

# CONSTITUCION DE 1961

ENMIENDAS N.º 1 Y 2

COMENTARIO PRELIMINAR  
E INDICE ALFABETICO POR

ALLAN R. BREWER-CARIAS

COLECCION  
TEXTOS  
LEGISLATIVOS N.º 4

2ª EDICION

 editorial jurídica venezolana



**CONSTITUCION DE  
1961  
Y ENMIENDAS N° 1 y N° 2**

Comentario Preliminar  
e Índice Alfabético

por

ALLAN R. BREWER-CARIAS

2ª Edición

COLECCION TEXTOS  
LEGISLATIVOS

N° 4

Editorial Jurídica Venezolana

Caracas / 1984



UNIVERSIDAD  
CATOLICA  
DEL TACHIRA



EDITORIAL  
JURIDICA  
VENEZOLANA

Primera Edición: Febrero 1984, con el título  
*Sumario de la Constitución de 1961*

Depósito Legal, lf 84-3.829

© by Editorial Jurídica Venezolana  
Edif. Galipán, Av. Francisco de Miranda,  
Entrada C, piso 3, letra "D"  
Apartado 17598 - Caracas 1015-A, Venezuela  
Teléfonos: 31.62.18 - 31.63.92 - 33.50.50

Impreso por Editorial Arte, Caracas, 1984

# COMENTARIO PRELIMINAR

LA CONSTITUCION DE 1961 Y SUS  
CONDICIONAMIENTOS POLITICOS

por

ALLAN R. BREWER-CARIAS

Director del Instituto de Derecho Público  
Universidad Central de Venezuela



## I. INTRODUCCION

No creo que pueda haber duda en afirmar que una de las mejores Constituciones contemporáneas vigentes de América Latina es la de Venezuela, promulgada el 23 de enero de 1961. Esto es cierto, tanto desde el punto de vista formal como de su contenido. La Constitución de 1961, fue, sin duda, y sobre ello mucho han dicho y escrito sus autores, fruto de un consenso entre las diversas fuerzas y actores políticos de comienzos de la década de los sesenta. La Constitución de 1961, fue así, un auténtico Pacto Político de la sociedad venezolana, elaborado, por supuesto, por una generación que ya tenía más de dos décadas de acción política; y en un momento histórico determinado, en el cual el espíritu de unidad y de concordia derivado del derrocamiento de la dictadura materializado en la suscripción del acuerdo interpartidista denominado Pacto de Punto Fijo, facilitaron la elaboración de un texto pluralista que representara las aspiraciones de todos los venezolanos.

Precisamente por esas características, el texto constitucional debía ser lo suficientemente amplio y flexible como para permitir que todas las corrientes ideológicas lo tuvieran como su *instrumento político* futuro; y lo suficientemente programático y general, como para permitir su desarrollo de acuerdo a la orientación política de los gobiernos, configurándose como un auténtico Proyecto Político Nacional. La Constitución de 1961, así, nunca se concibió como una camisa de fuerza para el proceso político venezolano, sino como un canal lo suficientemente amplio como para que se pudiera navegar libremente. En solo dos aspectos la Constitución es realmente rígida e inflexible: en el establecimiento de una democracia pluralista, que permite la participación de todas las fuerzas y corrientes políticas —de allí la consagra-

ción constitucional del principio de la representación proporcional—; y en la asignación a los partidos políticos de la tarea de conducir políticamente al país. Esto, sin duda, en los últimos 20 años se ha logrado con creces: la democracia se consolidó completamente en Venezuela, signada por un pluralismo ideológico auténtico, y los partidos políticos han controlado todos los aspectos de la vida nacional.

La Constitución ha dado algunos de sus frutos políticos fundamentales, creando una situación de estabilidad prolongada como nunca antes se conoció en este siglo. Sin embargo, esa estabilidad, y la ausencia de rupturas del sistema político por voluntad de los partidos políticos, han hecho olvidar la necesidad de perfeccionar la democracia como ejercicio político, dando origen a muchas distorsiones, que ahora deben ser superadas. Por ello estando convencidos de que la democracia debe ser mantenida como única forma de gobierno admisible en nuestro país, debemos dedicar los mejores esfuerzos políticos para perfeccionarla.

La Constitución de 1961 da todas las posibilidades para el logro de este perfeccionamiento, las cuales, sin duda, no se han aprovechado políticamente.

¿Qué ha pasado entonces, durante estos últimos 22 años, con este magnífico texto constitucional? Realmente, nos hemos olvidado de él, de los factores políticos que lo provocaron y de su significado, y si enjuiciamos constitucionalmente este período, tenemos que llegar a la conclusión de que la Constitución no se ha ejecutado completamente, y de que además, en muchos aspectos ha sido ejecutada en forma inadecuada.

Nuestro propósito en este *Sumario*, es hacer un análisis de nuestra Constitución de 1961, para buscar responder a ese interrogante. Para ello queremos insistir, en una primera parte, sobre los condicionantes políticos del texto constitucional; en la segunda y tercera partes, sobre los efectos de esos condicionantes en la regulación de sus instituciones, lo que nos permitirá entender el porqué de su concepción; en la cuarta parte, analizar las deficiencias que ha habido en la ejecución de la Constitución en el proceso cons-

titucional venezolano contemporáneo, con el objeto de llamar la atención sobre las exigencias de ejecución de la Constitución, y así poder estudiar en la quinta parte, las enmiendas que ha sufrido en 1973 y 1983; para concluir con el estudio de las transformaciones constitucionales que se requieren en el futuro, en relación a la organización del Estado.



## II. LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION: LA REVOLUCION DEMOCRATICA DE 1958 Y EL PACTO DE PUNTO FIJO

La Constitución de 1961 es la segunda de nuestras Constituciones con mayor vigencia: la primera fue la de 1830, que tuvo 27 años de vigencia; y la de 1961 ya lleva 22 años de vigencia. Puede decirse inclusive, que el momento político de 1830, que condujo a un acuerdo de los líderes militares-regionalistas que desembocó en lo que se denominó el Pacto Centro-Federal, contribuyó a que esa Constitución tuviese vigencia suficiente durante el proceso de consolidación del Estado, una vez que se separó de la Gran Colombia. Puede decirse que en ese momento hubo un acuerdo expreso, inicialmente, y tácito posteriormente, para mantener la naciente República, después de la separación de la Gran Colombia. De allí los años de vigencia de aquel texto. Hasta cierto punto, esa misma explicación podríamos darla en el caso de la vigencia de la Constitución actual, la cual también es el producto de un pacto político que buscó darle estabilidad a un sistema político nuevo, que se constituyó a partir de 1958.

Ahora bien, ¿por qué se promulga la Constitución de 1961?; ¿cuáles fueron los elementos condicionantes de ese texto, desde el punto de visto político, y cómo se reflejaron los mismos en el texto fundamental? La respuesta a esos interrogantes, son las que queremos analizar a continuación.

### 1. LA REVOLUCION DEMOCRATICA DE 1958 Y LAS REGLAS DE JUEGO DEL SISTEMA POLITICO

En efecto, sin duda, el origen de la Constitución de 1961 está en la Revolución Democrática de 1958 y en el establecimiento, como consecuencia de ella, de unas reglas de juego, tanto del sistema político en general, como del sistema de partidos. A partir

de 1958, los partidos políticos que asumen el control del sistema político, son los mismos partidos que habían actuado democráticamente en el trienio 1945-1948, y que habían nacido a comienzos de esa década, pero ahora con una nueva actitud. La discordia interpartidista al extremo, que caracterizó el proceso político de los años cuarenta, se cambió por un sistema en el cual esa discordia se mantuvo al mínimo, pues aquella situación, sin duda, provocó el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos (1948) por los mismos militares que tres años antes habían llevado a Rómulo Betancourt al Poder, dando así inicio a la dictadura militar que duró una década. Por eso, el mismo Betancourt, al referirse al régimen iniciado en 1958, afirmó que "la discordia interpartidista se mantuvo al mínimo y así revelaron sus conductores que habían aprendido la dura lección que a todos los venezolanos nos dio el despotismo"<sup>1</sup>.

Pero por supuesto, no sólo aprendieron la dura lección del despotismo que se mantuvo durante 10 años encarnado por la dictadura de Pérez Jiménez, sino que realmente, quizás lo que más aprendieron fue que la discordia interpartidista al extremo, desarrollada en el trienio 45/48, no podía ser un sistema político que podía funcionar, porque no estaba fundado en reglas de juego claras que permitieran la participación política. Por tanto, más que la experiencia de la dictadura, lo que motiva a los líderes políticos a instaurar el nuevo régimen, es la experiencia del fracaso del sistema político establecido a mitades de la década de los cuarenta, que se basó, precisamente, en esa "discordia interpartidista" llevada al máximo, y que no permitió que se estabilizara el sistema político. Lo que caracterizó el sistema de partidos en esa época, como lo afirma Juan Carlos Rey, "no eran relacionados entre competidores que se respetan mutuamente sino entre enemigos jurados que aspiran a destruirse"<sup>2</sup>.

1. Véase R. Betancourt, *La Revolución Democrática en Venezuela*, Tomo I, Caracas 1968, p. 9.
2. Véase "El sistema de Partidos Venezolanos" en Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Políticos de América Latina*, Caracas 1980, p. 313.

Por eso afirma el mismo R. Betancourt, que en 1958, "los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático"<sup>3</sup>.

En esta forma, la Revolución Democrática de 1958 tuvo su origen y fundamento en la acción concertada de los partidos fundamentales y sus líderes. De allí que Ramón J. Velázquez al comentar la reunión que tuvieron los líderes políticos fundamentales en Nueva York, en la primera quincena de 1958, señala que "pasaron revista a la situación política venezolana, analizaron los graves errores y los aciertos del pasado y terminaron por aceptar la tesis de que el porvenir sería suyo, en la medida en que entendieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuerdos entre los diversos sectores que integran un país"<sup>4</sup>.

El pacto político que enrumbó el proceso democrático a partir de 1958, buscaba eliminar la hegemonía de cualquiera de los partidos políticos y la exclusión de los otros en el proceso político, así como el establecimiento de un sistema de partidos competitivos pero que se respetaban mutuamente, el cual debía estar comprometido, por sobre todo, al mantenimiento del régimen democrático; y la expresión formal de ese pacto político fue el denominado "Pacto de Punto Fijo"<sup>5</sup>, suscrito el 31 de octubre de 1958 entre los líderes de los tres partidos políticos democráticos fundamentales del país. La Constitución de 1961, puede decirse, es el producto directo de aquel pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político.

3. *Op. cit.*, p. 7.

4. Véase, Ramón J. Velázquez, "Aspectos de la Evolución Política de Venezuela en el último medio siglo" en Ramón J. Velázquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Caracas 1979, p. 219.

5. Véase en Presidencia de la República, *Documentos que hicieron historia*, Tomo II, Caracas 1962, pp. 443 a 449.

## 2. EL PACTO DE PUNTO FIJO

El Pacto de Punto Fijo constituyó un acuerdo entre los tres principales partidos, partiendo del supuesto de que ellos tenían "la responsabilidad de orientar la opinión para la consolidación de los principios democráticos...", para lograr puntos de unidad y de cooperación entre ellos. En tal sentido, en él pueden distinguirse tres principios de carácter general que lo motivaron, así como una serie de compromisos políticos concretos.

### A. Los principios generales

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse que es un acuerdo de convivencia entre los partidos, para garantizar el desarrollo de un proceso electoral, que condujera a la formación de un gobierno democrático con participación de los diversos sectores políticos.

1. En efecto, los partidos acordaron en primer lugar, establecer unas pautas de convivencia basadas en el mutuo respeto, inteligencia y cooperación entre las diversas fuerzas políticas, sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de ellas o de sus características ideológicas. Estas pautas de convivencia, se consideraban como una garantía para no romper el frente unitario que ellas implicaban, y buscaban prolongar la tregua política, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista.

2. En segundo lugar, ese esfuerzo de cooperación entre las fuerzas políticas tenía un fin inmediato: lograr, entre todos, que se desarrollase el proceso electoral de diciembre de 1958, y que los poderes públicos que resultaren electos de ese proceso, respondieran a pautas democráticas. Se trataba, por tanto, de un acuerdo para el establecimiento de un sistema democrático.

3. En tercer lugar, como principio general del Pacto, se establecía el compromiso del establecimiento de un gobierno y unos cuerpos representativos, que debían agrupar equitativamente todos los sectores de la sociedad, interesados en la estabilidad

de la República como sistema popular de gobierno. Por tanto, aquí, el Pacto iba más allá del acuerdo de respeto mutuo y de cooperación, y se convertía en un acuerdo de hacer y lograr la participación de todos los sectores interesados en la formación del nuevo gobierno, lo cual se hizo realidad, no sólo en la estructuración del primer gobierno de Rómulo Betancourt, de "Ancha Base" en 1959, con participación ministerial de los tres principales partidos, sino por el establecimiento del principio de la representación proporcional de las minorías, para lograr la "equitatividad" en los cuerpos deliberantes, de manera que todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana estuviesen representados en ellos, sin que quedasen algunos de aquellos fuera del juego político.

Por supuesto, se trataba de un acuerdo "de todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana", por lo que quedaban fuera del Pacto aquellos sectores que no estaban interesados en esa estabilidad, representados por los sectores del perezjimenismo y de la conspiración militar, y por el Partido Comunista de Venezuela, el cual tampoco estaba interesado en la estabilidad republicana, como quedó demostrado por la lucha subversiva interna que se desarrolló durante más de un lustro, a partir de esa fecha.

## **B. Los compromisos políticos**

Hemos dicho, que entre los principios generales que motivaron el pacto entre los partidos políticos, estaba el de garantizar, entre todos los partidos, que no se rompiera el frente unitario y que la tregua política que se había establecido con motivo de la Revolución de 1958, fuera prolongada. Es decir, prolongar la tregua política, no romper el frente unitario, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista fueron los principios generales que están en la base del Pacto de Punto Fijo, y que fueron los que provocaron el establecimiento de tres compromisos formales entre ellos.

Estos compromisos fueron los siguientes:

1. En primer lugar, la defensa de la constitucionalidad, y del derecho a gobernar conforme el resultado electoral, lo cual, en definitiva, se configuraba como un acuerdo de unidad popular defensiva del sistema constitucional, del sistema democrático, y de las elecciones que se iban a realizar. En relación a este compromiso debe señalarse que la Revolución Democrática de 1958 no derogó la Constitución de 1953, producto de la dictadura. En esta forma, en el proceso constitucional venezolano, hay dos casos nada más en los cuales, las rupturas del hilo constitucional, que han sido muchas, no, han tenido como consecuencia la derogación de la Constitución precedente y su sustitución por otra, mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que era lo normal. En Venezuela, en el año 1958 el Acta Constitutiva de gobierno que se constituyó el 23 de enero, dejó en vigencia el régimen constitucional precedente, que era el de la Constitución de 1953, con las modificaciones que la Junta de Gobierno pudiera adoptar<sup>6</sup>, no convocándose a una Asamblea Constituyente. En esta decisión, sin duda, había una motivación práctica: convocar elecciones para una Asamblea Constituyente, elaborar una Constitución y luego convocar a elecciones para constituir los nuevos Poderes conforme a la nueva Constitución, era entrar en un proceso que podía romper la propia unidad que se buscaba establecer, la propia tregua política y la despersonalización del debate, y quizás caer en una lucha interpartidista al máximo. Por ello, se dejó en vigencia el régimen constitucional de 1953, a pesar de que se haya opinado que lo que debió haber hecho la Junta de Gobierno era derogar la Constitución de 1953 y poner en vigencia la de 1947 y realizar todo el proceso político al amparo de ésta. Sin embargo, esto no se hizo: como señalamos, se dejó en vigencia la Constitución de 1953 y se fue directamente a un proceso electoral, de acuerdo a la Ley Electoral que se había dictado en mayo de ese mismo año 1958 por

6. Véase el art. 3 del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela, en *Gaceta Oficial* N° 25567 de 23-1-58.

la Junta de Gobierno, a los efectos de elegir al Presidente de la República y a una Asamblea-Congreso que debía elaborar la nueva Constitución<sup>7</sup>.

Por eso, el primer compromiso del Pacto de Punto Fijo fue la defensa de la constitucionalidad, y esta era la establecida en la Constitución de 1953, con las modificaciones establecidas por el Gobierno de facto.

Ahora bien, este compromiso implicaba el de ir a elecciones y respetar el resultado de las elecciones, por lo que en el Pacto configura una "unidad popular defensiva" del sistema constitucional y del resultado de las elecciones.

Para lograr este primer objetivo del Pacto de Punto Fijo, en su texto se establecen una serie de compromisos concretos: En primer lugar, el de que los Poderes Públicos para el período 59-64 serían los resultantes de las elecciones; en segundo lugar, el de que todas las fuerzas políticas consideraban como un delito contra la patria, la intervención por la fuerza contra las autoridades electas, en virtud del compromiso de respetar el resultado electoral; en tercer lugar, la obligación general de las fuerzas políticas de defender las autoridades constitucionales, contra todo intento de Golpes de Estado que se pudieran producir; compromiso que asumían las fuerzas políticas, aun cuando no estuviesen en el futuro gobierno y estuviesen, en lo que se llama en el Pacto, "en una oposición legal y democrática al Gobierno" o sea, dentro del mismo juego democrático; y en cuarto lugar, así como se estableció que se consideraba delito contra la patria la intervención de las fuerzas contra las autoridades electas, se estableció, también, como un "deber patriótico", la resistencia contra la fuerza o contra todo hecho subversivo. Como consecuencia, también se consideró como un delito contra la patria, la colaboración con las fuerzas y con los hechos subversivos, que pudieran pro-

7. Por Decreto-ley N° 20 de 3-2-58 se había derogado la Ley de Elecciones de 1957 (GO. 25576 de 3-2-58), declarando inexistentes el plebiscito y elecciones celebrados en diciembre de 1957.

vocar la ruptura de la estabilidad constitucional y democrática que resultara de las elecciones.

2. En segundo lugar, el segundo compromiso político establecido en el pacto fue el de la constitución de un gobierno de unidad nacional, como exigencia de la estabilidad del Estado de Derecho.

Por tanto, no sólo se trataba de un acuerdo para establecer una unidad popular defensiva, sino además, de un pacto para convertirla, dentro del sistema constitucional y como producto del hecho electoral, en un gobierno unitario nacional. Este compromiso político no tenía, además, límite temporal: la idea de establecer el gobierno unitario, fue un compromiso que se adquirió por tanto tiempo como perdurasen los factores que amenazaban el ensayo republicano.

Por otra parte, el establecimiento de un gobierno de unidad nacional se consideraba como el camino para canalizar las energías partidistas, para evitar que la oposición sistemática debilitara el movimiento hacia la democracia, y por supuesto, para evitar la discordia interpartidista.

Por último, otro elemento fundamental de este compromiso de búsqueda de un gobierno de unidad nacional, fue el de declarar que no habría hegemonía en el Gabinete Ejecutivo que debía resultar designado, una vez que las elecciones se produjeran y, por tanto, que todas las corrientes políticas nacionales estarían representadas en él, junto con los sectores independientes, a los efectos de garantizar la participación de todos los actores en el proceso político.

3. En tercer lugar, para constituir ese gobierno de unidad nacional se llegó al tercer compromiso del Pacto: establecer un programa mínimo común para concurrir al proceso electoral. En efecto, si se trataba de una cooperación interpartidista para mantener el régimen democrático, y para formar un gobierno de unidad nacional, era lógico que se estableciese un programa mínimo común entre ellos. Por ello, las fuerzas políticas se comprometían a acudir al proceso electoral, con un programa mínimo común.

Como consecuencia de este compromiso político, se acordó que ninguno de los partidos debía incluir en sus programas, puntos contrarios al programa mínimo común, lo que desde el punto de vista práctico implicaba, hasta cierto punto, la renuncia por los partidos políticos participantes del Pacto, de ir contra el programa mínimo común en sus respectivos programas electorales. Por supuesto, no se trataba de una renuncia a tener puntos discordantes, sino a ponerlos en sus programas de gobierno. Podía, por tanto, haber discusión sobre los puntos no incorporados en el programa mínimo común y los puntos no comunes, pero se establecía el compromiso —y este es otro de los puntos centrales del Pacto, de los más importantes— de que la discusión pública de los puntos que no estaban en el programa mínimo común, debía mantenerse dentro de “los límites de tolerancia y mutuo respeto”, a lo cual los obligaban los intereses superiores de la “unidad popular y de la tregua política”. Aquí, de nuevo, se insiste en el elemento central de la unidad popular, de la tregua política y del mutuo respeto, que fue lo que motivó, básicamente, este ensayo de establecer unas nuevas reglas de juego para el sistema político.

Estos tres son, sin duda, los tres puntos básicos del Pacto; pero luego vienen otros tres puntos de implementación que también se configuran como compromisos políticos.

### C. Los compromisos de implementación

1. En efecto, en primer lugar, se establecieron compromisos básicos sobre el *sistema de elección* de los representantes. Para ese momento, octubre del año 1958, los partidos políticos no habían logrado llegar a un acuerdo sobre candidatura única presidencial, ni sobre listas únicas para los cuerpos representativos. Por ello, en el Pacto renuncian a un candidato único y a planchas unitarias, y acuerdan que cada quien presentará su candidato presidencial y sus listas de candidatos a los cuerpos deliberantes, lo cual se consideró como compatible con la unidad. Por ello, en el documento se establece

el propósito común de fortalecer el sentimiento común de interés patriótico, así como la voluntad de tolerancia y del mutuo respeto de las fuerzas unitarias.

2. En segundo lugar, se estableció una *Comisión Interpartidista de Unidad*, es decir, un sistema de vigilancia del cumplimiento del Pacto, para garantizar la tregua política y la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas. A tal efecto, la Comisión Interpartidista de Unidad debía vigilar el cumplimiento de los acuerdos, orientar la convivencia interpartidista, y conocer de las quejas que pudieran formularse contra estos principios de unidad por desviaciones personalistas o sectarias. La Comisión, además, tenía por misión realizar diligencias para morigerar y controlar todo lo que pudiera comprometer la convivencia democrática.

3. En tercer lugar, se establecieron una serie de compromisos de implementación relativos al proceso electoral que se iba a desarrollar al año siguiente, como resultado de la voluntad común de fortalecer la democracia.

En efecto, se estableció el compromiso de que aun cuando habría candidatos diferentes, sin embargo, debía garantizarse la "tolerancia mutua", de nuevo, entre los partidos y candidatos, durante la campaña electoral, para asegurar que debían cumplirse los compromisos, cualquiera que fuera el partido que ganara las elecciones. Por ello se trató de un Pacto, no sólo para las elecciones de 1958, sino posteriormente, para la formación del gobierno. De allí, la declaración común de que todos los votos que se obtuvieran eran para consolidar el Estado de Derecho, y de que esos votos debían considerarse como votos comunes en favor del régimen constitucional.

Por ello, asimismo, se estableció el compromiso de todos los partidos de realizar una campaña positiva, imbuida de un espíritu unitario y que evitara —y este es otro punto central del Pacto— planteamientos y discusiones que pudieran precipitar "la pugna interpartidista, la desviación personalista del debate y divisiones profundas que luego pudieran

comprometer la formación del Gobierno de Unidad Nacional”.

En este excepcional documento político, por tanto, no sólo había un programa mínimo común, no sólo se comprometían los partidos a no discutir públicamente puntos disidentes con el mismo; a no incorporar en sus programas puntos contrarios; y a discutir públicamente los asuntos divergentes en forma que no comprometiera la unidad, sino, además, se establecía el compromiso de realizar la campaña en forma tal que no se cayera en lo que se quería evitar: la pugna interpartidista, las desviaciones personalistas, y las divisiones entre los diversos partidos, que pudieran comprometer la formación del futuro gobierno. Concluye el documento con el compromiso de todos de respaldar el nuevo gobierno y de prestarle leal y democrática colaboración.

Cuando se lee de nuevo este documento, realmente uno se percata del hecho de que los partidos políticos sí habían aprendido una dura lección: la lucha interpartidista extrema, basada en la destrucción del adversario y la hegemonía de un partido sobre otros, habían provocado la destrucción del sistema democrático en la década de los cuarenta y habían provocado la dictadura. El Pacto de Punto Fijo, fue una voluntad formalmente expresada, de evitar caer en la misma situación. Por supuesto, no es frecuente encontrar este tipo de Pacto Político como base para el establecimiento de un sistema político, lo que ha llevado a Juan Carlos Rey a calificarlo como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de formalización e institucionalización de unas comunes “reglas de juego”, al mismo tiempo que muestran la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos”<sup>8</sup>.

Mediante este compromiso político, por tanto, se estableció en Venezuela un sistema de partidos, basados en relaciones mixtas de cooperación y conflictos, para asegurar la defensa del sistema frente a los enemigos antagónicos que no estaban incorporados al Pacto: las fuerzas perezjimenistas, por una

8. *Loc. cit.*, p. 315.

parte, y las fuerzas de la extrema izquierda, por la otra, que conspiraban contra el régimen democrático.

### 3. LA CONSECUENCIA DEL PACTO: LA CONSTITUCION DE 1961

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse, tuvo como producto fundamental, el texto de la Constitución de 1961, y ello resulta del hecho de que la primera tarea que se imponen los Senadores y Diputados electos en diciembre de 1958 fue la elaboración del texto constitucional. En efecto, como se dijo, el Pacto de Punto Fijo se suscribió en octubre de 1958; las elecciones se realizaron en diciembre de 1958; el 23 de enero de 1959 se celebra el primer aniversario de la Revolución de 1958, y el 2 de febrero de 1959 se instala la Comisión de Reforma Constitucional, como Comisión Bicameral en el Congreso electo.

Señalábamos que en nuestra historia constitucional solo hay dos casos en los cuales una Constitución no se elabora por una Asamblea Constituyente, sino por el Congreso: las Constituciones de 1936 y de 1961.

En 1936, luego de la muerte del dictador J. V. Gómez, es el Congreso que existía el que reforma la Constitución, lo cual se explica, porque al asumir el poder E. López Contreras se abre un período de transición, sin que hubiese una ruptura total del sistema anterior. Sin embargo, en 1958 a pesar de que hay una ruptura completa en el proceso político, pues inclusive en febrero se declara inexistentes el plebiscito celebrado el 15 de diciembre de 1957, las elecciones realizadas en esa fecha para los cuerpos representativos, los cuales se disuelven formalmente, no se opta por convocar una Asamblea Constituyente, aun cuando por supuesto, es el Congreso nuevo, electo en el nuevo régimen, el que elabora y sanciona la Constitución.

La Comisión de Reforma Constitucional, como se dijo, se instaló el 2 de febrero de 1959 y en su se-

gunda reunión el 23 de febrero de 1959 llegó a tres acuerdos básicos que orientaron la elaboración del Proyecto: En primer lugar, se acordó tomar como base de discusión, el texto de la Constitución de 1947, y de allí todas las semejanzas que existen entre el texto de 1947 y el de 1961. Además, la Constitución de 1947 había sido intensamente discutida en una Asamblea Constituyente, en la cual habían intervenido todos los partidos políticos que participaron en el Pacto de Punto Fijo. En segundo lugar, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia en relación al texto de la Constitución de 1947; y en tercer lugar, se acordó también, que debían precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos respecto al proceso de reforma constitucional<sup>9</sup>.

De las discusiones de la Comisión, en su segunda sesión, se evidencia la existencia de un acuerdo tácito: que la reforma constitucional debía hacerse en la propia Comisión, al elaborarse el Proyecto, y que no debía abrirse la discusión en las Cámaras al presentarse el Proyecto a las mismas. Este Acuerdo se precisó, luego, en la tercera reunión de la Comisión el 26 de febrero de 1959.

En efecto, en el texto del Acta N° 3, consta que se dio lectura a una comunicación del Partido Comunista, que había participado en las elecciones, aun cuando, no era parte del Pacto de Punto Fijo, en la cual, señaló que estaba conforme con que se iniciara la elaboración de la Constitución partiendo del texto de 1947, pero advirtiendo que en la oportunidad en la cual se discutiera una reforma a fondo de la Constitución, sostendrían sus puntos de vista sobre las cuestiones que considerasen debían ser incluidas en el texto. En relación a ello, el Senador Raúl Leoni, Presidente del Senado, manifestó que en dicha comunicación "se ha dejado abierta la posibilidad de plantear una discusión filosófica en

---

9. Véase el texto en *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Tomo I, Vol. 1, Caracas 1971, p. 5.

el seno de las Cámaras, ...lo que es precisamente lo que se ha querido evitar...<sup>10</sup>

Evitar discusiones filosóficas sobre un texto no es otra cosa que abogar por el mantenimiento del espíritu unitario que existía, y ese fue el criterio que se siguió en la Comisión Bicameral, en la cual se discutió el proyecto, no habiendo sido el mismo, objeto del debate en las Cámaras. En el mismo sentido, el entonces Diputado Rafael Caldera y luego Presidente de la República (1969 - 1974) formuló la propuesta de que los partidos políticos debían presentar los temas que pudieran ser polémicos para discutirse en la Comisión, pero con la advertencia de que los partidos no debían fijar posición "ya que esto último puede suscitar diferencias ideológicas"<sup>11</sup>, con lo cual se buscaba evitar que se cerrara el debate y la posibilidad de llegar a acuerdos por diferencias ideológicas, que luego no permitieran llegar a un consenso común.

Por tanto, sin duda, el espíritu de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, de un Congreso cuya elección era el resultado de un pacto unitario, fue el de redactar un texto que también fuera reflejo de ese pacto político.

Ello resulta claro, por otra parte, de la propia Exposición de Motivos del Proyecto, al hacer el recuento del trabajo realizado por la Comisión. Se afirma, en efecto: "se ha trabajado en el seno de la Comisión Bicameral con gran espíritu de cordial entendimiento. Se ha mantenido en todo instante el propósito de redactar un texto fundamental que no represente los puntos de vista parciales, sino aquellas líneas básicas de la vida política nacional en las cuales pueda haber y exista convergencia de pensamientos y de opiniones en la inmensa mayoría, quizás podríamos decir, en la totalidad de los venezolanos"<sup>12</sup>.

Este párrafo de la Exposición de Motivos, en el cual se afirma que la Comisión Bicameral quiso elaborar un texto que no representara el punto de vista

10. *Loc. cit.*, pp. 6 y 7.

11. *Loc. cit.*, p. 8

12. Véase el texto en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas 1961, pp. 205 y siguientes.

parcial y que representara las líneas básicas de la vida política nacional, de manera que realmente fuera un pacto político, como es toda Constitución, de la sociedad venezolana en un momento determinado, evidencia que es una consecuencia de un pacto político previo para establecer un sistema de partidos, como lo fue el Pacto de Punto Fijo, con base a criterios unitarios y por sobre las luchas políticas. De allí que en esa Exposición de Motivos se afirma que “Esta idea nos ha conducido a hacer de todas y cada una de las reuniones de la Comisión una ocasión de intercambiar puntos de vista y esforzarnos para encontrar *fórmulas de aceptación común*. Las deliberaciones no se han mantenido en los límites formales del debate parlamentario: han tenido más bien el carácter de conversaciones sinceras e informales, tras de las cuales hemos logrado en la mayoría de los casos una *decisión unánime*”<sup>13</sup>.

Resulta, por tanto, de la Exposición de Motivos, el empeño de la Comisión Bicameral, en lograr fórmulas de aceptación común, que no representaran puntos de vista parciales, sino las líneas básicas de la vida política nacional. Por ello, el texto no podía representar una opción rígida político-ideológica. Por eso se agrega en la propia Exposición de Motivos: el texto “deja cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República sin tener que apelar a la reforma constitucional”<sup>14</sup>.

Esto es muy importante, pues nos da la idea de la Constitución como un instrumento que no responde a un punto de vista parcial, cuyos dispositivos pueden ser complementados por el legislador ordinario, para adaptarla a las nuevas realidades concretas, derivadas de la experiencia de vida republicana, sin llegar a modificar el texto. Por supuesto la “flexibilidad” de la cual habla la Exposición de Motivos, no se refiere a que la Constitución de 1961 no sea rígida, que lo es, por los mecanismos

13. *Loc. cit.*, p. 205.

14. *Loc. cit.*, p. 205.

especiales de Enmienda y Reforma General que prevé, sino a que la misma no tiene rigidez ideológica, en cuanto a las opciones para su desarrollo y adaptabilidad en el proceso político.

Ahora bien, este carácter de la Constitución de 1961, como producto directo del Pacto de Punto Fijo, se confirma en diversas expresiones formuladas por los propios redactores del Proyecto de Constitución. Citemos, en efecto, solamente tres de esas opiniones: la del Presidente Raúl Leoni, quien fue Presidente de la Comisión Bicameral; la del Presidente Rafael Caldera, quien fue Vice-presidente de la Comisión Bicameral y la del Secretario de la propia Comisión Bicameral, profesor José Guillermo Andueza.

En efecto, el Dr. Raúl Leoni, Presidente del Congreso para el momento en el cual se promulgó la Constitución, y luego Presidente de la República (1964 - 1969) en el discurso que pronunció en el Congreso al conmemorarse el X Aniversario de la Constitución, el 23 de enero de 1971, expresaba que después del 23 de enero de 1958, "se cancela el desorden instituido en el gobierno y lógicamente, el recobrar de la soberanía reclama la elaboración de una nueva Carta Fundamental. Fruto de un *tácito pacto* de todas las fuerzas políticas, la dictadura se derrumba. Un clima de armonía preside el Congreso que dicta la Constitución. Y este ambiente de *transacción y conciliación* trasciende el ámbito mismo de la Comisión Redactora. Así, el resultado permite que *ideologías a veces contrapuestas, coincidan en una finalidad superior*, como era la de lograr con la promulgación de la Constitución, el cabal retorno a la legalidad y la derogatoria de un ordenamiento constitucional espúreo que debió haber sido derogado el 23 de enero...". Luego agrega, "...La Constitución del 61 permite la transformación de la sociedad venezolana, sin que tenga como contrapartida el doloroso sacrificio de las libertades. Más que una Constitución programática, de lo cual nos cuidamos mucho sus elaboradores, es una Constitución *flexible*. No en el sentido que le dan los cons-

titucionalistas ortodoxos, sino en el mucho más amplio que nos enseña la semántica..."<sup>15</sup>.

Queda clara, así, la apreciación de R. Leoni, de que la Constitución fue elaborada bajo el espíritu de unidad, de transacción, de conciliación del 23 de enero de 1958, origen del Pacto de Punto Fijo, y de que es un texto "flexible", en el sentido de no comprometido, que permite luego su desarrollo en el proceso democrático.

El Presidente Rafael Caldera también coincide con esta apreciación. Recientemente, en su discurso ante el Congreso sobre el Pensamiento Político Latinoamericano con motivo del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar, en junio de 1983, el Presidente Caldera señaló: "Estaban frescas todavía las experiencias de la etapa que se inició imperfectamente de 1936 a 1945 y que tuvo un ritmo especial de 1945 a 1948. Los fracasos, los desengaños, los peligros, fueron, sin duda, una advertencia y todo ello se refleja en una Constitución que contiene una mezcla de idealismo y de realismo, que tiene una inspiración ideal, clara, marcada, proyectada hacia adelante y que tiene en sí misma el resumen de la experiencia, de las dificultades experimentadas y de los fracasos sufridos en oportunidades anteriores"<sup>16</sup>.

Este pensamiento lo ha expresado Rafael Caldera desde el mismo momento en el cual se promulgó la Constitución. En efecto, en el discurso que pronunció en el acto de promulgación de la Constitución el 23 de enero de 1961, dijo lo siguiente: "...Queríamos una Constitución del pueblo y para el pueblo; una Constitución *de todos y para todos los venezolanos*. Para ello necesitábamos animar el espíritu de *unidad nacional* que caracterizó el movimiento del 23 de enero... En la Comisión y en los debates consta el elevado espíritu que pudo mantenerse, de lo cual hay elocuente testimonio en varias intervenciones. Se solventaron casi siempre con espíritu venezolano, las comprensibles discrepancias;

15. Véase en Raúl Leoni, *X Aniversario de la Constitución de 1961*, Discurso de Orden, Caracas 1971, p. 11.

16. Consultado en original, p. 8.

las que subsistieron —como no podía menos de ocurrir—, no alcanzaron a borrar el anchuroso espacio de la convergencia”. Posteriormente, en el discurso que pronunció a los 15 años de la Constitución, Rafael Caldera resume el planteamiento en una frase: “El presupuesto básico de la Constitución reside en el *consenso*, en su aceptación general...”<sup>18</sup>; lo que lleva a José Guillermo Andueza a expresar: “...El espíritu del 23 de enero, tuvo, en verdad, su mejor expresión en la Carta Fundamental”<sup>19</sup>. El mismo Andueza destaca “el espíritu del 23 de enero” como uno de los factores ambientales que influyeron mucho en algunas de las decisiones políticas tomadas en la Constitución de 1961<sup>20</sup>.

En todo caso, basta leer el texto del Pacto de Punto Fijo y seguir el proceso político posterior, para constatar que la Constitución de 1961 es un producto directo del mismo: su texto se elabora influido por los principios que hemos visto de unidad, de concordia, de evitar las divergencias interpartidistas y de lograr acuerdos entre ellos, para establecer un texto flexible, no comprometido definitivamente con ninguna orientación y que sentara las bases de la República, de acuerdo al espíritu unitario, dentro de un régimen democrático.

Ahora bien, si analizamos globalmente la Constitución de 1961, a la luz de sus antecedentes políticos, puede concluirse que ese “espíritu del 23 de enero” tiene efectos directos en el texto constitucional, particularmente en dos aspectos: en el establecimiento de un régimen democrático, con previsiones para su mantenimiento; y en el establecimiento de un peculiar sistema político-económico-social.

17. Véase en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Los Andes, N° 7, p. 32.

18. Rafael Caldera, *A los 15 años de la Constitución Venezolana*, Caracas 1976, p. 11.

19. Véase su nota “Rafael Caldera, Constitucionalista” en *Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I, Caracas 1979 pp. XXVI y XXVII.

20. Véase en “Introducción a las Actas” en *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela, cit.*, Tomo I, Vol. I, p. XXIV.

La Constitución, ciertamente, es un pacto político, pero como todo pacto político tiene que tener un basamento económico-social: va a regular políticamente una sociedad, y toda sociedad tiene una estructura económica y social determinada. La Constitución establece una superestructura política caracterizada por el establecimiento de una democracia, con sus instituciones, y el mantenimiento de la misma, como una reacción contra el poder absoluto. Por tanto, el sistema político se construye teniendo en cuenta la experiencia anterior que había sido de un poder absoluto, y por eso, da origen a unas instituciones políticas determinadas comprometidas con la democracia. Sin embargo, luego viene el punto de transacción, el establecimiento de un régimen formal para regular el sistema económico y social, pero no comprometido. En este aspecto es que se percibe el punto de transacción entre las diversas fuerzas políticas. Sin duda, todas estaban y están de acuerdo con lo que el texto establece en materia económica y social, orientado al establecimiento de una democracia económica y de una democracia social, con la posibilidad de intervención del Estado, que puede dar origen a un capitalismo de Estado, al permitirse que este sea propietario de los medios de producción. El sistema formal, en realidad, da para todo, por lo que puede decirse que, en esta materia, la Constitución establece un régimen político-económico "a la carta", para ser canalizado o desarrollado por los gobiernos, con ese carácter "flexible" que hemos destacado.

Veamos, en todo caso, en las siguientes dos partes de este estudio estos efectos fundamentales, en el texto constitucional, del Pacto de Punto Fijo.



### III. EL REGIMEN DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION

Hemos señalado que la Constitución de 1961 fue y ha sido realmente inflexible en el establecimiento de una democracia pluralista en nuestro país, la cual se ha desarrollado en las últimas dos décadas. Pero las instituciones constitucionales para su implementación estuvieron ciertamente condicionadas por el espíritu del 23 de enero, no solo en cuanto al establecimiento del régimen sino en cuanto a su mantenimiento.

#### 1. EL ESTABLECIMIENTO DEL REGIMEN DEMOCRATICO DE GOBIERNO

El primer efecto evidente del espíritu del 23 de enero y del Pacto de Punto Fijo, sin duda, fue el establecimiento de un sistema democrático en la Constitución, producto directo del movimiento revolucionario cívico-militar contra una dictadura, de 1958, basado en una coexistencia de partidos y de ideologías y en el respeto mutuo de ellos, reconociendo sus diferencias, pero en un sistema de colaboración. En la base de la Constitución, si se quiere, está un pluralismo ideológico, por lo que puede decirse que la Constitución establece un régimen de democracia pluralista, que admite la participación, en el proceso político, de todos los sectores interesados en el mantenimiento de la democracia.

El establecimiento del sistema democrático, como primer efecto del proceso político unitario plasmado en el Pacto de Punto Fijo, da origen, al menos, a tres regulaciones institucionales fundamentales en la Constitución: un régimen de gobierno democrático; un sistema de libertades públicas, y un sistema de separación de poderes.

### **A. El régimen de gobierno democrático**

El artículo 3 de la Constitución establece expresamente que el gobierno de la República *es y será* siempre democrático, por lo que no sólo establece la democracia, sino que se compromete a su mantenimiento. Además, este régimen de gobierno democrático, expresamente, debe ser representativo, responsable y alternativo.

Debe recordarse, además, que el propio Preámbulo de la Constitución también habla del sistema democrático, al establecer que ella se dicta con el propósito de "...sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos"; y con el propósito de "favorecer pacíficamente" la extensión del orden democrático "a todos los pueblos de la tierra".

Por otra parte, el sistema de gobierno que se establece es el propio de una democracia representativa, como lo dice el propio artículo 3, que se ejerce a través de representantes electos. Por ello, el artículo 4 precisa que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por órgano del Poder Público", es decir, a través de representantes, que deben ser electos. Esto se reafirma, a nivel local, en el artículo 29 que define como parte de la autonomía municipal "la elección de sus propias autoridades"; a nivel nacional, en los artículos 111 a 113, 140, 148, 151 y 183; y a nivel estatal en los artículos 19 y 22, en los cuales se regula el sistema electoral.

### **B. El régimen de libertades públicas**

Pero además de establecerse el régimen de democracia pluralista, responsable, alternativa y representativa, se establece en la Constitución un sistema de libertades públicas, cuya vigencia efectiva está ligada a la democracia. El propio Preámbulo lo establece al señalar que "el orden democrático es el único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos...". Por tanto, como parte de este sistema democrático, está el es-

tablecimiento de un sistema de libertades públicas, de derechos y garantías a las cuales se destina todo el Título III de la Constitución, donde se clasifican inclusive, esos derechos, en cuatro categorías: derechos individuales; derechos sociales; derechos económicos y derechos políticos.

Este sistema de derechos y garantías, jurídicamente hablando, lo que establece es un sistema de relaciones entre el Estado y los ciudadanos. En efecto, el régimen de los derechos y libertades en cualquier país, provoca siempre dos situaciones respecto del mismo: por una parte, se regula como tales derechos y libertades, y por otra parte, se manifiesta como una serie de obligaciones de hacer o de no hacer a cargo del Estado. Por tanto, tratándose, básicamente, de derechos de los particulares o ciudadanos, respecto del Estado se establecen obligaciones de prestar determinados servicios para hacer efectivos aquellos derechos, o de abstenerse de intervenir, para garantizar las libertades. Por ejemplo, el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud (artículo 76) origina la obligación de los entes públicos de proteger la salud y de establecer los servicios para dar asistencia sanitaria (artículo 76). Pero hay otras garantías constitucionales que más que derechos, son libertades: la inviolabilidad del hogar doméstico (artículo 62), por ejemplo, lo que da origen es a una obligación de abstención del Estado, es decir, de que sus autoridades no deben violar el hogar doméstico; la inviolabilidad de la vida (artículo 58), obliga a los entes públicos a no atentar contra la vida; la garantía de la libertad personal (artículo 60), obliga al Estado y sus funcionarios, a no atentar contra la seguridad y la libertad personal.

Por tanto, el sistema de libertades públicas y derechos constitucionales derivado del régimen democrático, da origen a un conjunto de relaciones jurídicas que conforman la base de la sociedad, que dan origen a obligaciones del Estado de carácter prestacional, que se traducen en servicios públicos, o a obligaciones de no hacer, que se traducen en abstenciones del Estado, de no atentar contra determinadas li-

bertades y de asegurar que estas libertades se mantengan incólumes e inviolables.

Por supuesto, cuando se analiza el catálogo de derechos y libertades regulado en la Constitución, se aprecia que una regulación democrática que de plena efectividad a esos derechos y libertades, podría significar una transformación total de la sociedad venezolana. Pero como se trata de un pacto político realista, la Constitución misma, al establecerlos, dejó en gran parte su complementación al legislador; de allí esa flexibilidad de que hablaron sus redactores en la Exposición de Motivos del Proyecto. En efecto, en primer lugar, muchos derechos están consagrados en forma programática, por lo que a veces, no todos son ejercitables directamente. Son programas que deben ser desarrollados por el legislador, de manera que su vigencia efectiva depende, en realidad, de la labor legislativa posterior. Por ello, al analizarse los derechos constitucionales todavía hay algunos que no son totalmente efectivos, porque no hay regulaciones legales concretas. Por ejemplo, dice la Constitución que las Comunidades Indígenas deben ser protegidas mediante un régimen de excepción que establezca la ley (artículo 77). Sin embargo, aún no se ha dictado la ley que regule la protección a las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida nacional.

En segundo lugar, si bien se establecen otra serie de derechos y garantías directamente, la propia Constitución admite que estos derechos y garantías, en diversos grados, pueden ser limitados por el legislador, son derechos regulables y a veces, la previsión es de tal naturaleza que el ejercicio del derecho depende del legislador. Puede decirse, en cambio, que en la Constitución, realmente, sólo existen tres libertades absolutas que son ejercitables en virtud del solo texto y no son siquiera limitables: el derecho a la vida (artículo 58); el derecho a no ser incomunicado, ni sometido a tortura (artículo 60, ordinal 3º), y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, o a penas restrictivas de la libertad personal mayores de 30 años (artículos 60, ordinal 7º). Estos tres derechos, inclusive, no pueden

ser objeto de restricción o suspensión por vía ejecutiva, ni siquiera en estado de emergencia (artículo 241).

Salvo estos tres derechos, todos los demás son o limitables, o regulables, o han sido consagrados en forma tal, que su ejercicio mismo no puede ser efectivo sino cuando el legislador lo prescribe.

Por otra parte, y aun cuando esta es una de las bases del régimen democrático y de la consagración de este régimen de libertades públicas, una pieza fundamental del régimen quedó también definida como un programa: el régimen del amparo a las libertades, que se consagra, a la vez, como uno de los derechos fundamentales. En efecto, el artículo 49 de la Constitución establece el derecho que todos tienen a ser amparados por los Tribunales en el goce y ejercicio de estos derechos y garantías constitucionales, "en conformidad con la Ley"; por lo que mientras la Ley de Amparo no se dicte, la efectividad de este derecho constitucional queda en suspenso, y así, incluso, lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia <sup>21</sup>.

Sin embargo, en cuanto al amparo a la libertad personal, la Constitución estableció su efectividad inmediata al regular, en la Disposición Transitoria Quinta, el habeas corpus. Por tanto, frente al elenco magnífico de libertades, derechos y garantías constitucionales, que podría considerarse formalmente casi perfecto, se aprecia, sin embargo, que muchos son limitables, o regulables por el legislador, e inclusive, su ejercicio puede ser suspendido o restringido por vía ejecutiva, y otros sólo pueden ejercerse cuando se dicten regulaciones posteriores.

Por supuesto, en esta materia de los derechos y garantías constitucionales surge el principio constitucional de la reserva legal, en el sentido de que la regulación y limitación de los mismos es materia reservada al legislador, lo cual se configura como otra de las bases fundamentales de su regulación. Sin embargo, debe admitirse que esa reserva legal se rompe cuando se restringe o se suspende el derecho

---

21. Véase Acuerdo de 24-4-72 en G. O., N° 29.788 de 25-4-72.

por decreto ejecutivo (artículo 190, ordinal 241), ya que la restricción o suspensión amplía las funciones reguladores del Poder Ejecutivo, aun cuando sin limitarse las funciones del Parlamento. Un ejemplo reciente muestra esta situación, que puede resultar anómala: La Constitución establece, al regular la libertad económica, que “la ley dictará normas para impedir la indebida elevación de los precios...” y, en efecto, la Ley de Protección al Consumidor de 1974 estableció todo un sistema de regulación de precios de bienes que debían declararse, previamente, como de primera necesidad. Sin embargo, mediante el Decreto Ley N° 1971 de 18-4-83, dictado en restricción de garantías de la libertad económica, se ha establecido un sistema de regulación de precios para todo tipo de bienes, modificándose el sistema de la Ley de Protección al Consumidor<sup>22</sup>. Así, mediante un Decreto-Ley se ha modificado una Ley.

### C. El sistema de distribución del poder

Pero aparte del régimen de gobierno democrático y del sistema de libertades y garantías con todos sus requerimientos, como un tercer elemento del establecimiento del sistema democrático, como efecto del Pacto político de 1958, la Constitución establece un doble sistema de distribución del Poder Público, siguiendo las líneas del constitucionalismo clásico: un sistema de distribución horizontal del Poder y un sistema de distribución vertical del Poder.

En cuanto al sistema de distribución horizontal del Poder Público, la Constitución establece un sistema de separación orgánica de poderes que es, también, una garantía del régimen democrático, donde se establece una relación de independencia entre los poderes, y un mecanismo de frenos y contrapesos entre ellos. En particular, la Constitución prevé la autonomía e independencia del Poder Judicial, como garantía de la propia democracia y pieza fundamental del sistema democrático (artículo 208).

Por otra parte, el texto fundamental establece un sistema de distribución vertical del poder, que tie-

<sup>22</sup>... Véase en G. O., N° 32.708 de 20-4-83.

ne su base en la forma federal del Estado. En los tres niveles territoriales que conlleva, nacional, estatal y municipal se establece el principio del gobierno democrático representativo desde el momento en que se establece que los Concejos Municipales y las Asambleas Legislativas de los Estados deben formarse por autoridades electas, estableciéndose, inclusive, la posibilidad de que los Gobernadores de Estado sean electos, si así lo determina la Ley (artículo 22).

## 2. EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRATICO

Pero el espíritu del 23 de enero no sólo produjo como efecto en la Constitución, el establecimiento de un sistema democrático a través de los mecanismos institucionales analizados, sino que también produjo un segundo efecto: la previsión de una serie de instituciones para *mantener* el sistema democrático, respondiendo a esa expresión del artículo 3 de la Constitución que señala que el Gobierno de la República de Venezuela no sólo es democrático, sino que “*será siempre democrático...*”.

Para lograr el mantenimiento del régimen democrático, la Constitución prevé cuatro órdenes de regulaciones institucionales: un sistema de partidos políticos, de democracia de partidos; un Estado centralizado; un mecanismo de inviolabilidad constitucional; y un texto constitucional rígido.

### A. El sistema de partidos: la democracia de partidos

En efecto, hemos dicho que la Constitución establece un sistema democrático de gobierno alternativo, pluralista, responsable y representativo, pero además, establece un sistema de partidos políticos que podemos calificar, sin duda, como un sistema de “democracia de partidos”, el cual es un efecto directo de las reglas de juego que se establecieron en el Pacto de Punto Fijo, y que inspiraron el texto constitucional.

#### a. Las reglas de juego del sistema

Si se analiza el sistema de partidos políticos venezolanos, éste tiene su origen contemporáneo en la década de los cuarenta, aún cuando tenga sus antecedentes en la de los treinta. Pero en los años 1945-1947 puede decirse que no era un sistema de relación entre competidores políticos que se respetaban mutuamente, sino que era un sistema de relaciones entre partidos enemigos que aspiraban destruirse unos a otros. No había reglas de juego de cooperación, y la única regla, si se quiere, era la búsqueda de la hegemonía y la destrucción del enemigo. Por eso, se ha dicho que ese sistema se configuraba como un conflicto entre partidos antagónicos e irreconciliables, que buscaban su mutua eliminación, pues no había aceptación mutua, ni tolerancia. Al contrario, había rechazo y discordia. Por eso, como se ha dicho, frente a la situación de los años cuarenta, el Pacto de Punto Fijo resulta un acuerdo entre los partidos políticos tendiente a asegurar un mínimo de entendimiento para que el sistema funcionara. Había el convencimiento, a partir de 1958, de que nada se ganaba con volver a establecer un régimen democrático, si no se aseguraba el mantenimiento y el funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto, debía establecerse un sistema conforme al "espíritu del 23 de Enero", que asegurara el funcionamiento del sistema y evitara el enfrentamiento y la discordia entre los partidos. Por ello, frente al sistema anterior de relación entre competidores irreconciliables, se estableció un sistema de cooperación que pudiera unir a los partidos frente al enemigo común, identificado en quienes antagonizaban el sistema democrático y la propia Constitución. En esta forma, las reglas de juego que están en el Pacto de Punto Fijo, de mutuo respeto y tolerancia son las que, en nuestro criterio, se reflejan en la Constitución, cuando establece un sistema de partidos que, vinculado al sistema democrático, podemos calificar como de democracia de partidos.

Ese sistema de democracia de partidos se fundamenta en dos elementos previstos en la Constitución:

por una parte, en que la representatividad democrática es una representatividad por los partidos políticos; y segundo, en que los partidos acumulan la mayor cuota de participación política.

**b. La representatividad por los partidos**

En efecto, de acuerdo a la Constitución, son los partidos políticos los que básicamente aseguran la representación, entre otros aspectos por la previsión del principio de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio (artículo 113) en las elecciones de los cuerpos representativos (artículos 19, 148 y 151). Este sistema, puede decirse, es el instrumento por excelencia para asegurar la representatividad a través de los partidos y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos. Es decir, el sistema de representación proporcional es el que asegura a los partidos, el monopolio de la representatividad en los cuerpos representativos, siempre que, por supuesto, acepten las reglas del juego democrático.

Por eso siempre hemos pensado que la expresión partidocracia es una expresión adecuada para calificar nuestra democracia de partidos.

La Enmienda Constitucional N° 2 de 1983, que comentamos más adelante, establece las bases para la reforma de este sistema de escrutinio, y su sustitución por otro a nivel estatal y municipal.

**c. La participación política a través de los partidos**

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, nuestra democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también ha otorgado a éstos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política.

En efecto, la Constitución marcadamente regula, como instrumentos de participación política, a los partidos políticos, y así resulta básicamente al establecer el derecho de todos "a asociarse en partidos políticos..." (artículo 114) agregando que ello es "para participar, por métodos democráticos, en la orien-

tación de la política nacional". Por eso se exige en el propio texto constitucional, que los partidos tengan, a su vez, carácter democrático y se garantiza además, su igualdad ante la Ley.

La Constitución reconoce, por tanto, a los partidos políticos, como los instrumentos para participar en la vida política y para asegurar la representatividad democrática.

Ahora bien, este primer efecto del Pacto de Punto Fijo, del mantenimiento del régimen democrático, a través de un sistema de partidos, que origina una democracia de partidos, reflejado en estos dos puntos que hemos señalado: representatividad a través de los partidos políticos, por el establecimiento del sistema electoral de representación proporcional y participación política a través de los partidos políticos, por su establecimiento expreso en la propia Constitución, ha operado y se ha desarrollado en Venezuela en los últimos 25 años. Así el control del sistema democrático ha quedado en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación democrática y de la participación política. Hemos logrado establecer, entonces un sistema de democracia de partidos, de partidocracia; y ahora está planteado su revisión, en el sentido de determinar si ellos deben ser el único mecanismo de representatividad y de participación o si al contrario, como creemos, la sociedad venezolana ha avanzado lo suficiente como para buscar otros medios de representación y otros mecanismos de participación. En la búsqueda de ello es que está, sin duda, uno de los elementos de la reforma del Estado que debe llevarse a cabo en el futuro<sup>23</sup>.

## **B. El Estado centralizado**

### **a. La reacción contra el federalismo**

El segundo orden de instituciones constitucionales orientadas al mantenimiento del sistema democrático,

23. Sobre el tema véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estado, Crisis y Reforma*, Caracas 1983.

como resultado de la decisión política unitaria contenida en la Constitución, son las que configuran un Estado centralizado, motivado por el temor al federalismo.

Por supuesto, ello es el resultado, ante todo, de un proceso evolutivo de centralización del Estado, en el cual, si se quiere, ganan las fuerzas de integración frente a las de disgregación en la estructuración política de la sociedad venezolana. Ese proceso evolutivo tiene su origen, por supuesto, en todos los problemas del caudillismo, del localismo, del regionalismo que durante el siglo pasado tuvieron tanta repercusión en la vida política venezolana. Lo cierto, en todo caso, es que todavía, en nuestra política contemporánea, cuando se habla de federación, algunos evocan las guerras federales; y cuando se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades político-territoriales, a los Estados de la Federación, se piensa en la posibilidad del separatismo. Son reminiscencias del siglo pasado, cuya vida política quedó traumatizada, en nombre del federalismo, por el caudillismo. De allí que la opción centralismo-federación, aparece en la propia Constitución de 1961.

En efecto, la propia Exposición de Motivos de la Constitución dedica una parte muy extensa al tratamiento de la forma del Estado Venezolano, y particularmente, el problema de su forma federal. La Exposición de Motivos inclusive, recoge la polémica, que surgió en la Comisión Bicameral desde las primeras reuniones, la cual se planteó en los dos extremos del pensamiento sobre el problema federal: Algunos que plantearon la eliminación de la Federación, definitivamente, como forma del Estado Venezolano; y otros, al contrario, que plantearon la tesis de reforzar la Federación, como instrumento descentralizador.

En esta forma, la Exposición de Motivos, de la Constitución<sup>24</sup> dice lo siguiente: "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

24. *Loc. cit.*, p. 375.

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..." Así se reconoce, en este texto, no sólo la tradición del problema y la polémica que ha generado, sin duda infecunda, por lo que dentro del espíritu unitario que ya hemos destacado y que orientaron los trabajos de la Comisión, la Exposición de Motivos, señala que: "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".

Con ello se estaba diciendo que partiendo del proceso político precedente con tendencia centralista, sobre todo durante este siglo, la fórmula a adoptar debía ser cónsona con la estructura real del Estado venezolano, el cual, sin duda, a comienzos de los años sesenta, era un Estado centralizado. Y agrega la Exposición de Motivos: "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 de 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 los de origen histórico que hicieron arraigar el movimiento federalista en el sentimiento nacional".

De este resumen de las dos posiciones, se confirma que la estructura real del Estado era la centralista y que para no caer en contradicciones, estableciendo un real Estado Federal, había que regular una forma de Estado, que sin dejar de ser federal fuera centralista. Y no otra cosa se hizo: se reconocía que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cuestión de tradición histórica. Las dos posiciones, sin embargo, eran inaceptables: si había una forma federal tradicional, como forma ideal de descentralización, lo lógico era aprovechar esa forma y darle contenido y no pensar en eliminarla para estructurar una forma nueva de descentralización, y por supuesto, mantener la fe-

deración solo por razones históricas, sin contenido descentralizador, tampoco tenía sentido.

El argumento de la Comisión, en todo caso, para consolidar la Federación centralizada que está en la Constitución, fue el siguiente:

“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”.

De esto último resulta una declaración importante: se considera como un desiderátum, la Federación, hacia el cual debe tender la organización de la República. Es decir, se reconoce que la forma del Estado no es propiamente la de una Federación, sino que debemos tender a ser Federación.

Y agrega la Exposición de Motivos: “Pensó también la Comisión que la semántica en la vida política y jurídica no tiene contenido inmutable. Los vocablos se entienden, no sólo por su significación literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias en las cuales se han realizado los valores que representan. La palabra “democracia” en Francia es inseparable del establecimiento del régimen republicano y de la abolición de la monarquía; la palabra “democracia” en Inglaterra se armoniza con la subsistencia de la monarquía británica. Los vocablos tienen su acepción propia, que es la que le atribuyen los hechos históricos”.

Partiendo de esa premisa, concluye la Exposición de Motivos: “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 un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el de-

ber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan. Por ello se adoptó la definición con que se abre el primer Título: "La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos establecidos por esta Constitución. Es decir, que es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana".

Por supuesto, con ello no se está diciendo absolutamente nada, salvo que se trata de una federación en un Estado Centralista. Se sigue, así, como señalaba, una tradición contradictoria el mantener la forma federal y el espíritu federalista que ha acompañado a toda la historia republicana, por una parte; y por la otra, al reaccionar contra la federación, como forma de disgregación, y consolidar un Estado Centralizado, que es el que venía estableciéndose como reacción frente a lo que fue el localismo, el caudillismo y los problemas que ello produjo con las guerras federales y todos los conflictos internos derivados de autonomía local, hasta principios de siglo. Por ello se llega a esa solución de compromiso contradictoria: "Estado Federal en los términos consagrados en la Constitución", es decir, una Federación centralizada.

Pero aparte de que esta haya sido la culminación de un proceso histórico evolutivo, sin duda, pensamos que la opción que los Constituyentes de 1961 hicieron por un Estado Federal Centralizado, con tendencia, como desiderátum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigencia política del mantenimiento del sistema democrático.

En efecto, así como se estableció un sistema de democracia de partidos como opción política para mantener el sistema democrático, así también se optó por una forma de Estado Centralizado, como la mejor garantía para mantener ese sistema democrático. Ciertamente, no hubiera sido fácil mantener el sistema democrático en el momento naciente de la República democrática, si se hubiera dado mucha autonomía y libertad a las diversas comunidades político-territoriales de la República: los Estados y Mu-

nicipios. Por tanto, la opción por el Estado Centralizado con forma federal, aparte de ser producto de una evolución histórica, es el producto de una voluntad del Constituyente de mantener el sistema democrático, considerando que la mejor forma de mantenerlo era a través de un sistema de democracia de partidos que operara en un aparato estatal centralizado, controlable desde el punto central. Porque sin duda, todo efecto descentralizador implica disminución de los poderes centrales de control.

Ahora bien, este Estado Centralista, establecido como reacción contra el federalismo, se manifiesta básicamente en dos aspectos: en el fortalecimiento del Poder Nacional y el consecuente debilitamiento de los poderes estatales; y en la transitoriedad del régimen municipal.

**b. El fortalecimiento del Poder Nacional y el debilitamiento de los Poderes Estadales**

El primer efecto de la reacción contra el federalismo está en el fortalecimiento del Poder Nacional y en el debilitamiento de los Poderes de los Estados, lo cual, por supuesto, también es el resultado de un proceso evolutivo, que se manifiesta básicamente en el sistema de repartición de competencias entre los niveles territoriales nacionales y estatales como consecuencia del sistema de distribución vertical del Poder Público.

En efecto, si se analiza el artículo 136 de la Constitución, relativo a las competencias del Poder Nacional, se evidencia una ampliación de las competencias nacionales que, materialmente, provoca que el Poder Nacional tenga que ver con todo lo que sucede en el país. Lo que queda en poder de los entes territoriales locales es, realmente, un residuo sin mayor importancia. Por supuesto, esto es producto de una evolución, desarrollada durante décadas, por lo que no podemos decir que el fortalecimiento del Poder Nacional frente a los poderes de los Estados federados o al Poder Municipal, sea producto de este texto, lo cual sin embargo, no impide afirmar que el esquema no haya respondido, también, a necesi-

dades del momento. Por ello, sin duda, el fortalecimiento del Poder Nacional no fue un azar, sino que responde a la búsqueda por consolidar un Estado Centralizado. Y sobre esto también se ocupa la Exposición de Motivos de la Constitución, cuando comenta el Capítulo II dedicado al Poder Nacional<sup>25</sup>. En efecto al referirse a la competencia del Poder Nacional, constata que el tema “ha sido uno de los más desordenadamente redactados en la Carta Fundamental. La adición sucesiva en cada reforma constitucional, que se ha hecho de nuevas y mayores atribuciones al Poder Nacional, no ha sido siempre acompañada por un estudio técnico y una redacción apropiada de las correspondientes originales”. Y agrega al comentar el artículo 136 de la Constitución: “...la redacción que ofrecemos no pretende presentarse como perfecta. Tenemos conciencia de su imperfección y creemos que puede mejorarse todavía. Sin embargo, creemos que su redacción, el orden en que se expresan las materias y la utilización de vocablos más precisos para distinguir aquellas materias que en su integridad corresponden al Poder Nacional, de aquella en que éste solo dicta normas y regulaciones, nos hace pensar que el texto del proyecto está muy mejorado en relación a los antecedentes...”.

Una de las cuestiones que más preocupó a la Comisión Bicameral, fue el relativo al sistema de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Estados federados, es decir, el de la competencia residual. “Según el pacto federal —continúa la Exposición de Motivos— los Estados solo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que después de la Constitución de 1864 aparecieron bajo el concepto de reservas a la competencia federal. Era la norma básica la de que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en la Constitución... En las Constituciones recientes se utilizaba un sistema distinto. La de 1947 excluía del Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a

---

25. *Loc. cit.*, pp. 391 y 392.

otro Poder. Esta norma tenía ya antecedentes directos y por no citar sino los más inmediatos, recordaremos que la Constitución de 1936, reformada en 1945, expresaba en el último Ordinal del artículo sobre la materia, reservada por los Estados a la competencia del Poder Federal: "Por último, cualquiera otra materia que la presente Constitución no atribuya a alguno de los Poderes que integran el Gobierno Federal y que no haya sido enunciados en este artículo..."; aun cuando es de señalar que todavía entonces se mantenía el precepto federativo de la conservación por los Estados de la soberanía no delegada en la Constitución. La Constitución del 53 agravó el proceso de centralización y suprimió la previsión descentralizadora que el Constituyente de 1947 estableció".

Constatada, por tanto, la evolución del proceso centralizador que culmina en 1953, donde se invierte la competencia residual atribuyéndosela al Poder Nacional y no a la de los Estados, la Comisión Bicameral concluye señalando lo siguiente: "...El sistema que después de determinado análisis hemos adoptado en nuestro Proyecto es el siguiente: a) Por una parte, conservamos el principio federal, según el cual es de la competencia de cada Estado: "Todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". Con ello la competencia residual se atribuye fundamentalmente a las entidades federativas; b) Se aclara, sin embargo, que pueda haber materias no previstas que, por su índole o naturaleza, deben corresponder al Poder Nacional. Pensamos que esto podría suceder, por ejemplo, con las derivaciones de la energía nuclear, o con otros asuntos que el desarrollo de la técnica u otras circunstancias puedan hacer aparecer, y que, por su misma índole, no corresponden a la competencia residual de los Estados. De esta manera hemos creído conciliar el derecho inmanente de las entidades que integran la Federación, con los supremos intereses de la República".

Y luego concluye la Exposición: "Se conserva en el Proyecto una acertada previsión de la Carta de 1947: la de que el Congreso, por el voto de las 2/3

partes de sus miembros podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa...”.

Esta fórmula constitucional Centro-federal que adopta la Constitución de 1961, sigue, sin duda, el mismo sistema conciliatorio adoptado para el establecimiento de otras instituciones en el texto fundamental: permite su desarrollo en la dirección que quiera la conducción política. Así, en principio, es un esquema federal con competencias residuales en los Estados, pero con una competencia nacional amplísima y ampliable cuando ello sea así por su índole o naturaleza, que permite centralizar materialmente todo. El esquema centralista que resulta, sin embargo, puede mitigarse estableciéndose la posibilidad expresa de que el Poder Nacional pueda descentralizar.

En el sistema de distribución de competencias adoptado en la distribución vertical del Poder entre los niveles nacional, estatal y municipal, se insiste, la competencia residual, se atribuye formalmente a los Estados, pero deliberadamente debilitada, pues se enumeran tantas competencias en el artículo 136 de la Constitución, a favor del Poder Nacional, y en el artículo 30 de la Constitución, a favor de los Municipios, que el residuo, como tal, es casi inexistente, y sólo un esfuerzo imaginativo puede contribuir a identificar materias concurrentes o residuales a favor de la competencia de los Estados<sup>26</sup>.

En definitiva, la Constitución ha establecido una forma de Estado centralizado con membrete federal, precisa y contradictoriamente como reacción frente al federalismo, y que se caracteriza por el fortalecimiento del Poder Nacional en el artículo 136, al definirse las competencias nacionales; por el debilitamiento de los Poderes estatales por la inoportunidad de los poderes residuales, y por la ausencia de recursos financieros de los Estados y su depen-

26. Véase el esfuerzo realizado en el texto de la Constitución del Estado Yaracuy de 31-12-79, en *G. O. del Estado Yaracuy* de 1-1-80.

dencia frente a los recursos fiscales que provienen del Poder Nacional.

En este sentido, debe destacarse que junto con el proceso de nacionalización o centralización de competencias, y el consecuente vaciamiento de competencias de los Estados, paralelamente se desarrolló un proceso de minimización de competencias tributarias de los Estados, eliminándoseles, materialmente, todo Poder tributario, y compensándose esta situación con el establecimiento de un sistema de retribución o de devolución nacional a los Estados, de recursos financieros, que adquirió el nombre de Situado Constitucional.

El Situado Constitucional, así, no es otra cosa que una especie de devolución, por el Poder Central, a los Estados, de recursos financieros, en compensación por los poderes tributarios que se han centralizado, y se configura como una partida anual en la Ley de Presupuesto Nacional por un monto equivalente al 15% de los ingresos ordinarios que debe distribuirse entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales (art. 229). En la actualidad, este es el ingreso fundamental de los Estados.

Pero además, la centralización progresiva de competencias, también ha comprendido los bienes de los Estados, y progresivamente las Constituciones han atribuido su administración al Poder Nacional. Por ello, el ordinal 10 del artículo 136 atribuye al Poder Nacional competencia respecto del “régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, y ostrales de perlas”, con lo cual, materialmente, se le quita a los Estados, la administración de sus bienes, como una muestra más del centralismo. Sin embargo, para mitigarlo, el propio texto constitucional trae una previsión expresa, aun cuando no desarrollada hasta el presente, según la cual “La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados, en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal...”, es decir, las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, y ostrales de perlas, “sin perjuicio de que también puedan establecerse, asignaciones especiales en benefi-

cio de otros Estados". En este caso, las asignaciones estarían sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución, es decir, a las previstas para la inversión del situado constitucional en coordinación con planes administrativos nacionales.

De nuevo, en estas normas se observa el matiz conciliador de posiciones de la Constitución: centraliza la administración de los bienes de los Estados; en compensación prevé la posibilidad de que se les atribuyan asignaciones económicas especiales, pero su inversión debe coordinarse con el Poder Nacional, por lo que, de nuevo, se abre la posibilidad de centralizar.

En todo caso, es evidente que este sistema centralizado que prevé la Constitución tuvo una motivación política concreta, aparte de ser el resultado de un proceso evolutivo: consolidar el régimen democrático de partidos, minimizando el desarrollo de poderes políticos locales que en el naciente Estado pudieran conspirar contra el mantenimiento del sistema democrático. Posiblemente, si se establece una forma de Estado descentralizado en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrífugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático. Transcurridos 25 años de democracia, y consolidada ésta, el perfeccionamiento de la misma, permite ahora evaluar el esquema de Estado centralizado y plantear las exigencias de descentralización política contemporáneas.

#### **c. La transitoriedad del antiguo régimen municipal**

El otro signo del esquema de Estado Centralizado que previó la Constitución de 1961, sin duda, fue la transitoriedad del antiguo régimen municipal.

En efecto, si hemos dicho que en el texto constitucional se evidencia una tendencia centralizadora y una reacción contra la descentralización y las autonomías locales, evidentemente que es contradictorio con ello, el régimen Municipal que regula el Capítulo IV del Título I del texto (artículo 25 a 34),

donde se establece un Municipio ideal, con amplia autonomía local, como ejemplo de descentralización política, en el cual se le otorgan amplios poderes, tanto en las materias propias de la vida local, como en la gestión de los intereses peculiares de la entidad, con importantes poderes tributarios.

La aplicación inmediata de este régimen municipal, se insiste, hubiera sido completamente contradictorio con el esquema de Estado Centralizado que se buscaba establecer, por lo que el Constituyente dejó en suspenso dicho régimen, a través de una Disposición Transitoria, en la cual se ordenó dejar en vigencia el régimen anterior, consolidado bajo la Constitución de 1953, hasta tanto no se desarrollasen legalmente las normas constitucionales. De nuevo aquí, se observa el sistema del Constituyente de prever y no prever: se instituye un régimen municipal ideal pero se impide su aplicación por una norma transitoria. Así, la Disposición Transitoria Primera de la Constitución estableció que "...Mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República". Esto equivale, ni más ni menos, a decir: he aquí el régimen municipal de una democracia nueva, pero por ahora sigue vigente el esquema municipal de la dictadura. En esta forma, la Constitución reguló un Municipio inexistente, pues tal como allí se prevé, ni ha existido ni existe en la actualidad. Ciertamente que con 17 años de retraso se sancionó la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, pero en la misma, aparte de desarrollarse principios de organización formal de los Municipios, no se estableció, realmente, el Municipio democrático, como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, sino que mediante normas transitorias, en la propia ley se reafirmó la transitoriedad del antiguo régimen municipal. De nuevo nos encontramos aquí la contrariedad consensual de la Constitución, de prever una institución que la propia Constitución luego impide aplicar de inmediato, mediante un régimen transitorio.

En definitiva, por las sucesivas transitoriedades, aún no se ha establecido el Municipio previsto en la Constitución. Ese Municipio del que hablan los artículos 25 y siguientes del texto fundamental, no existe, y a lo sumo, lo que todavía seguimos teniendo es el Distrito autónomo, siguiendo el esquema que se estableció en 1904.

En esta forma, el segundo efecto político de la voluntad de mantener el régimen democrático, como desiderátum del Pacto de Punto Fijo, además del sistema de partidos, es el sistema de Estado Centralizado concebido en la Constitución, de manera tal que fortaleciéndose el Poder Nacional se producía un debilitamiento de los Estados y si bien se creó el Poder Municipal, se suspendió la vigencia de las normas constitucionales, que lo regulaban, para mantener el centralismo.

### C. La inviolabilidad de la Constitución

Un tercer efecto institucional de la voluntad de mantener el sistema democrático, que se refleja en la Constitución, además de los dos anteriores, es el que el mismo texto establece en relación a su inviolabilidad. En efecto, mantener el sistema democrático es, ante todo, mantener la vigencia de la Constitución, por lo que el propio texto rechaza cualquier modalidad conforme a la cual la Constitución pueda quedar sin vigencia.

De allí el principio de la inviolabilidad de la Constitución, previsto en el artículo 250 que establece que "Esta Constitución 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. En tal eventualidad (cuando por acto de fuerza se tratara de quitar su vigencia) todo ciudadano investido o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia".

En esta forma, la rebelión para restablecer la efectiva vigencia del texto constitucional si se dejare de observar por acto de fuerza, está legitimada, im-

poniéndosele a todo ciudadano el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

La Exposición de Motivos del Proyecto señala, con razón, que esta es una disposición sin precedentes en el constitucionalismo contemporáneo. Como antecedente de esta norma se menciona el artículo 136 de la Constitución de México que proclama el principio de que "...la Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia...".

"Dado los antecedentes de todos conocidos y que caracterizan en cierto modo el desarrollo de la vida política en Venezuela —dice la Exposición de Motivos—, creemos que esa disposición contribuirá eficazmente a la salud y a la estabilidad de nuestro orden institucional, subrayando la responsabilidad en que incurren los ciudadanos que colaboran con los usurpadores y previendo al mismo tiempo un procedimiento fácil para liquidar con justicia y rapidez, el saldo de irregularidades que siempre dejan como herencia los regímenes de fuerza..."<sup>27</sup>.

Pero además, el principio de la inviolabilidad de la Constitución y el deber de los ciudadanos de restablecer su efectiva vigencia si dejare de ser observada, se han considerado por la Corte Suprema, como el fundamento de la acción popular que corresponde a todo ciudadano para requerir del Máximo Tribunal el control de la constitucionalidad de las leyes<sup>28</sup>. Así, en general, el control de la vigencia de la Constitución es un efecto fundamental del principio de la inviolabilidad, por lo que las instituciones que en el texto tienden a garantizar ese control y la vigencia constitucional son también reflejos del principio. Por ejemplo, en materia de control público de la constitucionalidad, deben destacarse las atribuciones y la propia figura del Fiscal General de la República, a quien corresponde velar "por la exacta observancia de la Constitución y las leyes" (art. 218) y por el "respeto de los derechos y garantías

27. *Loc. cit.*, p. 416.

28. Véase Sentencia de la Sala Político-Administrativa de 30-6-82, *cit.* en Allan R. Brewer-Carías, *La Defensa de la Constitución*, Caracas 1982, pp. 172 y siguientes.

constitucionales” (art. 220), lo cual aproxima al Ministerio Público venezolano al ombudsman de los países nórdicos.

#### **D. La rigidez constitucional y las modificaciones: reforma y enmienda**

Por último, la voluntad de mantener el régimen democrático se refleja en la Constitución, en su rigidez, al limitarse las posibilidades de su modificación solo mediante procedimientos complejos de reforma o enmienda, según los casos.

En tal sentido, en la Exposición de Motivos del texto se señala lo siguiente:

“...Desde el primer momento la Comisión hubo de plantearse el problema de darle una mayor rigidez al texto fundamental, con el objeto de evitar en lo posible, la multiplicidad de reformas que por no conllevar, como frecuentemente ha ocurrido en nuestro país, cambios sustanciales en las instituciones, dan la desfavorable impresión de mudanza permanente y de inestabilidad jurídica. Afinándose generalmente en los problemas de la reelección y de la amplitud del lapso constitucional, han surgido entre nosotros múltiples textos que dejaron intocadas las materias de fondo que son las que reflejan en verdad la transformación de la vida social, económica y jurídica de la Nación. Apenas se puede decir, con propiedad, que en las Constituciones de 1864 y 1947, se incorporan disposiciones que vienen a marcar hitos en nuestra historia constitucional”<sup>29</sup>.

Por tanto, las reformas del resto de los textos constitucionales, no fueron reformas sustanciales.

En todo caso, para evitar estas modificaciones, se diferenciaron en la Constitución dos procedimientos para su modificación, sometidos a requisitos distintos: la reforma, y la enmienda según que se toquen o no aspectos fundamentales del pacto político constitucional.

En esta forma, la reforma es el procedimiento que debe seguirse si se van a modificar las decisiones

29. *Loc. cit.*, pp. 411 y siguientes.

fundamentales o básicas para organizar políticamente a la comunidad; en cambio la enmienda debe referirse a aquellos aspectos de la Carta Fundamental donde predomine más lo incidental que lo fundamental. La enmienda es, entonces, un instrumento para facilitar cambios no fundamentales pero, a la vez, adoptar un sistema distinto al que se establece en la estructura política; es en definitiva, la modificación de "artículos que permite dejar incólume el texto original o fundamental". En cambio, la reforma consistiría en un "cambio en lo más profundo del contenido de la Carta, modificaciones del espíritu mismo del Constituyente, en fin, derogación de la Constitución y su sustitución por otra". Por eso, aparte de otras diferencias fundamentales, hay una esencial entre los procedimientos para la reforma y la enmienda, y es que en el primero, necesariamente debe someterse el proyecto a referéndum "para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma". En la enmienda esto no es necesario, y se prevé en cambio la aprobación del Proyecto por las Asambleas Legislativas de los Estados (arts. 245 y 246).

En todo caso, desde la vigencia de la Constitución, se han aprobado dos enmiendas constitucionales: en 1973, al restringirse las condiciones de elegibilidad; y en 1983, al regularse, de nuevo, sistemas diferentes para las elecciones de representantes; modificarse el funcionamiento de las Cámaras Legislativas y del trámite de formación de las leyes; y establecerse una fecha distinta para la iniciación del período constitucional.



#### IV. EL SISTEMA POLITICO-ECONOMICO-SOCIAL EN LA CONSTITUCION

Pero el segundo efecto del espíritu del 23 de enero en la Constitución, además del establecimiento y mantenimiento del régimen democrático, fue la previsión de un sistema político-económico-social condicionado por dos factores: la reacción contra la dictadura y el poder abusivo, y el establecimiento de un marco no comprometido para el sistema económico-social.

##### 1. LA REACCION CONTRA LA DICTADURA Y EL PODER ABUSIVO

Otro efecto del Pacto de Punto Fijo y del acuerdo político que provoca la Revolución Democrática de 1958, y que se refleja en la Constitución, es la reacción contra la dictadura y el poder absoluto. Debe recordarse que todos los partidos políticos y los líderes que recomienzan su actuación política en 1958, venían de sufrir un proceso dictatorial de 10 años y, por eso, puede decirse que dentro de las instituciones constitucionales y que se consagran en el texto de 1961, están una serie de instituciones que tienden a debilitar al Poder Ejecutivo, por una parte, y a establecerle controles a ese poder, por la otra. Puede decirse que esta previsión institucional en la Constitución, sin duda, estuvo motivada por esa reacción antidictatorial que estaba en el ambiente durante el proceso de redacción de la misma. Inclusive José Guillermo Andueza, Secretario de la Comisión Bicameral, en su "Introducción a las Actas de la Comisión de Reforma Constitucional", se refiere a dos factores ambientales que influyeron en las decisiones políticas tomadas en la Constitución de 1961: Por una parte, "el Espíritu del 23 de Enero", a lo cual nos hemos venido refiriendo, y por la otra, la reacción antidictatorial, lo cual, hasta cierto pun-

to, puede decirse que forma parte de la primera. Andueza, en efecto, afirma: "La reacción antidictatorial llevó a los Proyectistas a acentuar la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, y a conferir al Congreso amplias facultades". Por otra parte, agrega "los hombres que redactaron la Constitución de 1961 no pudieron sustraerse a la influencia del fenómeno dictatorialista. Creyeron sinceramente que debilitando al Poder Ejecutivo y fortaleciendo al Congreso se garantizaba al país contra el peligro del establecimiento de la dictadura. Esta tendencia —concluye— que se observa en el marcado tinte parlamentario que le dieron a las instituciones políticas, es una regresión histórica". Agrega, además, que "el marcado acento parlamentario de la Constitución de 1961 ha producido en la práctica una peligrosa confusión de poderes. El Congreso ha pretendido convertirse en Poder co-administrador"<sup>30</sup>.

Estos comentarios, que están en la "Introducción a las Actas", escritas en el año 1970, puede decirse que en el periodo transcurrido durante los últimos 13 años se han confirmado. Sin duda, ha habido una tendencia progresiva del Congreso a convertirse en poder administrador, a intervenir en las actividades del Poder Ejecutivo, lo que confirma, por otra parte, esa tendencia a desconfiar del Ejecutivo y a fortalecer al Congreso, como garantía de la democracia.

Este espíritu y esta reacción antidictatorial no han cesado y el Congreso además de haberse convertido en un poderoso instrumento, como debe ser, para frenar el gobierno, ha sido utilizado por los grupos políticos para ejercer poder frente al gobierno, y buscar una mayor ingerencia del Congreso en las gestiones ejecutivas.

Ahora bien, este espíritu que privó en la redacción de la Constitución, provocado por la reacción contra la dictadura, dio origen, a dos aspectos que queremos destacar: Por una parte, al debilitamiento del Poder Ejecutivo mediante el establecimiento de lo que hemos denominado en otra oportunidad, un sis-

---

30. *Loc. cit.*, pp. XXV, XXVI y XXVII.

tema presidencial con sujeción parlamentaria<sup>31</sup>, una especie de presidencialismo parlamentario; y, en segundo lugar, la previsión de todo un sistema de controles del Poder Ejecutivo, que están también en el texto Constitucional y que caracterizan nuestro sistema de gobierno.

#### **A. El debilitamiento del Poder Ejecutivo: el sistema presidencial con sujeción parlamentaria**

La reacción contra la dictadura produce, en primer lugar, que la Constitución de 1961 haya establecido un Poder Ejecutivo debilitado a través de sujetarlo al Parlamento en diversas formas. En el texto, así, hay todo un sistema de ingerencias del Parlamento en relación a las actividades del Ejecutivo. El sistema de separación orgánica de poderes, está así combinado con un gran sistema de contrapesos para frenar al Poder.

##### **a. El sistema presidencial**

En efecto, el Sistema Presidencial venezolano, derivado de la separación orgánica de Poderes, provoca también, una separación de la legitimidad de los poderes. El Presidente de la República y sus Ministros, que en la Constitución se denomina el Ejecutivo Nacional, no proceden del Congreso, ni dependen del Congreso como en los sistemas Parlamentarios, sino que el gobierno políticamente, actúa con una legitimidad democrática proveniente de una elección, al igual que los miembros del Congreso. Por ello, el gobierno para poder mantenerse en el poder, no requiere de la confianza del Parlamento, con lo cual aun cuando haya minoría parlamentaria en el apoyo al Poder Ejecutivo, el gobierno permanece sin que se lesione en ninguna forma su legitimidad.

Esta independencia orgánica entre ambos, hace que haya una serie de relaciones e interferencias;

31. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975, pp. 327 y siguientes.

por ejemplo, de acuerdo con el artículo 199 de la Constitución, los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y sus comisiones, y conforme al artículo 170, lo tienen también en las discusiones de las Leyes. Por tanto, es un derecho de los Ministros el poder acudir al Congreso y sus comisiones en cualquier momento, a hacerse oír, incluso cuando se esté discutiendo una Ley. Además, la Constitución establece que los Ministros están obligados a concurrir a las Cámaras, cuando sean llamados a informar o a contestar interpelaciones. Hay aquí un elemento parlamentario del sistema conforme lo establece el artículo 199 de la Constitución.

En consecuencia, los Ministros pueden acudir en cualquier momento a las Cámaras o a cualquier comisión y deben ser oídos, aparte de estar obligados a comparecer cuando se les vayan a formular interpelaciones o formular preguntas.

Por otra parte, los Ministros están obligados, anualmente a rendir cuenta de los fondos que hubieren manejado así como a presentar una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su Despacho, lo cual debe hacerse ante las Cámaras en sesión conjunta (artículo 190). Esta figura también está recogida a nivel de los Estados, respecto al Gobernador ante las Asambleas Legislativas, las cuales tienen facultad de aprobar o improbar anualmente la gestión del gobierno (artículo 20). En cambio, a nivel nacional, el Congreso no aprueba o imprueba las Memorias de los Ministros; las recibe, las puede discutir y el debate podría desembocar en un voto de censura por la Cámara de Diputados. Además, el propio Presidente de la República también debe presentar un Mensaje anual, en el cual debe dar cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión (artículo 191).

Por otra parte, el Ejecutivo Nacional tiene, por supuesto, de acuerdo al artículo 165, la iniciativa de las Leyes.

**b. Las ingerencias parlamentarias en el Ejecutivo Nacional**

Por su parte, el Congreso tiene una serie de ingerencias en el Ejecutivo que implican limitaciones a sus actividades. En primer lugar, debe destacarse una de carácter muy general que acaba de ser establecida en la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983. Se preve allí la obligación del Ejecutivo Nacional, de presentar a la aprobación de las Cámaras en sesión conjunta, los lineamientos generales del Plan de desarrollo económico y social de la Nación (artículo 7). Esta disposición tiene una enorme importancia, porque le da rango constitucional a la planificación y permite comprometer y hacer participar, en el proceso de planificación, al Poder Legislativo, con lo cual ésta deja de ser una tarea exclusivamente ejecutiva y comienza a ser una tarea en la cual participa el Poder Legislativo.

En segundo lugar, la Constitución (artículo 190, ord. 18) atribuye al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover los funcionarios o empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad por la propia Constitución Nacional. Es el principio, por tanto, de que es esencial a las competencias del Ejecutivo el nombrar y remover a los funcionarios públicos, salvo, cuando la designación está atribuida a otra autoridad. ¿Cuándo sucede esto? Primero, en la descentralización territorial: a nivel de Estados y Municipios, los funcionarios los nombran, en sus respectivos niveles, el Gobernador y los Concejos Municipales; segundo, en caso de elección, cuando se trata de funcionarios electos, no hay nombramiento; y tercero, cuando la ley atribuya el nombramiento a otra autoridad por razones de tener el organismo autonomía funcional o por razones de descentralización funcional o desconcentración.

Salvo estos casos, los funcionarios los nombra el Ejecutivo Nacional, en forma exclusiva, salvo dos excepciones: por una parte, el nombramiento del Procurador General de la República y, por la otra, el nombramiento de los Jefes de Misiones Diplomáticas;

en ambos casos, deben ser aprobados por el Senado, con lo cual la función ejecutiva encuentra una limitación (artículo 190, ordinal 6º, ratificado por el artículo 150, ordinal 7º). Por tanto, la primera limitación a la función ejecutiva está en el nombramiento de funcionarios públicos.

En tercer lugar, en materia de realización de actividad administrativa, muchas actuaciones del Ejecutivo Nacional están sometidos a autorizaciones o aprobaciones del Parlamento. En efecto, de acuerdo al artículo 126, los contratos de interés nacional deben ser aprobados por el Congreso, y el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos también requiere de autorización de las Cámaras en sesión conjunta.

Otros actos de disposición administrativa requieren de intervención del Congreso; por ejemplo, la enajenación de bienes inmuebles por el Ejecutivo Nacional, requiere de la aprobación del Senado (artículo 150, ordinal 2º). Así mismo, en materia presupuestaria, está el principio general de que no puede hacerse gasto alguno del Tesoro que no esté previsto en la Ley de Presupuesto, con lo cual se prevé el principio de la intervención parlamentaria en la autorización de créditos presupuestarios (artículo 227). La consecuencia de esto es que tampoco pueden decretarse Créditos Adicionales sin autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, con lo cual el sistema parlamentario rigidiza a la Administración, en virtud de normas constitucionales y su manejo depende, por tanto, de una intervención del Parlamento.

Otra limitación importante a las funciones del Poder Ejecutivo fue el proceso de descentralización funcional. Al exigir el artículo 230 una Ley para crear Institutos Autónomos, se limitó la facultad que antes tenía el Ejecutivo Nacional de crear Institutos Autónomos y de descentralizar funciones por decreto, con lo cual también se rigidiza la función ejecutiva.

En cuarto lugar, en materia política, también encontramos múltiples interferencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo. En materia de política internacional, la designación de misiones militares venezolanas en el exterior, requiere de una autoriza-

ción del Senado (artículo 150, ordinal 4º), y el Presidente de la República para salir del país requiere de una autorización del Senado (artículo 150, ordinal 6º; 179 y 189, ordinal 7º). En cuanto a la vigencia de los Tratados, el artículo 128 de la Constitución regula la necesidad de que sean aprobados por Ley, salvo que se trate de ejecutar obligaciones pre-existentes o aplicar principios reconocidos por el derecho internacional. Se establece así, el principio general de la intervención parlamentaria en materia de Tratados Internacionales.

Otra interferencia, en las tareas del Ejecutivo, quizás la más importante a nivel político, es la atribución que tiene la Cámara de Diputados de dar voto de censura a los Ministros, la cual si se decide por las 2/3 partes de los Diputados presentes, puede acarrear la remoción del Ministro (artículo 153, ordinal 2º), con lo cual se confirman estos elementos de parlamentarismo dentro del sistema presidencial venezolano.

#### **c. Las reservas legislativas**

Otro signo de la primacía del legislador sobre el Ejecutivo Nacional, es el sistema constitucional de materias reservadas al Legislador. En nuestra Constitución no hay materias reservadas al Ejecutivo. Todas las competencias atribuidas en el artículo 136 al Poder Nacional, son materias regulables por el legislador, pues conforme al artículo 139, corresponde al Congreso legislar sobre las materias de competencia nacional, con lo cual la Constitución ha reservado al Congreso la potestad de legislar sobre las materias de la competencia nacional. Es decir, la reserva legal, como sistema de ejecución de la Constitución, es un signo de la primacía del Parlamento en el sistema de separación de poderes. El Ejecutivo tiene la función de reglamentar total o parcialmente las leyes, (artículo 190, ordinal 10), pero no hay materias reservadas al Ejecutivo. Esto distingue a nuestro sistema del sistema francés de la Constitución de 1958, conforme al cual ella reservó materias al Ejecutivo, como reflejo de la hegemonía del Eje-

cutivo frente al Parlamento. Las potestades de normar del Ejecutivo solo corresponden a aquellas materias no previstas en la Constitución o, por vía reglamentaria, todo lo que signifique ejecución de las leyes.

**d. Las tendencias a coadministrar del Legislador**

Este sistema de sujeción parlamentaria y de interferencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo, ha provocado una tendencia de las Cámaras a coadministrar, más allá de sus potestades legislativas y de control. Esta tendencia se evidencia en dos aspectos.

Por una parte, hemos visto un proceso progresivo de intervención del Congreso en el nombramiento de determinados funcionarios con función ejecutiva. De acuerdo con la Constitución, al Congreso sólo le corresponde el nombramiento, del Fiscal General de la República, del Contralor General de la República y de los miembros del Consejo Supremo Electoral, los dos primeros por disposición de los artículos 219 y 238, y los últimos por la autonomía e independencia a la que se refiere el artículo 113; y el Senado sólo puede intervenir en el nombramiento del Procurador General de la República y de los Jefes de Misiones Diplomáticas (artículo 150, ordinal 7). No menciona la Constitución ninguna otra posibilidad de intervención del Congreso en nombramientos de funcionarios públicos con funciones ejecutivas ni posibilidad de que el Congreso asuma el nombramiento de otros funcionarios. Sin embargo, desde los años 70 se ha visto una tendencia del legislador de nombrar funcionarios de la rama ejecutiva. Por ejemplo, en la Ley de Carrera Administrativa de 1970, se previó, como mecanismo para controlar políticamente a la Oficina Central de Personal, un Directorio de la oficina formado por un grupo de funcionarios, uno de los cuales lo designan las Cámaras Legislativas en sesión conjunta (artículo 8º)<sup>32</sup>. Recientemente el problema se ha planteado en

32. Véase nuestra crítica formulada cuando la Ley estaba en proyecto en Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Fun-*

forma más grave, en el Proyecto de Ley de Precios, Costos y Salarios que se quiso discutir en las Cámaras en julio de 1983: la Administración de Sistemas de Precios, Costos y Salarios se quería encomendar a una Comisión cuyos funcionarios eran nombrados de diversas formas y entre ellos por el Congreso. Lo importante a destacar es que esta Comisión era la que tendría el poder administrador en el campo de los precios, costos y salarios, hasta el punto de que algunas de sus decisiones, se decía en el Proyecto, eran vinculantes para el Ministro de Fomento, de manera tal que el funcionario ejecutivo, que legalmente tiene competencia para adoptar determinadas decisiones en el campo del control de precios, no lo podría hacer sino cuando lo decidiera esta Comisión, con representantes directos del Congreso.

Este régimen, sin duda, sería inconstitucional e inadmisible por usurpación de funciones.

Pero además, también ha habido otra manifestación de esta tendencia a coadministrar por parte del Poder Legislativo, en el desarrollo progresivo del sistema de autorizaciones y aprobaciones no autorizadas en la Constitución, con lo cual las potestades de control han degenerado en facultades de co-gestión.

En efecto, progresivamente, en leyes en materia financiera, se han venido aumentando los poderes de intervención de las Comisiones del Congreso, y así vemos, por ejemplo, a las Comisiones de Finanzas y Contraloría de la Cámara de Diputados en materia de Crédito Público o en materia de Presupuesto, intervenir mediante autorizaciones o aprobaciones en diversas materias y decisiones con lo cual se ha venido aumentando el radio de intervención del Congreso en funciones netamente ejecutivas. Otro ejemplo reciente de esta tendencia estuvo en el proyecto de Ley de Ordenación del Territorio que se aprobó en la Cámara de Diputados en diciembre de 1982 y que luego se modificó en el Senado, en el cual se preveía que el Plan de Ordenamiento Terri-

---

*cionario Público y la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas 1971, pp. 182 y siguientes.

torial debería ser aprobado por "el organismo idóneo de la Cámara de Diputados" con lo cual se establecía, en definitiva, que un Plan de Ordenación del Territorio elaborado y aprobado por el Ejecutivo, se debía someter a una aprobación posterior por parte del Congreso.

Todo lo anteriormente señalado, evidencia que en nuestro sistema de gobierno existe un marcado parlamentarismo dentro de nuestro sistema presidencial, que debilita al Poder Ejecutivo. Por ello, cuando se afirma que en Venezuela existe un exacerbado presidencialismo, en realidad se están confundiendo los términos. No se trata de que haya un presidencialismo extremo ni de que el Presidente de la República tenga excesivo poder por el sistema de gobierno presidencial, sino que los poderes del Presidente en realidad se han acrecentado por el centralismo, es decir, por la acumulación a nivel nacional de poderes en relación a los niveles territoriales, pero no porque haya un sistema presidencialista, de preponderancia presidencial y debilitamiento del Congreso, cuando es todo lo contrario: hay una evidente primacía del Congreso, con debilitamiento del Ejecutivo.

**e. El contrapeso: Los poderes constitucionales del Ejecutivo y el Bicameralismo**

Pero esta posición del Ejecutivo frente al Congreso, tiene en el sistema constitucional, sus contrapesos, pues para contrarrestar las ingerencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo, que podrían conducir a un inmovilismo, la Constitución prevé mecanismos que permiten al Poder Ejecutivo zafarse en definitiva, de esa sujeciones parlamentarias.

En primer lugar, la propia Constitución, por ejemplo, prevé atribuciones del Poder Ejecutivo para la creación de servicios públicos en caso de urgencia comprobada por decreto (artículo 190, ordinales 11 y 175, ordinal 5º). La materia, en principio, es de reserva legal, pero el Ejecutivo puede crear un servicio público por decreto, con la aprobación posterior de la Comisión Delegada, en caso de urgencia

comprobada y de receso de las Cámaras. Con ello, se le está abriendo una salida al Ejecutivo frente a un inmovilismo en el cual podría quedar para casos urgente.

En segundo lugar, aún en funcionamiento de las Cámaras, la Constitución también prevé la posibilidad de que éstas atribuyan al Ejecutivo la facultad de legislar y tomar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. El artículo 190, ordinal 8º, prevé esta posibilidad que ha sido utilizada dos veces desde la vigencia de la Constitución (1961 y 1974) a través de la cual el Congreso le concedió poderes extraordinarios al Ejecutivo, que le han permitido, mediante Decretos-Ley, modificar buena parte de la legislación del país.

En tercer lugar, están todas las previsiones relativas a la "ampliación" de las potestades legislativas del Poder Ejecutivo, derivadas de la restricción y suspensión de garantías constitucionales, previstas en los artículos 190, ordinal 6º, y 241, 242 y 243. Conforme a estos artículos, el Presidente de la República puede restringir o suspender las garantías constitucionales, salvo las tres que ya hemos mencionado, y como consecuencia de la suspensión o restricción se produce una ampliación, en los términos de la restricción, de las potestades del Poder Ejecutivo; y, de hecho, esto es lo que ha sucedido en las últimas décadas.

Las regulaciones fundamentales en materia económica han sido dictadas en restricción o suspensión de garantías<sup>33</sup>. El ejemplo característico de esta posibilidad está en los regímenes de control de cambios que se han establecido desde 1940, y los cuales se han regulado en Decretos-Leyes dictados en restricción de la garantía económica. Además, como ejemplo, deben mencionarse las recientes regulaciones de control de precios de bienes de consumo.

En efecto, ante una situación de crisis económica como la actual, y con una Ley de Protección al

33. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia 1980.

Consumidor que, siendo una Ley importante, establece un límite en la regulación de precios de venta de bienes de consumo en relación a los declarados previamente como de primera necesidad, el Ejecutivo emitió un Decreto-Ley, dictado en situación de restricción de las garantías económicas constitucionales, para modificar el sistema de Ley de Protección al Consumidor, y prever un sistema de regulación de precios distinto al de la Ley. Ello ha conducido a que hoy exista un sistema paralelo: el de una Ley que no ha sido derogada y el de un Decreto-Ley de vigencia relativamente limitada, según la vigencia de la restricción a la libertad económica. Sin embargo, en la práctica, en ese caso, la regulación de precios no se realiza por la Ley de Protección al Consumidor, sino por el Decreto-Ley N° 1.971 de 1983 que prevé el sistema administrado de precios<sup>34</sup>.

Sin duda, esta es una salida que la propia Constitución prevé frente a la rigidez del presidencialismo parlamentario para que el Poder Ejecutivo pueda desarrollar determinadas políticas en caso de urgencia o emergencia.

En cuarto lugar, así mismo están las normas de los artículos 240 y 242 que prevén la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional decrete el Estado de Emergencia, con la consiguiente ampliación de poderes para el Ejecutivo. Inclusive, el artículo 244 permite al Ejecutivo la adopción de determinadas medidas vinculadas al orden público que, inclusive, pueden consistir en detención o confinamiento de determinadas personas que puedan provocar inminentes trastornos al orden público, las cuales, aun cuando sometidas a control del Parlamento, significan una ampliación de los poderes del Ejecutivo. Es, si se quiere, la respuesta del propio texto Constitucional a la rigidez del sistema de relaciones entre los poderes y de preponderancia, hasta cierto punto, del Legislativo frente al Ejecutivo.

34. Véase los comentarios a esta anómala situación en Allan R. Brewer-Carías, "Recientes regulaciones sobre control de precios" en *Revista de Derecho Público*, N° 13, Caracas 1983, pp. 83 y siguientes.

Por último, en este mismo orden de ideas de instituciones que, frente al parlamentarismo presidencial del sistema de gobierno en Venezuela, permiten al Poder Ejecutivo salir de determinadas crisis ante una posición contraria del Parlamento, está el propio sistema bicameral del Poder Legislativo venezolano. Particularmente, el Senado, aun cuando reminiscencia del federalismo, se presenta en la relación de poderes, como la Cámara de "ponderación" y "ecuanimidad", tanto por su composición (dos senadores por cada entidad federal) como por el sistema de elección (lo más aproximado a la uninominalidad). Por ello, por una parte, la Constitución ha asignado, precisamente al Senado, una serie de atribuciones privativas en relación a actividades del Ejecutivo (artículo 150) que es menos conflictivo ejercer que si fuera en la Cámara de Diputados; y por la otra, ha sido el Senado, la Cámara que ha ejercido, en momentos de crisis político-institucional, el contrapeso de la politización excesiva de la Cámara de Diputados.

Debe indicarse, además, que el mismo sistema bicameral y el haberse conservado el Senado en el Proyecto de Constitución, puede decirse que fue motivado por las circunstancias políticas concretas que existían en 1960. Orlando Tovar Tamayo, en efecto, señala como motivo para la adopción del sistema bicameral el que "para la fecha de discutir la Constitución se había producido en la fracción mayoritaria de Diputados una división que ponía en peligro la mayoría de la bancada gubernamental y conservar el Senado era, por la forma de resolver la diferencia de criterio entre las Cámaras, la única fórmula de mantener el control del Parlamento"<sup>35</sup>.

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución y en los primeros años de la década de los sesenta, los conflictos institucionales que se produjeron por la acción del gobierno contra la subversión de izquierda, y la oposición mayoritaria de la Cámara de Diputados encontraron su salida

35. Véase Orlando Tovar Tamayo, *Derecho Parlamentario*, Caracas 1973, p. 18.

institucional, precisamente en el Senado, Cámara que por su posición fue un factor fundamental en el mantenimiento del sistema democrático.

## **B. El establecimiento de un sistema de controles del Poder Ejecutivo**

Pero además del debilitamiento del Ejecutivo, manifestado en todas las interferencias parlamentarias señaladas, la reacción contra la dictadura y el poder abusivo, también provocó, en la Constitución, el establecimiento de un sistema completo de controles al Poder Ejecutivo y, particularmente, de tres tipos: control parlamentario, control jurisdiccional y control por los órganos con autonomía funcional.

### **a. El control parlamentario**

El control político o parlamentario, tiene su fundamento en el artículo 139, que establece, en general, que el control de la Administración Pública corresponde al Congreso en los términos establecidos en la Constitución, la cual prevé, primero: la posibilidad de citar a los Ministros y la obligación de éstos de asistir cuando vayan a ser interpelados (artículo 99); segundo, la posibilidad de las Cámaras de realizar investigaciones, con la obligación de todos los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos de comparecer ante los cuerpos legislativos y de suministrar informaciones y documentos que se requieran, obligación que también incumbe a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías (artículo 60); tercero, que corresponde al Congreso el control de la Administración Descentralizada, es decir, de los Institutos Autónomos, así como de los intereses de Estado en Corporaciones o Entidades de cualquier naturaleza (artículo 230), por supuesto, de conformidad con la Ley; y cuarto, también como mecanismo de control del Congreso, los ya señalados de aprobaciones y autorizaciones que corresponden al Congreso en determinados casos de acciones del Ejecutivo.

#### b. El control jurisdiccional

El segundo tipo de control, además del control político parlamentario, es el control jurisdiccional, previsto en la Constitución, en dos aspectos: constitucional, por una parte, y contencioso-administrativo, por la otra.

El artículo 215 atribuye a la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de declarar la nulidad de reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de la Constitución, con lo cual se establece un control de la constitucionalidad de todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, no quedando ningún acto fuera de control. Para ejercerse este control, particularmente contra los actos de efectos generales del Ejecutivo, la Constitución prevé la acción popular cuyo fundamento está en el artículo 250 de la Constitución.

Además, está el control contencioso-administrativo, al atribuir, el mismo artículo 215, competencia a la Corte Suprema para declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional cuando sea procedente, es decir, como lo dice el artículo 206, "cuando sean contrarios a derecho" sin perjuicio, por supuesto, de la competencia en esta materia atribuida a otros Tribunales de la República.

Por supuesto, también está un tercer tipo de control jurisdiccional respecto de la actividad del Ejecutivo Nacional, aun cuando imperfectamente desarrollado, que es el Recurso de Amparo. De acuerdo con el artículo 46 de la Constitución, los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece y, por supuesto, el amparo, por esencia, es un medio de protección básicamente frente al Estado.

Hemos señalado que hasta tanto se dicte la Ley de Amparo, la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución regula sólo el amparo a la libertad personal, que en la actualidad es la única libertad protegida por este medio de control.

**c. El control por los órganos con autonomía funcional**

El tercer lugar, dentro de los sistemas de control que establece la Constitución frente al Ejecutivo, básicamente, además del que ejerce el Parlamento y el Poder Judicial a través de los controles políticos y jurisdiccionales, está el control que ejercen otros órganos que no dependen de los otros dos clásicos poderes y que tienen autonomía funcional. Inclusive, hasta cierto punto, los órganos con autonomía funcional que rompen la trilogía orgánica de poderes, han sido creados, precisamente, para controlar al Ejecutivo Nacional, con lo cual de nuevo vemos aquí la voluntad del Constituyente de limitar los poderes al Ejecutivo.

En primer lugar, está el control fiscal, al establecer la Constitución que corresponde a la Contraloría General de la República (artículo 234) el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales. Este, en definitiva, es un órgano con autonomía funcional, creado para ejercer control sobre la Hacienda Pública, en forma autónoma e independiente.

En segundo lugar, está el control ejercido por el Fiscal General de la República, a quien corresponde "Velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes", básicamente por parte del Ejecutivo Nacional y de los funcionarios públicos. Para ello, se crea un organismo con autonomía funcional a quien se atribuye el Ministerio Público (artículos 218 y 220).

Pero además, hay un tercer órgano con autonomía funcional, con fundamento constitucional, cuyas competencias implicaron la sustracción de competencias antes atribuidas al Ejecutivo. En efecto, el Consejo de la Judicatura asume buena parte de la administración tribunalicia que antes correspondía al Ejecutivo (artículo 217).

En cuarto lugar, algo similar sucede respecto de la administración electoral. Esta tarea, para garantizar la independencia de los órganos y procesos electorales, se le quitó a la órbita del Ejecutivo y

se asignó por ley a un órgano con autonomía funcional, el Consejo Supremo Electoral.

En todos estos casos de control de actividades por órganos con autonomía funcional, debe señalarse que estos se crearon sustrayéndoselas, precisamente, al propio Poder Ejecutivo. La Administración Judicial hasta 1970 correspondía al Ministerio de Justicia, y el propio Ministerio Público se atribuyó hasta 1961, a la Procuraduría de la Nación. Así, la Constitución, además de regular los Poderes Legislativo y Judicial controlando al Ejecutivo, consolidó o creó estas instituciones paralelas autónomas, en el sentido de que no dependen de los tres clásicos poderes, como órganos con autonomía funcional para controlar al Ejecutivo. Esta es una muestra más de esa motivación política que tuvieron los redactores de la Constitución, de debilitar el Ejecutivo como reacción frente a la dictadura y el poder abusivo, con la consecuencia inmediata: fortalecer al Legislativo y controlar, a la vez, al Ejecutivo por el Legislativo, el Judicial y otros órganos paralelos con autonomía funcional. Este es otro aspecto que nos muestra el proceso político que giró en torno al Pacto de Punto Fijo y que se generó con la Revolución Democrática en 1958.

## 2. EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NO COMPROMETIDO PARA EL SISTEMA ECONOMICO-SOCIAL

Pero además de los efectos concretos del espíritu del 23 de enero en el texto constitucional, antes señalado, puede identificarse otro efecto concreto y directo del criterio consensual que previó en la redacción de la Constitución, y ese es el establecimiento de un marco de referencia "no comprometido" para el sistema político-económico y social, es decir, el establecimiento de un sistema político-económico y social no comprometido con ninguna corriente ideológica, de manera tal que, al contrario, sirviera a cualquiera de las corrientes ideológicas que, representadas en los partidos políticos, parti-

ciparon en la elaboración de la Constitución. Este sistema político-económico no comprometido, por otra parte, respondía al signo de la democracia pluralista que se instauraba, y por ello podía servir a todas las corrientes de manera que pudiera ser utilizado y desarrollado por todos los partidos, conforme a la orientación del gobierno. En este aspecto, es donde más resalta el mencionado carácter flexible del texto fundamental, en el sentido de que no tiene ninguna rigidez ideológica, sino que establece un sistema que puede variar entre un extremo liberalismo y un extremo socialismo, sin que la Constitución tenga que ser modificada. Se insiste en que esta es una de las virtudes de nuestra Constitución, provocada por la situación política de 1958, de lograr todo por consenso, sin rigidez, de manera que no se tuviera que apartar nadie de la Constitución. Por ello se llega a este sistema, que podría semejarse a un menú "a la carta", donde cada quien se sirve y puede obtener lo que quiere, sin que haya necesidad de modificar la Carta misma.

En esta forma, conforme a esta Constitución, hemos desarrollado un sistema que hoy es de capitalismo de Estado, de economía mixta, donde tanto los particulares como los entes estatales actúan, y donde los medios de producción no son propiedad exclusiva de ningún sector; pueden ser del Estado o de los particulares con preponderancia en alguno de los extremos, según sea la orientación política del Gobierno.

Este sistema de economía mixta implica, por una parte, el establecimiento de dos derechos fundamentales: la libertad económica y el derecho de propiedad; y por la otra, de potestades de intervención del Estado en relación a ambos derechos.

En efecto, la Constitución comienza por garantizar que todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia (artículo 96), estableciendo la obligación del Estado de proteger la iniciativa privada (artículo 98); pero a la vez, establece que aquella puede ser limitada legalmente por razones de seguridad, de sanidad y otras de

interés social (artículo 96); y la protección a la iniciativa privada se prevé sin perjuicio de la facultad que se otorga al Estado 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 (artículo 98).

Por tanto, se consagra una libertad económica que muy lejos está de ser absoluta, y al contrario, es limitable, regulable y controlable por el Estado. Además, se le confieren a éste una serie de poderes de intervención, que le permiten asumir diversos papeles: Estado Planificador, Estado Regulador, Estado de Fomento, Estado de Control y, en fin, Estado Empresario.

Particularmente, la Constitución consagra expresamente la posibilidad del Estado de asumir actividades industriales, de controlar la industria básica pesada, y en fin, de "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional" (artículo 97), fundamento de la potestad nacionalizadora, que ha sido aplicada a la industria del hierro, de los hidrocarburos y del gas natural.

Dentro de ese sistema de economía mixta, por supuesto, se encarga al Estado la tarea general de promover 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 (artículo 95). A tal efecto, el propio texto constitucional establece como fundamento del régimen económico de la República los principios de justicia social, de manera de asegurar a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad (artículo 95).

En cuanto al derecho de propiedad, también se garantiza en la Constitución, pero precisándose que en virtud de su función social estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general (artículo 99), con lo cual se aban-

donó toda fórmula absoluta para consagrar ese derecho. Además, se establece expresamente la posibilidad del Estado de expropiar bienes de cualquier clase, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización (artículo 101); además de la afectación de ciertas propiedades particulares al servicio del público (artículo 104) o al beneficio colectivo de los venezolanos (artículo 106).

En definitiva, en materia del sistema político-económico, la Constitución lo establece en forma tal, que mediante su desarrollo legislativo se le puede dar la orientación que se requiera, conforme a las orientaciones políticas del gobierno, sin necesidad de que se modifique la Constitución. Sin duda, esta fue la solución de compromiso que sólo un pacto político unitario podía originar. Como lo resume la Exposición de Motivos de la Constitución:

“Por supuesto, la libertad económica que la Constitución garantiza no es la que puede impedir al Estado reservarse determinadas industrias, la explotación o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, así como regular la circulación, la distribución y el consumo de las riquezas con el objeto de impulsar el desarrollo económico del país. La protección a la iniciativa privada que la Constitución consagra se ve dentro de este orden de cosas, como una consecuencia lógica de la acción del Estado y el reconocimiento de la necesidad de que aquélla contribuya eficazmente al desarrollo nacional”<sup>36</sup>.

De esto se deduce, por tanto, la amplísima facultad interventora y de participación en la economía del Estado, sometida a muy pocos límites, pues el ámbito del sector público en relación al sector privado, dependerá en definitiva de la política económica y social concreta de los gobiernos. Como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia: “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 las

36. *Loc. cit.*, p. 386.

autoridades competentes hagan 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 e 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"<sup>37</sup>

De todo lo anteriormente señalado, resulta como conclusión, al analizarse las instituciones básicas de la Constitución de 1961, que las mismas tuvieron su motivación concreta en la situación política de consenso y de unidad nacional que resultó de la Revolución Democrática de 1958, y que tuvo como finalidad inmediata consolidar un sistema político democrático estable, capaz de defenderse frente a los enemigos antagónicos: las fuerzas de la dictadura o de la extrema izquierda.

Dentro de ese espíritu de concordia, que se ha denominado el espíritu del 23 de enero, que provocó la reducción al mínimo de las discrepancias partidistas, se redactó la Constitución de 1961. En su sanción final se evitó toda discusión y discrepancia, incluso verbal, y la totalidad de sus regulaciones fueron el resultado de un consenso. Es fácil, entonces, entender muchas de sus instituciones, influidas por ese espíritu, las cuales hemos agrupado en los cuatro efectos básicos que produjo el Pacto de Punto Fijo en el texto constitucional y que configuran el régimen democrático y el sistema político-económico-social: el establecimiento del sistema democrático; el mantenimiento del mismo; la reacción contra la dictadura y el poder absoluto; y el establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico.

---

37. Sentencia de 5-10-70 en G. O., N° 1.447 Extra de 15-12-70.



## V. LA DEFICIENTE EJECUCION DE LA CONSTITUCION

El enjuiciamiento general del lapso de 22 años que ha transcurrido desde que se sancionó la Constitución, tomando en cuenta los condicionamientos políticos antes señalados y sus efectos en el texto constitucional, permite mencionar que la Constitución ha sido ejecutada deficientemente y ello se ha traducido tanto en una ejecución incompleta como en una ejecución inadecuada. Queremos a continuación, hacer algunas apreciaciones sobre estas dos grandes deficiencias en la ejecución constitucional.

### 1. LA EJECUCION INCOMPLETA DE LA CONSTITUCION

En primer lugar, la Constitución de 1961 aún no ha sido ejecutada completamente, por lo que gran parte de sus previsiones continúan siendo letra muerta o cuando más, programas a ser ejecutados. La inejecución constitucional, sin duda, es culpa, en primer lugar, del Congreso, quien ejerce la competencia legislativa, y en segundo lugar, de quienes han dominado el Congreso durante estos últimos 22 años: los grandes y pequeños partidos políticos del país. En definitiva, la inejecución constitucional es culpa de las instituciones políticas representativas.

Esta deficiencia en la ejecución constitucional se evidencia de dos aspectos: por una parte, del carácter aún programático de muchas normas constitucionales, que por ello, son inejecutables; y en segundo lugar, de la vigencia aún en la actualidad, de ciertas normas transitorias, cuya transitoriedad ya es casi permanente. Queremos insistir en estos dos aspectos en forma separada.

## **A. La permanencia del carácter programático de ciertas normas constitucionales**

Si analizamos la Constitución de 1961, veintidós años después de su vigencia, encontramos, en efecto, que muchas de sus regulaciones continúan siendo normas programáticas que aún no han sido ejecutadas. Dentro de las más importantes lagunas de la ejecución constitucional, se destacan, en efecto, las siguientes relativas a la participación ciudadana en las tareas públicas; al régimen de los derechos y libertades constitucionales; a la organización administrativa y a la ordenación del territorio.

### **a. La participación ciudadana: las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social**

La Constitución de 1961 consagró en su artículo 57, una de las normas de mayor alcance programático, al establecer que sin perjuicio de las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a asistencia, educación y bienestar del pueblo, la Ley puede establecer obligaciones en estas áreas a los particulares, derivadas de la solidaridad social. Un cuerpo de reformas legislativas en este campo, conscientemente estructuradas, pueden comenzar a superar el esquema paternalista del Estado, y a hacer participar, a quienes tienen capacidad, en la solución de los problemas sociales de nuestro país. Un servicio obligatorio de carácter profesional en la educación y en la salud, así como en el campo técnico, es lo menos que puede establecerse para quienes se benefician de la acción del Estado.

### **b. El régimen de los derechos y libertades constitucionales**

#### *a'. La protección frente a la libertad de información*

La Constitución consagra en su artículo 66 la libertad de expresión del pensamiento, sin censura previa, lo cual es una de las garantías fundamentales.

de nuestra vida democrática. Sin embargo, esa libertad, como todas, tiene una doble cara: su ejercicio pleno por algunos, que son los menos, puede ocasionar y ocasiona, sin duda, perjuicios a otros, que a veces son la mayoría. Todos los derechos constitucionales, conforme al artículo 43, tienen que tener como limitaciones, el derecho de los demás y el orden público y social. Sin embargo, la libertad de información a través de la prensa, radio, cine y televisión, no tiene límites en nuestro país. Se dice lo que se quiere y se perjudica a quien sea, sin que nada pase. No se trata, por supuesto, de limitar o censurar el derecho a informar; de lo que se trata es de responsabilizar a quien informa de lo que diga. Insistimos, que se informe lo que se quiera, pero que se responsabilice efectivamente a quien informa, de lo que diga, protegiéndose a quien se lesiona por informaciones falsas. Las escasas previsiones de la Ley de Ejercicio del Periodismo no son suficientes; y la democracia no es completa si no se garantiza el derecho a ser informado y a reclamar contra las informaciones falsas y difamantes. Una normativa de este tipo, podría detener la progresión hacia una dictadura de los medios de comunicación, que amenaza todo nuestro sistema de libertades.

*b'. La garantía del acceso a la justicia*

Conforme al Estado de Derecho que regula la Constitución, el artículo 68 garantiza el derecho de todos a utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, esta garantía es sólo de carácter formal y relativa. La justicia en Venezuela tiene que ser democratizada para que realmente, todos, puedan tener acceso a ella: en la actualidad, sólo muy pocos pueden acceder a los Tribunales, pues lo lento y complicado de cualquier procedimiento judicial, cuyas normas datan de principios de siglo, hacen casi imposible sostener cualquier juicio, el cual siempre dura años. No se trata, sólo, de establecer, como dice la Constitución, el ejercicio del derecho de acceder a la justicia a quienes no dispongan de

medios suficientes, sino de prever simplificaciones procesales que permita impartir justicia en forma rápida. No olvidemos que así como hay políticos que entienden la política y el gobierno como el arte de hablar, hay abogados que solo conciben la profesión, como el arte de la dilación y de la complicación. El Congreso está en la obligación, si no quiere que colapse todo el sistema judicial, de regular los procedimientos, agilizándolos y simplificándolos.

*c'. La protección de las comunidades indígenas*

Conforme se establece en el artículo 77 de la Constitución, el Congreso deberá regular el régimen de excepción que requiere la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación. Nuestro país, que tiene una envidiable homogeneidad social comparativamente hablando respecto de toda América Latina, no puede olvidarse de nuestras minorías representadas por estas comunidades, impunemente explotadas y absurdamente reguladas, aún, por una Ley de Misiones inspirada en normas coloniales.

*d'. La extensión de la seguridad social*

Conforme a lo establecido en el artículo 94, el legislador deberá desarrollar en forma progresiva y efectiva un sistema general de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios laborales y personales y a garantizar la asistencia social a quienes carezcan de medios económicos. La inejecución constitucional de esta normativa ha provocado un panorama desolador en nuestro país: los gremios, como grupos de presión, han venido minando y apoderándose de estructuras estatales, obteniendo beneficios sociales algunas veces exorbitantes, llevando a la ineficiencia, cuando no a la quiebra, muchas instituciones; y ello en contraste con la indigencia asistencial en la cual está la mayoría del país, donde enfermarse es la mayor tragedia que pueda ocurrirle a cualquier mortal.

*e'. La regulación de la promoción industrial*

Los artículos 95 y 96 de la Constitución, dentro del sistema de economía mixta que establece, prevén un papel decisivo del Estado en la promoción del desarrollo económico y la diversificación de la producción, prescribiendo la posibilidad de planificar, racionalizar y fomentar la producción. El legislador, sin embargo, nada ha hecho en este campo. Desde 1939 ha estado suspendida la garantía económica, lo cual fue ratificado por el Congreso en 1961. Así, el órgano legislativo, irresponsablemente, compartió sus competencias, abriéndole un campo ilimitado de regulación industrial al Poder Ejecutivo, quien lo ha ejercido mediante Decretos-Leyes de cuyo contenido ni siquiera está enterado el Congreso. Una Ley de industrias o de promoción industrial, por ello, es la única vía para un restablecimiento posterior de la libertad económica. Las regulaciones ejecutivas de los últimos 22 años en este campo son de tal magnitud, que hacen imposible en la actualidad la derogación del Decreto de restricción de la libertad económica del 23 de enero de 1961, el cual cumplió, al igual que la Constitución, 22 años de vigencia en la Venezuela democrática.

**c. El régimen de la organización administrativa**

*a'. La ordenación del Area Metropolitana de Caracas*

La Constitución previó, en su artículo 11, la ordenación del Area Metropolitana de Caracas, anticipándose a lo que sería una realidad incontenible: el crecimiento de la Capital de la República. Por supuesto, los problemas de Caracas no sólo son de orden legal, pero todos los otros problemas sólo podrán ser atacados y eventualmente solucionados, si se establece un sistema único de autoridad para toda el Aea Metropolitana, es decir, un gobierno y administración para todo el territorio del Departamento Libertador del Distrito Federal, y del Distrito Sucre y del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, y

la previsión de la extensión futura de dicho sistema institucional, a las jurisdicciones de los actuales Distritos del Area de los Valles del Tuy y del Valle de Guarenas-Guatire. Sin esa ordenación institucional, nuestra gran ciudad seguirá viendo agravarse su caos de crecimiento. Esta Ley del Area Metropolitana de Caracas, por supuesto, exigirá la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual si bien es de 1936, sus regulaciones básicas datan del esquema de 1864, y la reformulación del sistema de gobierno local, particularmente en lo que concierne al Litoral Central.

*b'. La regulación del sistema de policías*

De acuerdo a los artículos 17, ordinal 5º, 134 y 136, ordinal 5º, la competencia estatal en materia de policía está regulada en la Constitución, como una competencia concurrente, en la cual intervienen los niveles nacional, estatal y municipal. El órgano legislativo ha sido incapaz, hasta el presente, de dictar un ordenamiento nacional de regulación y coordinación policial, instrumento esencial, no sólo para asegurar la existencia de un aparato institucional destinado a garantizar la seguridad personal y material de los venezolanos, sino para garantizar también, los derechos individuales, frente a la acción de los cuerpos policiales. La imprecisión y superposición de los organismos policiales de la actualidad está exigiendo esta regulación indispensable para una completa ejecución del texto constitucional.

*c'. La regulación del patrimonio del Estado*

Una de las consecuencias de la explotación petrolera y de la enorme riqueza que ha recibido el Estado venezolano durante más de medio siglo, ha sido el olvido de la protección y mantenimiento de su propio patrimonio. El Estado venezolano, ciertamente, no sabe lo que tiene ni en bienes inmuebles ni en obras ni en patrimonio artístico y cultural. Una legislación sobre el patrimonio nacional resulta indispensable para comenzar a poner orden en la

Administración de un Estado despilfarrador y descuidado, que no sabe lo que tiene. Este aspecto de la Hacienda Pública Nacional que define indirectamente el artículo 234 de la Constitución y que regula insuficientemente el artículo 136, ordinal 10 de la Constitución, también exige del Congreso el cumplimiento de su obligación legislativa.

d'. *La regulación de la administración descentralizada*

Por último, otra de las áreas que evidencian una inejecución de la Constitución, es la regulación orgánica de los entes descentralizados que integran la Administración Nacional, prevista en el artículo 230 de la Constitución. En la actualidad, más del 70% del gasto público consolidado del país se eroga a través de institutos autónomos y empresas del Estado, y sin embargo, no existe aún un cuerpo normativo que regule lo que hoy es la parte más importante de nuestra Administración Pública. Esta seguirá siendo irracional en algunas gestiones y despilfarradora en otras, mientras el Congreso no dicte este cuerpo normativo de primera importancia para la reforma de nuestra Administración Pública.

d. **El régimen de la ordenación del territorio**

A pesar de que recientemente, en julio de 1983, se ha dictado la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio<sup>38</sup>, algunas áreas específicas de esta política, continúan sin regulación legal. Esto sucede con los transportes, las obras públicas, el ordenamiento urbano y el régimen de las aguas.

a'. *La regulación de los transportes terrestres*

En un país cuya economía contemporánea se montó sobre una red otrora excepcional de comunicación y transportes terrestres, carece aún de un ordenamiento jurídico que los regule. Una Ley de Vialidad y Transportes Terrestres, conforme a la orientación que establecen los artículos 104 y 136, ordinales 20

38. Véase en G. O., Nº 3.238 Extra de 11-8-83.

y 21, sobre todo cuando estamos proyectando una red ferrocarrilera nacional y se ha iniciado el sistema de transporte rápido urbano en Caracas, resulta indispensable para garantizar un adecuado servicio al público y una protección sensata frente a su uso irracional. La reciente Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte de diciembre de 1982, no es sino un paliativo a esta carencia legislativa provocada por el inminente inicio de las operaciones del Metro de Caracas en enero de 1983.

*b'. La regulación de las obras públicas nacionales*

Dentro de las actividades de fomento que corresponden al Estado, sin duda, una de las más importantes y de mayor tradición es la de la construcción de la infraestructura física del país, regulada en el artículo 136, ordinal 15 de la Constitución. Desde la época guzmancista, el Estado se ha caracterizado por ser un Estado constructor. Sin embargo, las obras públicas nacionales carecen de una regulación que modernice su utilización y que asegure su mantenimiento y protección. El viejo Decreto reglamentario de las Obras Públicas Nacionales de 1909, requiere urgentemente de una sustitución por un texto legislativo que ordene y racionalice en beneficio de todos, esta actividad fundamental del Estado.

*c'. La regulación del ordenamiento urbano*

Por otra parte, a pesar de que nuestro país contemporáneo se caracteriza por ser un país urbanizado y en continuo proceso de urbanización, las Cámaras Legislativas también han sido incapaces de dictar una regulación sobre el desarrollo urbano que racionalice y ordene las competencias concurrentes que en esta materia tienen los niveles nacional y municipal, conforme a lo establecido en los artículos 30 y 136, ordinal 14 de la Constitución. El desarrollo urbanístico del país requiere urgentemente, de este texto legislativo que se anticipe al caos urbanístico que está a punto de aniquilar la posible vida racional en las grandes, pequeñas y nuevas

ciudades del país. Un país urbano, sin adecuada regulación que ordene su crecimiento urbanístico, es un país desordenado y anárquico que conspira, citadinamente, contra una estabilidad que no garantiza la alegría de vivir en las ciudades, y que más bien convierte dicha vida, en una pesadilla.

d'. *La regulación nacional de las aguas*

Otras de las regulaciones inexistentes y que hacen de nuestra Constitución, un texto inejecutado, sin duda, es la regulación de las aguas que orienta los artículos 136, ordinal 10 y 106 de la Constitución. No creemos que sea necesario insistir en la importancia de los recursos hidráulicos, no sólo para el desarrollo del país, sino para la vida humana. Sin embargo, Venezuela aún carece de un cuerpo normativo que regule el racional aprovechamiento de las aguas, dejando a salvo las viejas normas de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas; así como que regule los poderes de una administración única de las aguas, que aún está por estructurarse. La carencia legislativa en este campo, pone una vez más sobre los hombros del Congreso, la responsabilidad por los desastres futuros que dicha ausencia legislativa pueda causar al país.

**B. La supervivencia de disposiciones transitorias**

Pero la inejecución de la normativa constitucional no sólo está en la ausencia de regulaciones legislativas por el Congreso de las normas programáticas que estableció el texto constitucional de 1961, sino por la supervivencia, por esa misma carencia legislativa, de normas transitorias que hacen nugatorias o deficientes tanto el ejercicio de derechos por los particulares como de poderes por los órganos del Estado. En efecto, aún permanecen vigentes, 22 años después, las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta y Décima de la Constitución, que comentaremos, además, de la Disposiciones Decimatercera, Vigésima y Vigésima primera.

**a. La regulación de la Nacionalidad**

Las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Constitución, inciden sobre los aspectos sustanciales relativos a la adquisición y pérdida de la nacionalidad venezolana reguladas en los artículos 36 y 39. Por otra parte, el propio artículo 42 exhorta al Congreso a dictar una ley que regule todos los aspectos relativos a la nacionalidad, los cuales aún no se han regulado, permaneciendo en vigencia, transitoriamente, el régimen de 1955. El Congreso tiene la obligación ineludible de dictar este cuerpo normativo, pues los venezolanos por naturalización requieren de las garantías imprescindibles respecto de la revocación de la naturalización, que la Disposición Transitoria Cuarta les cercena.

**b. La regulación del amparo y de las limitaciones a la libertad personal**

La Constitución de 1961, estableció acertadamente como garantía de los habitantes del país, el que los Tribunales los ampararían en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece. Sin embargo, el texto del artículo 49 se redactó en forma programática, al preverse que ese amparo se haría "en conformidad con la ley". Como la Ley de Amparo aún no ha sido dictada, esta garantía es una ilusión que el Congreso está en la obligación de hacer realidad. La Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, que sólo regula el amparo a la libertad personal, deberá integrar esta regulación.

**c. La regulación de los poderes de investigación del Congreso**

Por último, y como un medio jurídico específico destinado a regular y hacer efectivo el poder del Congreso de controlar a la Administración Pública, establecido en el artículo 160 de la Constitución, debe dictarse una ley que sustituya lo establecido en la Disposición Transitoria Décima de la Consti-

tución y regule la efectividad de las medidas de control e investigación de las Cámaras Legislativas.

## 2. LA EJECUCION INADECUADA DE LA CONSTITUCION

Pero los defectos en la ejecución de la Constitución en estas dos últimas décadas, no sólo resultan de una inejecución de diversos aspectos del texto constitucional, sino de una ejecución inadecuada del mismo, realizada por las Cámaras Legislativas. En efecto, a la carencia legislativa reseñada anteriormente, se une la emisión de una legislación en ciertos aspectos fundamentales, inadecuada e incompleta. Veamos sólo tres ejemplos: el régimen municipal; el régimen del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales; y el régimen de la economía.

### A. La inadecuada regulación del Régimen Municipal

La Constitución de 1961 estableció, en sus artículos 25 a 34, una excelente normativa general sobre el régimen municipal venezolano, que permitía la realización, por vía legislativa, de una reforma sustancial del gobierno local. Entre las innovaciones que trajo el texto constitucional y que deben destacarse, está la configuración, primera vez desde antes de 1904, del Municipio como unidad política, primaria y autónoma, en sustitución del Distrito; la posibilidad del establecimiento de regímenes diferentes de organización, gobierno y administración municipal, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y situación geográfica de los entes locales; y la previsión del Municipio como entidad política recipiendaria de competencias nacionales que pueden ser descentralizadas hacia ese nivel.

Estas normas y otros artículos de la Constitución, fueron pospuestos, en su vigencia, por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución. El país esperó, así, 17 años la ansiada Ley Orgánica de Ré-

gimen Municipal de 1978<sup>39</sup>, la cual, sin embargo, no innovó casi nada y dejando a salvo algunos aspectos formales y otros sustanciales como los de participación de la comunidad en la vida política local, lo que hizo fue consolidar el régimen municipal anterior a la vigencia de la Constitución, regulado por viejas leyes estatales; consagrar una uniformidad pasmosa, con variaciones formales, que hacen inaplicable el texto a los municipios rurales; y en definitiva, eliminar la vida política local en las pequeñas comunidades y localidades del país. De resultas tendremos que la mayoría de los Distritos actuales cambiarán su nombre por el de Municipios, y el Municipio se alejará aún más de los ciudadanos. El Congreso, al dictar la Ley de 1978, no ejecutó adecuadamente la Constitución, hizo nugatorias sus innovaciones fundamentales, y materialmente, eliminó la concepción del Municipio como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional a la cual alude el artículo 25 de la Constitución.

Por otra parte, a esta ejecución inadecuada de la Constitución, se une la inejecución de ciertos textos constitucionales, y entre ellos, el contenido en el artículo 137, pues en 22 años aún no se ha dictado ley alguna que descentralice competencias nacionales hacia los entes locales, habiéndose producido, al contrario, un esfuerzo centralizador inconveniente, como el que sucedió con el servicio de Aseo Urbano en el Area Metropolitana de Caracas. Frente a la ineficiencia estructural local en la prestación del servicio, el Congreso acudió a la vía fácil: centralizar, en lugar de reformar, el régimen del Area Metropolitana de Caracas.

#### **B. La inadecuada regulación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la Jurisdicción Constitucional**

Una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1961, fue el establecimiento en su artículo

39. Véase en *G. O.*, N° 2.297 de 18-8-78.

206, de la normativa básica de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, de la garantía jurídica para los particulares de defensa frente a las ilegalidades y arbitrariedades del Estado, como resultado del establecimiento del Estado de Derecho. La Constitución, asimismo, siguiendo la tradición anterior, consolidó el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales con rango legal, mediante la acción popular, por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Quince años después de la vigencia de la Constitución, y a pesar de la encomiable labor que desarrolló la Corte Suprema de Justicia en la integración del derecho relativo al control de la constitucionalidad y a la jurisdicción contencioso-administrativa, el Congreso reguló en forma inadecuada el procedimiento en una ley que no está destinada a ello: la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976<sup>40</sup>. En ella, un poco para suplir la deficiencia legislativa que se veía venir hacia el futuro, se incorporaron normas relativas a los juicios de nulidad por inconstitucionalidad de los actos estatales y al procedimiento contencioso-administrativo, con muchos elementos confusos. El Congreso, estimamos, sigue con la obligación de dictar las Leyes de la Jurisdicción Constitucional y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para lo cual tiene ya un buen punto de partida: las normas de la referida Ley Orgánica, que recogieron la larga tradición jurisprudencial de la Corte Suprema.

### **C. La inadecuada regulación del régimen de la economía**

La Constitución de 1961 establece un sistema de economía mixta, conforme al cual se reconocen poderes de intervención del Estado en la economía y de regulación y limitación de la libertad económica, a la vez que se hace reconocer y se garantiza la iniciativa privada. Este sistema debía dar origen a un cuerpo de regulaciones legislativas en materia

40. Véase en G. O., Nº 1.893 de 30-7-76.

económica en las cuales se estableciera, dentro de los marcos constitucionales, el régimen de la libertad económica.

Sin embargo, la realidad ha sido otra. Puede decirse que desde 1939, cuando se restringió, por acto de gobierno, la libertad económica, consecuencia de la emergencia que provocó el conflicto bélico mundial, hasta el presente, la libertad económica que han reconocido las sucesivas Constituciones (1945, 1947, 1953) y la vigente de 1961, ha permanecido restringida. En particular, no debe olvidarse que el mismo día en el cual se publicó la Constitución de 1961, se dictó un Decreto restringiendo la libertad económica, el cual fue ratificado por el Congreso en 1962<sup>41</sup>. En esta forma, durante todo el lapso de vigencia de la Constitución de 1961, la libertad económica ha estado restringida, lo que ha provocado que muchas regulaciones básicas de la economía, hayan sido dictadas mediante Decretos-Leyes, por supuesto, sin la participación del Congreso.

La restricción prolongada de la libertad económica durante casi 44 años, y la utilización excesiva de la regulación de emergencia a través de Decretos-Leyes, sin duda, deben ser sustituidas por un conjunto normativo que regule y limite dicha libertad, pero que a la vez la garantice frente a los poderes del Ejecutivo Nacional.

---

41. Véase el Decreto N° 455 de 23-1-61 en G. O., N° 26.464 de 24-1-63; el Decreto N° 674 de 8-1-62 en G. O., N° 26.746 de 8-1-62; y el Acuerdo del Congreso de 6-4-62 en G. O., N° 26.821 de 7-4-62.

## VI. LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

Con todo y ser la Constitución de 1961 un excelente texto constitucional, el transcurso de más de dos décadas desde el momento en el cual entró en vigencia, comienzan a poner de manifiesto diversas exigencias de modificación, las cuales, sin necesidad de acudir a la reforma general prevista en su artículo 246, pueden ser objeto de Enmiendas conforme a lo previsto en el artículo 245 del texto.

En nuestro criterio, la gran modificación que requiere el texto constitucional, radica en la organización del Estado Venezolano para descentralizarlo, y a ello queremos dedicar algunos comentarios en la conclusión. Antes, sin embargo, queremos hacer una breve referencia a las enmiendas sancionadas, a la Constitución, y su significado.

### 1. LA ENMIENDA N° 1 DE 1973: UN CASO DE INHABILITACION POLITICA

Con fecha 11 de mayo de 1973 se promulgó la Enmienda N° 1 de la Constitución<sup>42</sup>, la cual estableció una causal de inelegibilidad para Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso Nacional y para Magistrado de la Corte Suprema de Justicia a quienes hubieran sido condenados a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas. Si bien la norma es saludable desde el punto de vista de la moralidad institucional, la tal Enmienda N° 1 fue motivada por una razón circunstancial: evitar que un sujeto, ex-dictador, condenado por delitos de ese tipo, pudiera ser candidato a algún cargo electivo en las elecciones

42. Véase en *G. O.*, N° 1.585 de 11-5-73.

generales de 1973, tal y como aparentemente podía suceder. Las enmiendas constitucionales son, en nuestro criterio, algo muy serio que no pueden ligarse a meras circunstancias y menos a temores de esa naturaleza. Si el supuesto que se quería evitar podía darse, la solución al mal había que buscarlo en otros aspectos del proceso político que debían corregirse, y no en modificar circunstancialmente la Constitución.

Además, tratándose de un supuesto de inhabilitación política, conforme a lo establecido en el artículo 112 de la Constitución, ello podía haberse establecido en una reforma del Código Penal sin necesidad de Enmendar la Constitución, estableciéndose una inhabilitación política accesoria a esas condenas penales, por un lapso de tiempo relativamente largo.

## 2. LA ENMIENDA N° 2 DE 1983

Con fecha 16 de marzo de 1983 fue sancionada la Enmienda Constitucional N° 2, después de dos años de discusiones del Proyecto tanto en el Congreso como en las Asambleas Legislativas, durante los cuales fueron modificadas normas del mismo, como la muy discutida, que otorgaba varios nuevos derechos políticos a los venezolanos por naturalización y la que permitía la intervención de los Concejos Municipales por el Congreso.

Tal como quedó sancionada, la Enmienda Constitucional N° 2 regula algunos elementos de los siguientes aspectos: el sistema electoral, el sistema nacional de jubilación, el funcionamiento del Congreso y el sistema de planificación. Veamos su contenido e incidencias en el texto constitucional.

### A. El sistema electoral

De acuerdo con lo establecido en los artículos 19, 148 y 151 de la Constitución, en la elección de

43. Véase en G. O., N° 3.224 Extra de 24-7-83.

Senadores, Diputados al Congreso y Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados, debe aplicarse el principio de la representación proporcional de las minorías, lo cual, en general, el artículo 113 de la Constitución prevé como exigencia a la legislación electoral.

Ahora bien, la Constitución no establece en norma alguna el sistema electoral que debe aplicarse para la elección de los miembros de los Concejos Municipales, sencillamente porque esta no es una institución de rango constitucional. El texto fundamental, respecto de los Municipios sólo establece que serán representados por los órganos que determine la ley (artículo 25) y es la Ley Orgánica de Régimen Municipal la que regula los Concejos Municipales, como órganos colegiados. Sin embargo, en virtud de la exigencia del artículo 113 de la Constitución, frente a los reclamos de la opinión pública y política de establecer la elección uninominal de los Concejales, se había argumentado que ello lo impedía el texto constitucional, lo cual, en realidad, no era cierto<sup>44</sup>. Sin embargo, la aclaración de la duda respecto de las elecciones municipales en forma uninominal, y su posible establecimiento también para la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas llevó a la sanción del artículo 1º de la Enmienda N° 2, en el cual se dispuso lo siguiente:

*“Artículo 1.* Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de Concejales”.

De acuerdo a esta norma, en todo caso, ha quedado plasmada una voluntad política concreta y abierta la vía para la reforma sustancial del sistema

<sup>44</sup>. Véase la discusión del tema en Alfredo Peña (Entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, Caracas, 1978.

electoral: diferenciación del sistema electoral de representación proporcional que existe para los órganos representativos nacionales (Senado y Cámara de Diputados), del que pueda establecerse para las elecciones municipales (elección nominal, por ejemplo), o para los diputados a las Asambleas Legislativas.

La Enmienda N° 2, en su artículo 9 manda anotar al pie del artículo 113 esta Enmienda, pero por olvido omite los artículos 19 y 27 de la Constitución, que se refieren al principio de la representación proporcional de las minorías en la elección de los Diputados al Congreso (artículo 19) y a la elección democrática de los representantes locales (artículo 27).

#### **B. Un caso de centralización: el sistema nacional de jubilaciones**

De acuerdo al sistema de distribución vertical del Poder Público que establece la Constitución, el régimen administrativo del personal al servicio de la República, de los Estados y de los Municipios, debe establecerse en cada uno de esos niveles autónomos, sin que pueda el Poder Nacional regular el régimen de los funcionarios públicos estatales o municipales.

Por otra parte, incluso en el nivel nacional, el artículo 122 de la Constitución se refiere a la Ley de Carrera Administrativa para los órganos de la Administración Pública Nacional, la cual regula a los funcionarios de la Administración Central y a los de los institutos autónomos nacionales, pero deja fuera de regulación a los empleados de las empresas del Estado.

Esta disparidad de regímenes ha tenido consecuencias particularmente negativas, en materia de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de los entes estatales, en los cuales existe una disparidad de beneficios que se ha hecho en muchos casos, intolerable. Ello llevó al Congreso a establecer en la Enmienda Constitucional N° 2, en su artículo 2, la nacionalización del régimen jurídico relativo a las jubilaciones y pensiones, el cual será

regulado ahora, nacionalmente, en una Ley Orgánica.

El artículo 2 de la Enmienda Constitucional N° 2, establece así, lo siguiente:

“Artículo 2. El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sólo podrá disfrutarse de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determinen en dicha ley”.

En esta forma, en una Ley Orgánica debe establecerse el régimen de las pensiones y jubilaciones a la cual se someterán *los funcionarios o empleados públicos* al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sin embargo, del texto de esta Enmienda no aparece resuelto el problema fundamental: las jubilaciones o pensiones en las empresas del Estado, sean de la República, de los Estados y de los Municipios, los cuales no son funcionarios o empleados públicos a los efectos de esa norma constitucional, y a los cuales no se aplicaría la ley orgánica mencionada.

En todo caso, la Enmienda N° 2 debe anotarse al pie de los artículos 122, 136 y 139 de la Constitución.

### **C. El funcionamiento del Congreso**

La Enmienda N° 2 establece, además, una serie de normas en relación al funcionamiento del Congreso, y que se refieren al inicio de las sesiones parlamentarias, a la agilización del trámite en la formación de las leyes y al quórum en las sesiones.

#### **a. El inicio de las sesiones parlamentarias**

De acuerdo al artículo 154 de la Constitución, “las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de

marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible...”.

Ahora bien, en el primer año de cada período constitucional, esta prescripción de la Constitución ha provocado un interregno demasiado largo, entre la fecha de las elecciones generales presidenciales parlamentarias (el primer domingo de diciembre), la instalación del Congreso (el 2 de marzo) y la toma de posesión del Presidente de la República (conforme al artículo 186, dentro de los 10 primeros días de aquel en que deben instalarse las Cámaras en sus sesiones ordinarias del año en que comience el período constitucional) lo cual ocurría en la primera quincena de marzo.

Para recortar este lapso excesivamente prolongado entre la elección presidencial y parlamentaria, y la instalación de las Cámaras y toma de posesión del Presidente, el artículo 3º de la Enmienda N° 2 establece lo siguiente:

“Artículo 3. En el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el día posterior más inmediato posible”.

En esta forma, sólo en el primer año de cada período constitucional la instalación de las Cámaras se producirá el 23 de enero, y luego, los días 2 de marzo de los años subsiguientes.

El artículo 9 de la Enmienda manda anotarla al pie del artículo 154 del texto fundamental.

Ahora bien, en virtud de que el artículo 3 de la Enmienda N° 2 al anticipar la fecha de instalación del nuevo Congreso, acortaba el período constitucional de 5 años tanto de los miembros de las Cámaras (Senadores y Diputados) como del propio Presidente de la República, en el artículo 8 se estableció, como Disposición Transitoria lo siguiente:

“En el período constitucional 1979-1984, la duración del mandato del Presidente de la República y de los Senadores y Diputados, se acortará en los días que resulten de la aplicación del artículo 3º”.

Pero además, este artículo 3º, al adelantar la fecha de toma de posesión de los miembros del Congreso y del Presidente de la República, incidía también en el artículo 185 de la Constitución, que establece una condición de inelegibilidad para Presidente de la República, a quienes hubieren desempeñado el cargo dentro de los 10 años siguientes a la terminación de su mandato, y que, por pocos días, podía haber impedido al Presidente de la República en el período 1969-1974, doctor Rafael Caldera, si resultaba electo en las elecciones generales de diciembre de 1983, en las cuales fue candidato a la Presidencia de la República, tomar posesión del cargo dentro de los 10 días siguientes al 23 de enero de 1984, pues había terminado su mandato el 12 de marzo de 1974. Por ello, la Disposición Transitoria contenida en el artículo 8º de la Enmienda Constitucional aclara que :

“...Igualmente, a los fines previstos en el artículo 185 de la Constitución, el plazo se reducirá en los días que resulten de la aplicación de la citada disposición”.

Por ello, el artículo 9 de la Enmienda, además, la manda anotar al pie del artículo 185 del texto fundamental.

**b. La agilización del trámite de formación de las leyes y la Comisión Legislativa**

La Enmienda Constitucional N° 2, en su artículo 4º, establece la existencia de una Comisión Legislativa del Congreso, que en esta forma es la única de las Comisiones parlamentarias de rango constitucional dejando a salvo, por supuesto, la Comisión Delegada del Congreso (artículos 178 a 180).

En efecto, el artículo 4º mencionado establece lo siguiente:

“*Artículo 4.* Las Cámaras en sesión conjunta, en cada período constitucional designarán una Comisión Legislativa integrada por veintitrés (23) miembros, quienes con sus respectivos su-

plentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso de la República. El Reglamento establecerá el procedimiento y los demás requisitos que regirán la discusión de los proyectos de leyes”.

Esta Comisión Legislativa, en todo caso, tiene la peculiaridad de que en virtud de un mandato que ahora tiene rango constitucional, los integrantes de la misma se designan por el Congreso en sesión conjunta, *en cada período constitucional* y, se entiende, por todo el período. Además, la norma establece con rango constitucional el mismo principio de integración previsto para la Comisión Delegada (artículo 178): que sus miembros y sus suplentes reflejen en lo posible la composición política del Congreso.

En virtud de ello, al crearse con rango constitucional la Comisión Legislativa del Congreso, la Enmienda N° 2 manda, en su artículo 9, a anotarla al pie del artículo 156.

Pero como lo indica su nombre, la Comisión Legislativa del Congreso tiene un papel fundamental que cumplir en el futuro en el proceso de formación de las leyes.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 166 de la Constitución, “Todo proyecto de ley” debe recibir en cada Cámara no menos de dos discusiones, en días diferentes y en Cámara plena, de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución y en los reglamentos respectivos. En esta forma, el artículo 167 prescribe que aprobado el proyecto en una de las Cámaras, pasará a la otra; y si ésta lo aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En cambio, si lo aprobare con modificaciones se devolverá a la Cámara de origen. En este caso, si la Cámara de origen aceptare dichas modificaciones, quedará sancionada la Ley; y en caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que fuere procedente.

Ahora bien, este procedimiento expuesto en forma simplificada, aunado a los requisitos de quórum, ha sido un obstáculo para la elaboración adecuada de

proyectos de leyes y para la discusión de los mismos en el Congreso. Por ello el artículo 5º de la Enmienda Constitucional Nº 2 establece lo siguiente:

*“Artículo 5.* Las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, con veinticuatro (24) horas de anticipación por lo menos, podrán autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, ésta lo enviará al Presidente del Congreso quien ordenará discutir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocará a éstas para una reunión conjunta transcurridos que sean quince (15) días de haber recibido. Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les sea sometido, pudiendo introducir modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto, con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancionado y se cumplirán los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes”.

En esta forma, mediante el trabajo de la Comisión Legislativa, se podrá agilizar el procedimiento de formación de las leyes y se podrán discutir proyectos de envergadura como los códigos fundamentales, cuyos proyectos de reforma esperan sanción desde hace muchos años.

En todo caso, no debe dejar de mencionarse que esta Enmienda en cierta forma desnaturaliza el carácter bicameral del parlamento venezolano en la función legislativa, así como el sistema de cuerpos colegisladores que han tenido tradicionalmente las dos Cámaras Legislativas. Se trata, por otra parte, de un remedio contra la lentitud en la discusión de los proyectos de ley, derivado del ausentismo parlamentario y de la falta de tecnificación de las comisiones

parlamentarias, con lo cual queda sin resolverse el aspecto sustancial del problema, el trabajo parlamentario, y opta por una vía fácil: dejar en manos de 15 parlamentarios (que sería, por ejemplo las  $\frac{2}{3}$  partes de 23 que integran la Comisión Legislativa) el trabajo que debería corresponder a los 250 que aproximadamente conforman las Cámaras Legislativas.

En todo caso, el enmendarse con esta norma los artículos 166 y 167 de la Constitución, el artículo 9 de la Enmienda N° 2 manda anotar, tal circunstancia al pie de dichos artículos.

**c. La modificación del quórum para sesionar las Cámaras**

En el artículo 156 de la Constitución se establece que el quórum para la instalación y demás sesiones de las Cámaras Legislativas, "no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara".

Esta norma, aunada al ausentismo parlamentario, con gran frecuencia ha paralizado el trabajo legislativo y las medidas de orden disciplinario-financiero que se han adoptado, no han remediado la situación. Es por ello que la Enmienda Constitucional N° 3 establece en su artículo 6° lo siguiente:

*"Artículo 6. Las Cámaras podrán sesionar y funcionar con el número de sus miembros que determine el Reglamento, el cual en ningún caso podrá ser inferior a la tercera parte de sus integrantes. Para el acto de votación han de estar presentes la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras".*

Con esta norma, que enmienda el artículo 156 del texto fundamental en cuyo pie se ordena anotar tal circunstancia, se establece entonces una diferencia entre el quórum para sesionar y funcionar que puede ser hasta de  $\frac{1}{3}$  de los integrantes de cada Cámara; y el quórum para las votaciones, el cual debe ser de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

#### D. El sistema nacional de planificación

En la Constitución vigente de 1961 sólo había tres normas en las cuales, indirectamente, se regulaba el sistema de planificación del desarrollo económico y social: el artículo 98 en el cual se atribuye al Estado facultad para dictar medidas para planificar la producción a fin de impulsar el desarrollo económico del país; el artículo 191 que exigía al Presidente de la República, en su Mensaje Anual al Congreso, la exposición de "los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación"; y el artículo 229 que autoriza al Congreso a sancionar una ley en la cual se dicten normas para coordinar la inversión del situado constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional.

En todo caso, la actividad planificadora desarrollada por el Estado desde comienzos de la década de los sesenta, ha sido una tarea asumida por el Ejecutivo Nacional, sin que el Congreso se haya comprometido con el proceso de planificación. Esta ausencia de participación parlamentaria, sin duda, ha conspirado contra la propia efectividad de la planificación, como instrumento, pues los presupuestos anuales no siempre han respondido en su formulación legal a los planes de desarrollo, ni el Congreso se ha visto comprometido a respetar esos planes al sancionar aquellas leyes.

Con la Enmienda Constitucional N° 2, en su artículo 7, se pretende establecer las bases para corregir esta situación, al establecerse lo siguiente:

*"Artículo 7. El Ejecutivo Nacional en el transcurso del primer año de cada período constitucional presentará para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica respectiva".*

En esta forma, el plan de desarrollo económico y social de la Nación debe ser *aprobado* por el

Congreso, con lo cual no sólo el propio Ejecutivo Nacional y la Administración Pública estarán vinculados en su actividad durante el período constitucional por los lineamientos aprobados por las Cámaras en sesión conjunta, sino que éstas mismas también tendrán que sujetarse a los lineamientos del Plan aprobado, cada vez que deban adoptar decisiones vinculadas con el desarrollo económico y social: y por supuesto, cada vez que tengan que adoptar decisiones de orden financiero. Por ello, los proyectos de ley anual de Presupuesto deben elaborarse por el Ejecutivo Nacional siguiendo los lineamientos citados, y las Cámaras al sancionar las leyes respectivas de presupuestos generales no deben desligarse de los lineamientos del plan de desarrollo aprobados por ellas mismas. Por tanto, si bien el Congreso puede alterar las partidas presupuestarias (artículo 228) ello no puede ser de forma tal que altere los lineamientos aprobados del Plan de Desarrollo.

Por otra parte, los créditos adicionales al presupuesto que autoriza el artículo 227 de la Constitución, y que deben aprobarse por el Consejo de Ministros y las Cámaras en sesión conjunta, también deben seguir los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social aprobados por las Cámaras; y asimismo, los empréstitos que conforme al artículo 231 se pueden contratar para obras reproductivas, y que requieren de una ley especial que los autorice, también deben contratarse y autorizarse en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo aprobados por las Cámaras.

Por ello, el artículo 9 de la Enmienda Constitucional N° 2 manda anotar al pie de los artículos 227, 228 y 231 la circunstancia de tal Enmienda.

En todo caso, para que la norma del artículo 7 de la Enmienda Constitucional N° 2 tenga plena efectividad se exige, sin duda, la sanción de una Ley Orgánica del sistema de planificación que deberá dictarse en el futuro próximo.

## VII. CONCLUSION: LA MODIFICACION CONSTITUCIONAL NECESARIA: LA DESCENTRALIZACION POLITICA DEL ESTADO

Frente a todas estas Enmiendas a la Constitución, asombra constatar la ausencia de meditación en el Congreso y en los medios políticos, sobre la organización del Estado Venezolano, transcurridos ya veintidós años de vigencia de la Constitución que le da forma.

En efecto, hemos dicho que la Constitución ha surtido dos de sus efectos fundamentales: ha consolidado el sistema democrático, que debe perfeccionarse, y ha consolidado, también, el sistema de partidos, como instrumentos para la conducción política del país. Pero ¿qué tipo de Estado se ha consolidado en virtud de la Constitución? ¿Cuáles son sus características formales y sus realidades? ¿Cómo se ha desenvuelto la vida político-institucional del país dentro del Estado que se ha consolidado en los últimos años?

Meditar sobre la forma del Estado Venezolano, inevitablemente implica plantearse el principal problema del sistema político-administrativo del país, el centralismo, y la necesidad de su transformación.

### 1. LA CENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO VENEZOLANO

#### A. La contradicción de la Federación centralizada

En efecto, como se ha dicho, el Estado Venezolano contemporáneo es un Estado centralista y centralizador, consolidado al amparo del texto constitucional de 1961, el cual, sin duda, también es una Constitución centralista.

Por supuesto, al hablar de Federación, debemos aclarar el contenido de este término político-estatal,

tan lleno aún de confusiones en muchas esclarecidas mentalidades contemporáneas. Ciertamente que la Federación está íntimamente ligada a nuestra historia como realidad política: se instauró en la Primera República en 1811; acompañó el nacimiento de la Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857; en su nombre se libraron las guerras federales y guió la estructuración de la forma de Estado a los vencedores, en 1864; sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de este siglo para liquidarlos; y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente. Hablar de Federación, por tanto, provoca la evocación de tantas etapas de nuestra historia, a las cuales ha estado ligada, que exige una elemental aclaratoria de lo que este término significa, sobre todo cuando el propio texto constitucional vigente declara solemnemente en su artículo 2º, que el Estado Venezolano es un Estado Federal.

Federación, en efecto, es una forma de Estado descentralizado, contraria a la del Estado Unitario, y que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales, con potestades políticas autónomas, reflejadas basicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente, y será unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales.

Teniendo en cuenta esto, sin duda, la forma del Estado Venezolano consagrada en la Constitución es absolutamente contradictoria: nuestra Federación es centralizada lo que conduce a la estructuración de un Estado centralizado con membrete federal. Esta contradicción ha provocado reacciones violentas en los estudios de nuestras estructuras políticas: unos, acordándose de las anécdotas históricas, propugnan la eliminación de todo vestigio federal de nuestras instituciones, y que el Estado debe centra-

lizarse totalmente; y otros, al contrario, propugnan la descentralización política del Estado, como única vía futura, para el logro del desarrollo político del país. Parecería mentira, pero ciento cincuenta años después de la discusión centralismo-federación que signó al nacimiento de la República, el problema sigue planteado, pero por supuesto, con contenido diferente.

Queremos insistir en los efectos de la centralización político-administrativa de las instituciones venezolanas, para plantear una de las transformaciones que, en nuestro criterio, está exigiendo el texto constitucional.

## **B. La centralización política**

En efecto, el Estado Venezolano, ante todo, es un Estado centralizado, donde el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo, básicamente reposa en las instituciones políticas nacionales: el Congreso y el Poder Ejecutivo. El país, fuera de la sede de los poderes nacionales, existe con dificultad. La vida política de nuestras provincias es inocua e inútil: no sirve para nada, salvo para la supervivencia de los líderes políticos locales, los cuales, en general, tienen una sola mira: Caracas. El interior, políticamente, no atrae; al contrario, espanta y solo hombres con espíritu de conquista o en el otro extremo, de conformismo, se aventuran a vivir la política interiorana.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, por otra parte, ha centralizado al Estado a costa de las regiones: las divisiones político-territoriales, los Estados de nuestra Federación, han sido vaciados de contenido al quitársele sucesivamente, sus competencias. ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y de qué sirve un Gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estatal, para administrar y gobernar? El Gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por el poder central, que las Asambleas Legislativas no controlan; y éstas legislan sobre as-

pectos formales, que no tienen nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

Por otra parte, a pesar de la competencia residual de los Estados, estos no tienen recursos tributarios propios. Sus recursos financieros son dados por el Poder Nacional, y como el Situado Constitucional aumentó al aumentar los ingresos ordinarios nacionales, el Estado centralista controló aún más la disposición de dichos ingresos estatales, para lo cual dictó en 1974 una de las leyes más centralizadoras de los últimos años: la Ley de coordinación de la inversión del situado constitucional, con los planes desarrollados por el Poder Nacional, con la cual se ha lesionado la poca autonomía que la Constitución consagra a favor de los Estados<sup>45</sup>.

De resultas de este panorama, los Estados, hasta comienzos de la década de los cuarenta, todavía instrumentos de una descentralización tímida del Estado, en los últimos treinta y cinco años han pasado a ser demarcaciones sin importancia para el aparato político-nacional, como resultado de la centralización política del Estado.

### C. La centralización administrativa

Pero a la centralización política se agrega una agobiante centralización administrativa que está conspirando contra el propio Estado, por la ineficiencia de su actuación y por la ineffectividad de sus acciones. La Administración Pública venezolana sufre hoy del peor mal de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la centralización.

Un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas, como la Venezuela de hace cuarenta años, todavía podía ser administrada en forma centralizada. Sin embargo, la Venezuela contemporánea, con todas sus complicaciones, sencillamente, es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de llegar a centralizar todo en nues-

45. Véase en G. O., Nº 30.465 de 5-8-74. Esta ley ha sido reformada posteriormente, por Ley de 30-12-80. Véase en G. O., Nº 2.715 Extra de 30-12-80.

tro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento de poblaciones, para sólo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello lo que ha conducido es, además de a la ineficiencia e ineffectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que están aniquilando toda posibilidad de desarrollo administrativo en las regiones del país.

En la mentalidad simple de los burócratas nacionales, surge entonces la excusa tonta para no descentralizar: como no existe capacidad administrativa en la provincia, no se puede transferir poderes de administración a las regiones. Sin embargo, no captan el círculo vicioso que se ha armado, y que es necesario romper: no hay capacidad administrativa en las regiones, precisamente porque no se descentraliza. Y frente a la centralización administrativa nacional, algunos pretenden que existan mecanismos de descentralización efectivos, cuando se crean las Corporaciones de Desarrollo Regional, no percatándose que, en realidad, estos son instrumentos del Poder Nacional, que conducen a una mayor centralización administrativa, pues en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estatales. Es más, la experiencia ha demostrado, en las regiones en las cuales existen estas Corporaciones, que han actuado de espaldas e ignorando a los Gobernadores de los Estados.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el efecto centralizador de la mencionada Ley de Coordinación del Situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es la imposición, a los Estados, de una voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que bien es sabido cómo les son impuestos a los gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

Todo este panorama centralizador, política y administrativamente hablando, el cual se ha desarrollado

bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veintidós años, la asfixia del interior del país. Insistimos, administración regional no existe, lo que hay son tentáculos nacionales que penetran en los Estados, y la política estatal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Democrático como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas dos décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado Venezolano. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa el nuevo Federalismo que debe desarrollarse en el país, y que se ha venido propugnando en los últimos años.

## 2. EL NUEVO FEDERALISMO: LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS

En efecto, hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado Nacional, con su centralismo político y su Administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados Unitarios durante el siglo pasado, está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado que comienza a adoptar los más variados nombres. Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo.

Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político-administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente. No se olvide que ésta permite al Poder Nacional transferir a los Estados y Municipios, materias de la competencia nacional a fin de promover la descentralización administrativa (artículo 137), lo cual aún no ha ocurrido en ningún caso. Además, la revitalización del federalismo también puede comenzar a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estatales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos dos años de los Estados Yaracuy y Aragua, las cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estatales, contando con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado Venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que reformulara el esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que estos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o este sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente, el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estatales, municipales y nacionales, respectivamente.

La autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: ¿de qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles se las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ám-

bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veintidós años, la asfixia del interior del país. Insistimos, administración regional no existe, lo que hay son tentáculos nacionales que penetran en los Estados, y la política estatal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Democrático como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas dos décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado Venezolano. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa el nuevo Federalismo que debe desarrollarse en el país, y que se ha venido propugnando en los últimos años.

## 2. EL NUEVO FEDERALISMO: LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS

En efecto, hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado Nacional, con su centralismo político y su Administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados Unitarios durante el siglo pasado, está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado que comienza a adoptar los más variados nombres. Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo.

Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político-administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente. No se olvide que ésta permite al Poder Nacional transferir a los Estados y Municipios, materias de la competencia nacional a fin de promover la descentralización administrativa (artículo 137), lo cual aún no ha ocurrido en ningún caso. Además, la revitalización del federalismo también puede comenzar a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estatales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos dos años de los Estados Yaracuy y Aragua, las cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estatales, contando con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado Venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que reformulara el esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que estos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o este sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente, el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estatales, municipales y nacionales, respectivamente.

La autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: ¿de qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles se las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ám-

bito local?; ¿de qué sirve que los Estados tengan una autonomía financiera y administrativa, si el crédito público y la inversión del situado constitucional, depende de lo que disponga, centralizadamente, el Poder Nacional?; en fin, ¿para qué sirve la autonomía política, si el órgano ejecutivo de los Estados no puede elegirse por la comunidad regional, y si bien los Diputados a las Asambleas Legislativas son electos, éstos, en su actividad, no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales y el corto periodo de sus sesiones?

Frente a este panorama desolador, la Constitución debe ser urgentemente modificada, y por supuesto, sólo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado centralista, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual descentralización funcional y desconcentración, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional.

Transcurridos veintidós años de vigencia de la Constitución, ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentralización, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una enmienda constitucional debe sin duda, ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, es la planteada para descentralizar al Estado. Por ejemplo, si se refuerzan los poderes de las Asambleas Legislativas, como debe ser, la posible intervención de los Concejos Municipales que perseguía el Proyecto de Enmienda N° 2 de 1980 podría corresponder a dichas Asambleas Legislativas, en cada Estado, y no al Congreso Nacional. Este proyecto, sin duda, era una de las excelsas muestras del centralismo que ha mimado la mentalidad de algunos de nuestros políticos.

En definitiva, estimamos que en la descentralización política y administrativa del Estado Venezolano, es que está la clave del funcionamiento adecuado de nuestras instituciones en el futuro, para que sirvan de auténticos instrumentos de desarrollo no sólo económico-social, sino político y administrativo.

Esta vía, entendemos, es la que reclama el país y la que deben forzar los propios Estados, sacando fuerzas políticas de donde no existen. El camino han comenzado a trazarlo las autoridades legislativas y ejecutivas del Estado Yaracuy y la autoridad legislativa del Estado Aragua en 1979 y 1980.

Por supuesto, la descentralización, como alternativa de reestructuración del Estado, no constituye una vía fácil. No sólo exige una gran capacidad de decisión política, sino una labor de investigación y estudio, de la más grande envergadura, muy lejos de toda improvisación. Para ello, el Congreso tiene que comenzar por tomar conciencia de la necesidad de investigación y estudio como parte sustancial de sus tareas parlamentarias. Son conocidas las labores de algunas comisiones parlamentarias inglesas o norteamericanas, para solo citar dos ejemplos. En este campo de la descentralización, basta con hacer referencias a tres monumentales Informes de Comisiones Oficiales inglesas que permitieron grandes reformas institucionales en Gran Bretaña: la reforma del régimen local del Gran Londres; la reforma del régimen Local Inglés, y el informe sobre la descentralización del Estado o reforma de la Constitución, que aún está por ejecutarse. Estas reformas jamás hubieran sido posibles, ni siquiera en su discusión, sin esta labor previa de investigación y análisis.

Para ello, sin embargo, se requiere un cambio de mentalidad política: el Congreso, en lugar de estar perdiendo el tiempo en tantos debates e investigaciones tontas e inútiles, debería comenzar a pensar en la estructuración de unos cuerpos técnicos que asuman la labor de estudio de ciertas reformas y proyectos, con lo cual se evitaría, por otra parte, la improvisación legislativa, tan característica de los últimos veintidós años.

Sólo así, el Congreso podrá asumir la enorme tarea que le reclama el país de ejecutar adecuada y completamente la Constitución, y de transformar la estructura organizativa del Estado, para acercarlo más al ciudadano, abriendo campo a uno de los perfeccionamientos que exige nuestra democracia: la participación.

## APENDICE

TEXTO DE LA CONSTITUCION DE 1961  
Y DE LAS ENMIENDAS N° 1  
DE 1973 Y N° 2 DE 1983\*

\* Tomado de la *Gaceta Oficial* N° 3.224 Extraordinario de 24-7-83 y Reimpresa por error de Copia de *Gaceta Oficial* N° 3.251 Extraordinario de 12-9-83.



EL CONGRESO,  
DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los Estados Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia, y visto el resultado favorable del escrutinio,

**en representación del pueblo venezolano, para quien invoca la protección de Dios Todopoderoso;**

con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones;

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;

mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social;

cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional;

sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la Tierra;

y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador, decreta la siguiente,

## CONSTITUCION

### TITULO I

#### De la República, su Territorio y su División Política

#### CAPITULO I

##### Disposiciones fundamentales

Artículo 1º—La República de Venezuela es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera.

Artículo 2º—La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución.

Artículo 3º—El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.

Artículo 4º—La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

Artículo 5º—La bandera nacional, con los colores amarillo, azul y rojo; el himno nacional "Gloria al bravo pueblo", y el escudo de armas de la República son los símbolos de la patria.

La ley determinará sus características y reglamentará su uso.

Artículo 6º—El idioma oficial es el castellano.

## CAPITULO II

### **Del territorio y la división política**

Artículo 7°—El territorio nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República.

La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley.

Artículo 8°—El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera.

Los Estados extranjeros sólo podrán adquirir dentro del área que se determine, mediante garantías de reciprocidad y con las limitaciones que establezca la ley, los inmuebles necesarios para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares. La adquisición de inmuebles por organismos internacionales sólo podrá autorizarse mediante las condiciones y restricciones que establezca la ley. En todos estos casos quedará siempre a salvo la soberanía sobre el suelo.

Artículo 9°—El territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales.

Artículo 10.—Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado.

Artículo 11.—La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.

*Artículo 12.—El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal.*

*Artículo 13.—Por ley especial podrá darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.*

*Artículo 14.—Son Dependencias Federales las porciones del territorio de la República no comprendidas dentro de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como las Islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración serán establecidos por la ley.*

*Artículo 15.—La ley podrá establecer un régimen jurídico especial para aquellos territorios que, por libre determinación de sus habitantes y con la aceptación del Congreso, se incorporen al de la República.*

### **CAPITULO III**

#### **De los Estados**

*Artículo 16.—Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.*

*Darán fe a los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios, y harán que se ejecuten.*

*Cada Estado podrá conservar su nombre actual o cambiarlo.*

*Artículo 17.—Es de la competencia de cada Estado:*

- 1º La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución;*
- 2º La organización de sus Municipios y demás entida-*

des locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;

- 3º La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución;
- 4º El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;
- 5º La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
- 6º Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;
- 7º Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Artículo 18.—Los Estados no podrán:

- 1º Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
- 2º Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
- 3º Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él;
- 4º Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Artículo 19.—El Poder Legislativo se ejerce en cada Estado por una Asamblea Legislativa cuyos miembros deberán reunir las mismas condiciones exigidas por esta Constitución para ser Diputado y serán elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la ley.

La Asamblea Legislativa es competente para el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal.

Los miembros de las Asambleas Legislativas gozarán de inmunidad en el territorio del Estado respectivo, desde diez días antes de comenzar las sesiones hasta diez días después de terminar éstas o de separarse del ejercicio de sus funciones. Esta inmunidad se regirá por las normas de esta Constitución relativas a la inmunidad de los Senadores y Diputados, en cuanto sean aplicables.

Artículo 20. Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

- 1º Legislar sobre las materias de la competencia estatal;
- 2º Aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque;
- 3º Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.  
El total de gastos autorizados por la Ley de Presupuesto no podrá exceder en ningún caso de la estimación de los ingresos del respectivo período hecha por el Gobernador en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa;
- 4º Las demás que le atribuyan las leyes.

Artículo 21.—El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción.

Para ser Gobernador se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

Artículo 22.—La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Artículo 23.—Son atribuciones y deberes del Gobernador:

- 1º Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional;

- 2º Nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa;
- 3º Presentar a la Asamblea Legislativa un Informe de su administración durante el año inmediatamente anterior;
- 4º Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Presupuesto.

Artículo 24.—La improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

#### **CAPITULO IV** **De los Municipios**

Artículo 25.—Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.

Artículo 26.—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 aquéllas dicten los Estados.

Artículo 27. —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. En todo caso la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Artículo 28.—Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

Artículo 29.—La autonomía del Municipio comprende:

- 1º La elección de sus autoridades;
- 2º La libre gestión en las materias de su competencia; y

3º La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Artículo 30.—Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y 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.

La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

Artículo 31.—Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

- 1º El producto de sus ejidos y bienes propios;
- 2º Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.
- 3º Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
- 4º Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;
- 5º Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y
- 6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

Artículo 32.—Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales, y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requieran el desarrollo de los núcleos urbanos.

Artículo 33.—Los Municipios podrán hacer uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezca la ley.

Artículo 34.—Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución.

y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio.

## TITULO II

### De la Nacionalidad

Artículo 35.—Son venezolanos por nacimiento:

- 1º Los nacidos en el territorio de la República;
- 2º Los nacidos en territorio extranjero de padre y madre venezolanos por nacimiento;
- 3º Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana; y
- 4º Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización siempre que antes de cumplir diez y ocho años de edad establezcan su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

Artículo 36.—Son venezolanos por naturalización los extranjeros que obtengan carta de naturaleza. Los extranjeros que tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano gozarán de facilidades especiales para la obtención de carta de naturaleza.

Artículo 37.—Son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo:

- 1º La extranjera casada con venezolano;
- 2º Los extranjeros menores de edad en la fecha de naturalización de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad; y
- 3º Los extranjeros menores de edad adoptados por venezolanos, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad.

Artículo 38.—La venezolana que casare con extranjero conserva su nacionalidad, a menos que declare su voluntad contraria y adquiriera, según la ley nacional del marido, la nacionalidad de éste.

Artículo 39.—La nacionalidad venezolana se pierde:

- 1º Por opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad;
- 2º Por revocación de la naturalización mediante sentencia judicial de acuerdo con la ley.

Artículo 40.—La nacionalidad venezolana por nacimiento se recupera cuando el que la hubiere perdido se domicilia en el territorio de la República y declara su voluntad de recuperarla, o cuando permanece en el país por un período no menor de dos años.

Artículo 41.—Las declaraciones de voluntad contempladas en los artículos 35, 37 y 40 se harán en forma auténtica por el interesado, cuando sea mayor de diez y ocho años, o por su representante legal, si no ha cumplido esa edad.

Artículo 42.—La ley dictará, de conformidad con el espíritu de las disposiciones anteriores, las normas sustantivas y procesales relacionadas con la adquisición, opción, pérdida y recuperación de la nacionalidad venezolana, resolverá los conflictos de nacionalidad, establecerá los requisitos, circunstancias favorables y solemnidades y regulará la pérdida y nulidad de la naturalización por manifestación de voluntad y por obtención de carta de naturaleza.

### TITULO III

#### De los deberes, derechos y garantías

#### CAPITULO I

##### Disposiciones generales

Artículo 43.—Todos tienen 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.

Artículo 44.—Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las

leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Artículo 45.—Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los venezolanos, con las limitaciones o excepciones establecidas por esta Constitución y las leyes.

Los derechos políticos son privativos de los venezolanos, salvo lo que dispone el artículo 111.

Gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría.

Artículo 46.—Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrirán en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.

Artículo 47.—En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.

Artículo 48.—Todo agente de autoridad que ejecute medidas restrictivas de la libertad deberá identificarse como tal cuando así lo exijan las personas afectadas.

Artículo 49.—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.

Artículo 50.—La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución 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.

## CAPITULO II

### Deberes

Artículo 51.—Los venezolanos tienen el deber de honrar y defender la Patria, y de resguardar y proteger los intereses de la Nación.

Artículo 52.—Tanto los venezolanos como los extranjeros deben cumplir y obedecer la Constitución y las leyes, y los decretos, resoluciones y órdenes que en ejercicio de sus atribuciones dicten los órganos legítimos del Poder Público.

Artículo 53.—El servicio militar es obligatorio y se prestará sin distinción de clase o condición social, en los términos y oportunidades que fije la ley.

Artículo 54.—El trabajo es un deber de toda persona apta para prestarlo.

Artículo 55.—La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la ley. Los padres y representantes son responsables del cumplimiento de este deber, y el Estado proveerá los medios para que todos puedan cumplirlo.

Artículo 56.—Todos están obligados a contribuir a los gastos públicos.

Artículo 57.—Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad. La ley podrá imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario. También podrá imponer, a quienes aspiren a ejercer determinadas profesiones, el deber de prestar servicio durante cierto tiempo en los lugares y condiciones que se señalen.

### CAPITULO III

#### Derechos individuales

Artículo 58.—El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla.

Artículo 59.—Toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada.

Artículo 60.—La libertad y seguridad personales son inviolables, y en consecuencia:

1º Nadie podrá ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido infraganti, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, en los casos y con las formalidades previstos por la ley. El sumario no podrá prolongarse más allá del límite máximo legalmente fijado.

El indiciado tendrá acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que prevea la ley tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención.

En caso de haberse cometido un hecho punible, las autoridades de policía podrán adoptar las medidas provisionales, de necesidad o urgencia, indispensables para asegurar la investigación del hecho y el enjuiciamiento de los culpables. La ley fijará el término breve y perentorio en que tales medidas deberán ser comunicadas a la autoridad judicial, y establecerá además el plazo para que ésta provea, entendiéndose que han sido revocadas y privadas de todo efecto, si ella no las confirma en el referido plazo;

2º Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta;

3º Nadie podrá ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral. Es punible todo atropello físico o moral inferido a persona sometida a restricciones de su libertad;

4º Nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabili-

dad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge o la persona con quien haga vida marital ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

- 5º Nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley.

Los reos de delito contra la cosa pública podrán ser juzgados en ausencia, con las garantías y en la forma que determine la ley;

- 6º Nadie continuará en *detención después de dictada orden de excarcelación* por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta. La constitución de fianza exigida por la ley para conceder la libertad provisional del detenido no causará impuesto alguno;

- 7º Nadie podrá ser condenado a penas perpetuas o infamantes. Las penas restrictivas de la libertad no podrán exceder de treinta años;

- 8º Nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado **anteriormente**;

- 9º Nadie podrá ser objeto de reclutamiento forzoso ni sometido al servicio militar sino en los términos pautados por la ley;

- 10º Las medidas de interés social sobre sujetos en estado de peligrosidad sólo podrán ser tomadas mediante el cumplimiento de las condiciones y formalidades que establezca la ley. Dichas medidas se orientarán en todo caso a la readaptación del sujeto para los fines de la convivencia social.

Artículo 61.—No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación.

No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas.

No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.

Artículo 62.—El hogar doméstico es inviolable. No podrá ser allanado sino para impedir la perpetración de un delito o para cumplir, de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los Tribunales. Las visitas sanitarias que hayan de practicarse de conformidad con la ley sólo podrán hacerse previo aviso de los funcionarios que las ordenen o hayan de practicarlas.

Artículo 63.—La correspondencia en todas sus formas es inviolable. Las cartas, telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia no podrán ser ocupados sino por la autoridad judicial, con el cumplimiento de las formalidades legales y guardándose siempre el secreto respecto de lo doméstico y privado que no tenga relación con el correspondiente proceso. Los libros, comprobantes y documentos de contabilidad sólo estarán sujetos a la inspección o fiscalización de las autoridades competentes, de conformidad con la ley.

Artículo 64.—Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Los venezolanos podrán ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. 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 mismo reo.

Artículo 65.—Todos tienen el derecho de profesar su fe religiosa y de ejercitar su culto, privado o públicamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas costumbres.

El culto estará sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley.

Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de las leyes ni para impedir a otro el ejercicio de sus derechos.

Artículo 66.—Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ella de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley, las expresiones que constituyan delito.

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.

Artículo 67.—Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna respuesta.

Artículo 68.—Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.

Artículo 69.—Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por ley preexistente.

Artículo 70.—Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley.

Artículo 71.—Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley.

#### CAPITULO IV

##### **Derechos sociales**

Artículo 72.—El Estado protegerá 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, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular.

Artículo 73.—El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica.

La ley protegerá el matrimonio, favorecerá la organización del patrimonio familiar inembargable y proveerá lo conducente.

te a facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica.

Artículo 74.—La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables.

Artículo 75.—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.

La filiación adoptiva será amparada por la ley. El Estado compartirá con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquéllos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos.

El amparo y la protección de los menores serán objeto de legislación especial y de organismos y tribunales especiales.

Artículo 76.—Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

Artículo 77.—El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación.

Artículo 78.—Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá 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.

La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y

especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna.

Artículo 79.—Toda persona natural o jurídica podrá 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.

El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes.

Artículo 80.—La educación tendrá como finalidad 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.

El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados.

Artículo 81.—La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley.

La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

Artículo 82.—La ley determinará las profesiones que requieran título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley.

Artículo 83.—El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación.

Artículo 84.—Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la ley.

Artículo 85.—El trabajo será objeto de protección especial. La ley dispondrá lo necesario para mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores. Son irrenunciables por el trabajador las disposiciones que la ley establezca para favorecerlo o protegerlo.

Artículo 86.—La ley limitará la duración máxima de la jornada de trabajo. Salvo las excepciones que se prevean, la duración normal del trabajo no excederá de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho semanales, y la del trabajo nocturno, en los casos en que se permita, no excederá de siete horas diarias ni de cuarenta y dos semanales.

Todos los trabajadores disfrutarán de descanso semanal remunerado y de vacaciones pagadas en conformidad con la ley.

Se propenderá a la progresiva disminución de la jornada, dentro del interés social y en el ámbito que se determine, y se dispondrá lo conveniente para la mejor utilización del tiempo libre.

Artículo 87.—La ley proveerá los medios conducentes a la obtención de un salario justo; establecerá normas para asegurar a todo trabajador por lo menos un salario mínimo; garantizará igual salario para igual trabajo, sin discriminación alguna; fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores en los beneficios de las empresas; y protegerá el salario y las prestaciones sociales con la inembargabilidad en la proporción y casos que se fijen y con los demás privilegios y garantías que ella misma establezca.

Artículo 88.—La ley adoptará medidas tendientes a garantizar la estabilidad en el trabajo y establecerá las prestaciones que recompensen la antigüedad del trabajador en el servicio y lo amparen en caso de cesantía.

Artículo 89.—La ley determinará la responsabilidad que incumba a la persona natural o jurídica en cuyo provecho se preste el servicio mediante intermediario o contratista, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de éstos.

Artículo 90.—La ley favorecerá el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo y establecerá el ordenamiento adecuado para las negociaciones colectivas y para la solu-

ción pacífica de los conflictos. La convención colectiva será amparada, y en ella se podrá establecer la cláusula sindical, dentro de las condiciones que legalmente se pauten.

Artículo 91.—Los sindicatos de trabajadores y los de patronos no estarán sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento, que las que establezca la ley con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros.

La ley protegerá en su empleo, de manera específica, a los promotores y miembros directivos de sindicatos de trabajadores durante el tiempo y en las condiciones que se requieran para asegurar la libertad sindical.

Artículo 92.—Los trabajadores tienen el derecho de huelga, dentro de las condiciones que fije la ley. En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que aquella determine.

Artículo 93.—La mujer y el menor trabajadores serán objeto de protección especial.

Artículo 94.—En forma progresiva se desarrollará 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.

Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social.

## CAPITULO V

### Derechos económicos

Artículo 95.—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.

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.

Artículo 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.

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.

Artículo 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 propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

Artículo 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.

Artículo 99.—Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Artículo 100.—Los derechos sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, denominaciones, marcas y lemas gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale.

Artículo 101.—Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa

indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

Artículo 102.—No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250. Quedan a salvo, respecto de extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional.

Artículo 103.—Las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

Artículo 104.—Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley.

Artículo 105.—El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.

Artículo 106.—El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

Artículo 107.—La ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional.

Artículo 108.—La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes.

Artículo 109.—La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica.

## CAPITULO VI

### Derechos políticos

Artículo 110.—El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.

Artículo 111.—Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca.

Artículo 112.—Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

Artículo 113.—La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.

Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 114.—Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para

participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.

Artículo 115.—Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley.

Artículo 116.—La República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro, por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional.

#### TITULO IV

##### **Del Poder Público**

#### CAPITULO I

##### **Disposiciones generales**

Artículo 117.—La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.

Artículo 118.—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.

Artículo 119.—Toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos.

Artículo 120.—Es nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva.

Artículo 121.—El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley.

Artículo 122.—La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública

Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social.

Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la ley para el ejercicio de su cargo.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 123.—Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal.

Artículo 124.—Nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

Artículo 125.—Ningún funcionario o empleado público podrá aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización del Senado.

Artículo 126.—Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de *interés nacional*, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales.

Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con estados o entidades

oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la aprobación del Congreso.

La ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público.

Artículo 127.—En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada aun cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes serán decididas por los tribunales competentes de la República, en conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.

Artículo 128.—Los tratados o *convenios internacionales* que celebre el Ejecutivo Nacional deberán ser aprobados mediante ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o *convenios internacionales* cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del Congreso.

En todo caso el Ejecutivo Nacional dará cuenta al Congreso en sus próximas sesiones de *todos los acuerdos jurídicos internacionales* que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a su aprobación.

Artículo 129.—En los tratados, *convenios* y *acuerdos internacionales* que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a decidir por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional, o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas

con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración.

Artículo 130.—En posesión como está la República del Derecho de Patronato Eclesiástico, lo ejercerá conforme lo determine la ley. Sin embargo, podrán celebrarse convenios o tratados para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Artículo 131.—La autoridad militar y la civil no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Artículo 132.—Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una 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 a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas Nacionales estarán al servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política.

Artículo 133.—Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentados por la ley.

Artículo 134.—Los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la ley.

Artículo 135.—Los periodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución.

Los periodos de los poderes públicos estatales y municipales serán fijado por la ley nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco.

## CAPITULO II

### De la competencia del Poder Nacional

Artículo 136.—Es de la competencia del Poder Nacional:

- 1° La actuación internacional de la República;
- 2° La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;
- 3° La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;
- 4° La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;
- 5° Los servicios de identificación y de policía nacional.
- 6° La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales;
- 7° El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera;
- 8° La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcohol, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales create la ley;
- 9° La organización y régimen de aduanas;
- 10° El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal; sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución.

Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

- 11° La organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales;
- 12° El régimen de pesas y medidas;
- 13° El censo y la estadística nacionales;
- 14° El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo;
- 15° La ejecución de obras públicas de interés nacional;
- 16° Las directivas y bases de la educación nacional;
- 17° La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo;
- 18° La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;
- 19° El fomento de la vivienda popular;
- 20° Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;
- 21° La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables

de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;

- 22° El correo y las telecomunicaciones;
- 23° La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los tribunales; el Ministerio Público;
- 24° La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;
- 25° Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 137.—El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

## TITULO V

### Del Poder Legislativo Nacional

#### CAPITULO I

##### Disposiciones generales

Artículo 138.—El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados.

El Senado y la Cámara de Diputados se reunirán en sesión conjunta en los casos señalados por esta Constitución y las leyes, y para dictar el reglamento del Congreso cuando ambas Cámaras lo decidan por estimarlo necesario.

El Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados presidirán el Congreso con el carácter de Presidente y Vicepresidente respectivamente. El reglamento establecerá las formas de suplir sus faltas temporales y accidentales.

La Comisión Delegada del Congreso y las demás Comisiones que las Cámaras formen con sus miembros ejercerán las funciones que les atribuyan esta Constitución y los reglamentos.

Artículo 139.—Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional. Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo que hará por Ley especial.

El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 140.—No podrán ser elegidos senadores o diputados:

- 1º El Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de institutos autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos;
- 2º Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y
- 3º Los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación deci-

siva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.

La ley podrá establecer la inelegibilidad de algunos funcionarios electorales.

Artículo 141.—Los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministro, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, jefe de misión diplomática o Presidente de Instituto Autónomo sin perder su investidura.

Para desempeñarlos deberán separarse de la respectiva Cámara, pero podrán reincorporarse al cesar en esas funciones. La aceptación de diversos mandatos de elección popular, en los casos en que lo permitan las leyes, no autoriza el ejercicio simultáneo de los mismos.

Artículo 142.—No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores ni a los Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos.

Artículo 143.—Los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y, en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

En caso de delito flagrante de carácter grave cometido por un Senador o Diputado, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Cámara respectiva o a la Comisión Delegada con una información debidamente circunstanciada. Esta medida cesará si dentro del término de noventa y seis horas la Cámara respectiva o la Comisión Delegada no autoriza que continúe en ese estado mientras se decida sobre el allanamiento.

Los funcionarios o empleados públicos que violen la inmunidad de los Senadores y Diputados incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados de conformidad con la ley.

Artículo 144.—El Tribunal que conozca de acusaciones o denuncias contra algún miembro del Congreso practicará las diligencias sumariales necesarias y las pasará a la Corte Suprema de Justicia a los fines del ordinal 2º del artículo 215 de esta Constitución. Si la Corte declara que hay mérito para la continuación de la causa, no habrá lugar al enjuiciamiento sin que preceda el allanamiento del indiciado por la Cámara respectiva o por la Comisión Delegada.

Artículo 145.—Las Cámaras o la Comisión Delegada no podrán acordar el allanamiento sino en sesión expresamente convocada, con no menos de veinticuatro horas de anticipación, y mediante acuerdo razonado aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

Artículo 146.—En los casos en que el allanamiento hubiere sido acordado por la Comisión Delegada, la Cámara respectiva podrá revocarlo en las sesiones inmediatas siguientes.

Artículo 147.—La inmunidad parlamentaria se suspende para el Senador o Diputado mientras desempeñe cargo público cuyo ejercicio acarree separación de la Cámara o mientras goce de licencia por el tiempo de ésta que exceda de veinte días, siempre que preceda la convocatoria del suplente respectivo, de acuerdo con el reglamento.

Los suplentes gozarán de inmunidad mientras estén en ejercicio de la representación, a partir de la convocatoria y hasta veinte días después de concluido aquel ejercicio.

## CAPITULO II

### Del Senado

Artículo 148.—Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes.

Son además miembros del Senado los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido, conforme al artículo 137 de esta Constitución, por más de la mitad de un período.

a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

Artículo 149.—Para ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años.

(Ver Enmienda N° 1, fecha 11 de mayo de 1973)

Artículo 150.—Son atribuciones del Senado:

- 1° Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales;
- 2° Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación con las excepciones que establezca la ley;
- 3° Autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros;
- 4° Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional;
- 5° Autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas, desde Coronel o Capitán de Navío, inclusive;
- 6° Autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional;
- 7° Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República, y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes;
- 8° Autorizar, 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. Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones;
- 9° Acordar a los venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, los honores del Panteón Nacional, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento;
- 10° Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

### CAPITULO III

#### De la Cámara de Diputados

Artículo 151.—Para formar la Cámara de Diputados se elegirán, por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los diputados que determine la ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país.

La ley fijará el número y forma de elección de los suplentes.

En cada Estado se elegirán por lo menos dos Diputados.

En cada Territorio Federal se elegirá un Diputado.

Artículo 152.—Para ser Diputado se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de veintiún años.

(Ver Enmienda N° 1, fecha 11 de mayo de 1973)

Artículo 153.—Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

- 1° Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario;
- 2° Dar voto de censura a los Ministros.

La mención de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento;

- 3° Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

### CAPITULO IV

#### Disposiciones comunes

Artículo 154.—Las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible y durarán hasta el 6 de julio siguiente. Dichas se-

siones ordinarias se reanudarán cada año desde el día 1° de octubre, o el día posterior más inmediato posible, hasta el día 30 de noviembre, ambos inclusive. En el último año del periodo constitucional las sesiones ordinarias durarán desde el 2 de marzo hasta el 15 de agosto. En todo caso, las Cámaras en sesión conjunta con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, podrán prorrogar estos términos, cuando ello fuere necesario, para el despacho de las materias pendientes.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 155.—El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que les fueren conexas. También podrá considerar las que fueren declaradas de urgencia por cualquiera de las Cámaras.

Artículo 156.—Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de las Cámaras, y para el funcionamiento de sus comisiones, serán determinados por el reglamento.

El quórum no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 157.—Las Cámaras se instalarán y clausurarán simultáneamente, y deberán funcionar en una misma población. Toda divergencia que entre ellas ocurra será resuelta en sesión conjunta, por el voto de la mayoría absoluta de los presentes.

Artículo 158.—Son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos:

- 1° Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. La separación temporal de un Senador o un Diputado sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los presentes;
- 2° Calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones;
- 3° Organizar su servicio de policía;

- 4º Remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus funciones;
- 5º Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva;
- 6º Ejecutar y mandar ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a las atribuciones privativas anteriormente anunciadas.

Artículo 159.—Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones.

Artículo 160.—Los cuerpos legislativos o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece.

En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos.

Artículo 161.—El ejercicio de la facultad de investigación a que se refiere el artículo anterior no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

Los jueces estarán obligados a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos.

## CAPITULO V

### De la formación de las leyes

Artículo 162.—Los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores se denominarán leyes. Las leyes que

reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia podrán denominarse Códigos.

Artículo 163.—Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de ley.

Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas.

Artículo 164.—Los proyectos de ley pueden ser presentados en cualquiera de las Cámaras, salvo los que por disposición especial de esta Constitución hayan de iniciarse necesariamente, bien en el Senado o bien en la Cámara de Diputados.

Artículo 165.—La iniciativa de las leyes corresponde:

- 1° A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras;
- 2° Al Ejecutivo Nacional.
- 3° A los Senadores o Diputados en número no menor de tres;
- 4° A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales;
- 5° A un número no menor de veinte mil electores identificados de acuerdo con la ley.

Artículo 166.—Todo proyecto de ley recibirá en cada Cámara no menos de dos discusiones, en días diferentes y en Cámara plena, de acuerdo con las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 167.—Aprobado el proyecto en una de las Cámaras, pasará a la otra. Si ésta lo aprobare, sin modificaciones, quedará sancionada la ley. Si lo aprobare con modificaciones se devolverá a la Cámara de origen.

Si la Cámara de origen aceptare dichas modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que

fuere procedente respecto de los artículos en que hubiere discrepancias y de los que tuvieren conexión con éstos, pudiendo acordarse una redacción diferente de las adoptadas en una y otra Cámara. Resueltas las discrepancias, la Presidencia declarará sancionada la ley.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 168.—El Proyecto de ley aprobado por una de las Cámaras podrá serlo por la otra en una sola discusión cuando sea declarado de urgencia por las dos terceras partes de sus miembros.

Artículo 169.—Los proyectos rechazados no podrán ser considerados de nuevo en ninguna de las Cámaras durante las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría absoluta de una de ellas.

La discusión de los proyectos que quedaren pendientes al termino de las sesiones podrá continuarse en las sesiones siguientes si así se decidiere por la Cámara respectiva.

Artículo 170.—Los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes. Igual derecho tiene, en la discusión de las leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales, el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia a quien ésta designe al efecto.

Artículo 171.—Al texto de las leyes precederá la siguiente fórmula: "El Congreso de la República de Venezuela, Decreta".

Artículo 172.—Una vez sancionada la ley se extenderá por duplicado, con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente, el Vicepresidente y los Secretarios del Congreso, y llevarán la fecha de su definitiva aprobación. A los fines de su promulgación, uno de dichos ejemplares será enviado por el Presidente del Congreso al Presidente de la República.

Artículo 173.—El Presidente de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquél en que la haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá, con acuerdo del Consejo de Ministros, pedir al Congreso su reconsideración, mediante exposición razonada, a fin de que mo-

difique algunas de sus disposiciones o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella.

Las Cámaras en sesión conjunta decidirán acerca de los puntos planteados por el Presidente de la República y podrán dar a las disposiciones objetadas y a las que tengan conexión con ellas una nueva redacción.

Quando la decisión se hubiere adoptado por las dos terceras partes de los presentes, el Presidente de la República procederá a la promulgación de la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

Quando la decisión se hubiere tomado por simple mayoría, el Presidente de la República podrá optar entre promulgar la ley o devolverla al Congreso dentro del mismo plazo de cinco días para una nueva y última reconsideración. La decisión de las Cámaras en sesión conjunta será definitiva, aun por simple mayoría, y la promulgación de la ley deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a su recibo.

En todo caso, si la objeción se hubiere fundado en la inconstitucionalidad, el Presidente de la República podrá, dentro del término fijado para promulgar la ley, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada. La Corte decidirá en el término de diez días, contados desde el recibo de la comunicación del Presidente de la República. Si la Corte negare la inconstitucionalidad invocada, o no decidiere dentro del término anterior, el Presidente de la República deberá promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión de la Corte o al vencimiento de dicho término.

Artículo 174.—La ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "Cúmplase" en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA.

Artículo 175.—Quando el Presidente de la República no promulgare la ley en los términos señalados, el Presidente y el Vicepresidente del Congreso procederán a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por su omisión. En este caso la promulgación de la ley podrá hacerse en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA o en la Gaceta del Congreso.

Artículo 176.—La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, queda a la discreción del Ejecutivo Nacional, en conformidad con los usos internacionales y la conveniencia de la República.

Artículo 177.—Las leyes sólo se derogan por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

## CAPITULO VI

### De la Comisión Delegada del Congreso

Artículo 178.—Durante el receso de las Cámaras funcionará una Comisión integrada por el Presidente, el Vicepresidente y veintiún miembros del Congreso, quienes, con sus correspondientes suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso. El reglamento respectivo establecerá la forma y oportunidad de elección de la Comisión Delegada y su régimen interno.

Artículo 179.—Son atribuciones de la Comisión Delegada del Congreso:

- 1º Velar por la observancia de la Constitución y el respeto a las garantías ciudadanas, y acordar para estos fines las medidas que sean procedentes;
- 2º Ejercer las funciones de investigación atribuidas a los órganos legislativos;
- 3º Designar comisiones especiales integradas por miembros del Congreso;
- 4º Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo exija la importancia de algún asunto;
- 5º Autorizar al Ejecutivo Nacional, y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada;
- 6º Autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales al Presupuesto;

- 7º Autorizar al Presidente de la República para salir temporalmente del territorio nacional;
- 8º Las demás que le atribuyan esta Constitución y las leyes.

Artículo 180.—La Comisión Delegada informará de sus actuaciones al Congreso.

## TITULO VI

### Del Poder Ejecutivo Nacional

#### CAPITULO I

#### Del Presidente de la República

Artículo 181.—El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes.

El Presidente de la República es el jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional.

Artículo 182.—Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

(Ver Enmienda N° 1, fecha 11 de mayo de 1973)

Artículo 183.—La elección del Presidente de la República se hará por votación universal y directa, en conformidad con la ley. Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos.

Artículo 184.—No podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

Artículo 185.—Quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.

{Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983}

Artículo 186.—El candidato electo tomará posesión del cargo de Presidente de la República mediante juramento ante las Cámaras reunidas en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de aquél en que deben instalarse en sus sesiones ordinarias del año en que comience el período constitucional. Si por cualquier circunstancia no pudiere prestar el juramento ante las Cámaras en sesión conjunta, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia. Cuando el Presidente electo no tomare posesión dentro del término previsto en este artículo, el Presidente saliente resignará sus poderes ante la persona llamada a suplirlo provisionalmente en caso de falta absoluta, según el artículo siguiente, quien los ejercerá con el carácter de Encargado de la Presidencia de la República hasta que el primero asuma el cargo.

Artículo 187.—Cuando se produzca falta absoluta del Presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a nueva elección universal y directa en la fecha que señalen las Cámaras en sesión conjunta.

Cuando la falta absoluta se produzca después de la toma de posesión, las Cámaras procederán, dentro de los treinta días siguientes, a elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del período constitucional. En este caso no se aplicará lo dispuesto en el único aparte del artículo 184.

En uno y otro caso, mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vicepresidente del mismo, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 188.—Las faltas temporales del Presidente de la República las suplirá el Ministro que él mismo designe, y, en su defecto, la persona llamada a suplir las faltas absolutas según el artículo anterior. Si la falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, las

Cámaras, en sesión conjunta, decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta.

Artículo 189.—El Presidente, o quien haga sus veces, no podrá salir del territorio nacional sin autorización del Senado o de la Comisión Delegada. Tampoco podrá hacerlo sin dicha autorización, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que haya cesado en sus funciones.

## CAPITULO II

### **De las atribuciones del Presidente de la República**

Artículo 190.—Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

- 1º Hacer cumplir esta Constitución y las leyes;
- 2º Nombrar y remover los Ministros;
- 3º Ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas;
- 4º Fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales;
- 5º Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales;
- 6º Declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en esta Constitución;
- 7º Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional;
- 8º Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial;
- 9º Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;
- 10º Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón;
- 11º Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada;

- 12° Administrar la Hacienda Pública Nacional;
- 13° Negociar los empréstitos nacionales;
- 14° Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada;
- 15° Celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes;
- 16° Nombrar, previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, el Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes;
- 17° Nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales;
- 18° Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad;
- 19° Reunir en convención a todos o algunos de los Gobernadores de las entidades federales para la mejor coordinación de los planes y labores de la administración pública;
- 20° Dirigir al Congreso, personalmente o por uno de sus Ministros, informes o mensajes especiales;
- 21° Conceder indultos;
- 22° Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes;

El Presidente de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los ordinales 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 13°, 14° y 15° y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 2° y 3° de este artículo, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos.

Artículo 191.—Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso, en sesiones ordinarias, el Presidente de la República, personalmente o por medio de uno de los Ministros, presentará cada año, a las Cámaras reunidas en sesión conjunta, un Mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho

Mensaje el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación.

*El Mensaje correspondiente al último año del período constitucional deberá ser presentado dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.*

Artículo 192.—El Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

### CAPITULO III

#### **De los Ministros**

Artículo 193.—Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, y reunidos integran el Consejo de Ministros. El Presidente de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá designar a un Ministro para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En este caso, las decisiones tomadas no serán válidas si no son confirmadas por el Presidente de la República. La ley orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros.

Artículo 194.—El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley.

Artículo 195.—Para ser Ministro se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

Artículo 196.—Los Ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los Ministros que hubieren concurrido, salvo aquéllos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

Artículo 197.—Cada Ministro presentará a las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias, una Memoria razonada y suficiente sobre la gestión del Despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente. Presentará también la cuenta de los fondos que hubiese manejado. Las Memorias correspondientes al último año del período constitucional deberán ser presentadas dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso.

Artículo 198.—Ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las Memorias y Cuentas libera de responsabilidad al Ministro por los actos del respectivo Despacho. En todo caso, y mientras no se haya consumado la prescripción, podrán aquéllos proceder a la investigación y examen de dichos actos, aun cuando éstos correspondan a ejercicios anteriores.

Artículo 199.—Los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y en sus Comisiones, y están obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan.

#### CAPITULO IV

##### **De la Procuraduría General de la República**

Artículo 200.—La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios que determine la ley.

Artículo 201.—El Procurador General de la República deberá reunir las mismas condiciones exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y será nombrado por el Presidente de la República con la autorización del Senado.

Si durante el receso de las Cámaras se produjere falta absoluta del Procurador General de la República, el Presidente de la República hará nueva designación con la autorización de la Comisión Delegada del Congreso. Las faltas temporales y accidentales serán llenadas en la forma que determine la ley.

Artículo 202.—Corresponde a la Procuraduría General de la República:

- 1º Representar y defender judicialmente y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República;
- 2º Dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes;
- 3º Asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional;
- 4º Lo demás que le atribuyan las leyes.

Todos los servicios de asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional colaborarán con el Procurador General de la República en el cumplimiento de sus atribuciones, en la forma que determine la ley.

Artículo 203.—El Procurador General de la República podrá asistir, con derecho a voz, a las reuniones del Consejo de Ministros cuando a ellas sea convocado por el Presidente de la República.

## TITULO VII

### Del Poder Judicial y del Ministerio Público

#### CAPITULO I

##### Disposiciones generales

Artículo 204.—El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la ley orgánica.

Artículo 205.—En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público.

Artículo 206.—La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos ge-

nerales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Artículo 207.—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.

Artículo 208.—Los jueces no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley.

Artículo 209.—Las demás autoridades de la República, prestarán a los jueces la colaboración que éstos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 210.—La ley determinará lo relativo a la inspección del funcionamiento de los Tribunales, a los medios de atender a sus necesidades funcionales y administrativas y a la organización de los servicios auxiliares de la justicia, todo ello sin menoscabo de la autonomía e independencia de los jueces.

## CAPITULO II

### De la Corte Suprema de Justicia

Artículo 211.—La Corte Suprema de Justicia es el más alto Tribunal de la República. Contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno.

Artículo 212.—La Corte Suprema de Justicia funcionará en Salas, cuya integración y competencia será determinada por la ley. Cada Sala tendrá, por lo menos, cinco Magistrados.

Artículo 213.—Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser venezolano por nacimiento, abogado y mayor de treinta años.

Además de estas condiciones, la ley orgánica podrá exigir el ejercicio de la profesión, de la judicatura o del profesorado universitario en materia jurídica por determinado tiempo.

(Ver Enmienda N° 1, fecha 11 de mayo de 1973).

Artículo 214.—Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por las Cámaras en sesión conjunta por períodos de nueve años, pero se renovarán por terceras partes cada tres años. En la misma forma serán nombrados los Suplentes para llenar las faltas absolutas de los Magistrados; sus faltas temporales o accidentales serán provistas en la forma que determine la ley.

Artículo 215.—Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

- 1° Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva;
- 2° Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso o de la propia Corte, de los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General o el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, pasar los autos al Tribunal ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, cuando se trate de delitos políticos, salvo lo dispuesto en el artículo 144 con respecto a los miembros del Congreso;
- 3° Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución;
- 4° Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución;
- 5° Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer;

- 6° Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución;
- 7° Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente;
- 8° Dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal;
- 9° Decidir los conflictos de competencia entre Tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico;
- 10° Conocer del recurso de casación;
- 11° Las demás que le atribuya la ley.

Artículo 216.—Las atribuciones señaladas en los ordinales 1° al 6° del artículo anterior las ejercerá la Corte en pleno. Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de la totalidad de sus Magistrados.

La ley orgánica podrá conferir las atribuciones señaladas en los ordinales 2°, 3°, 4°, 5° y 6° a una Sala Federal presidida por el Presidente de la Corte e integrada por los Magistrados que tengan competencia en lo contencioso-administrativo y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas.

### CAPITULO III

#### **Del Consejo de la Judicatura**

Artículo 217.—La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público.

CAPITULO IV  
**Del Ministerio Público**

Artículo 218.—El Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes, y estará a cargo y bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal General de la República, con el auxilio de los funcionarios que determine la ley orgánica.

Artículo 219.—El Fiscal General de la República deberá reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y será elegido por las Cámaras reunidas en sesión conjunta dentro de los primeros treinta días de cada periodo constitucional. En caso de falta absoluta del Fiscal General de la República, se procederá a nueva elección para el resto del periodo constitucional. Las faltas temporales y accidentales del Fiscal General de la República y la interinaria, en caso de falta absoluta mientras se provea la vacante, serán llenadas en la forma que determine la ley.

Artículo 220.—Son atribuciones del Ministerio Público:

- 1º Velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales;
- 2º 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;
- 3º Ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o seguirla *no fuere necesario instancia* de parte, sin perjuicio de que el Tribunal proceda de oficio cuando lo determine la ley;
- 4º Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión;
- 5º 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; y

6° Las demás que le atribuyan las leyes.

Las atribuciones del Ministerio Público no menoscaban el ejercicio de los derechos y acciones que correspondan a los particulares o a otros funcionarios de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

Artículo 221.—Las autoridades de la República prestarán al Ministerio Público la colaboración que éste requiera para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 222.—El Fiscal General de la República presentará anualmente al Congreso, dentro de los primeros treinta días de sus sesiones ordinarias, un informe de su actuación.

## TITULO VIII

### De la Hacienda Pública

#### CAPITULO I

##### Disposiciones generales

Artículo 223.—El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.

Artículo 224.—No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos.

Artículo 225.—No podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal.

Artículo 226.—La ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación. Si no lo hiciera, no podrá aplicarse sino sesenta días después de haber quedado promulgada.

Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que se acuerden al Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

Artículo 227.—No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 228.—El Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ley de Presupuesto.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

Artículo 229.—En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: 30% (treinta por ciento) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el 70% (setenta por ciento) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. Esta partida no será menor del 12½% (doce y medio por ciento) del total de Ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un ½% (medio por ciento) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un 15% (quince por ciento). La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales.

En caso de disminución de los ingresos, que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

Artículo 230.—Sólo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.

Los institutos autónomos, así como los Intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley establezca.

Artículo 231.—No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional.

Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica.

(Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983)

Artículo 232.—El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes.

Artículo 233.—Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables.

## CAPITULO II

### **De la Contraloría General de la República**

Artículo 234.—Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

Artículo 235.—Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución.

**Artículo 236.**—La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

**Artículo 237.**—La Contraloría General de la República actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República.

Para ser Contralor General de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

**Artículo 238.**—Las Cámaras en sesión conjunta elegirán el Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional.

En caso de falta absoluta del Contralor General de la República, las Cámaras en sesión conjunta procederán a nueva elección para el resto del período constitucional.

Las faltas temporales y accidentales del Contralor General de la República y la interinaria, en caso de falta absoluta mientras se provea la vacante, serán llenadas en la forma que determine la ley.

**Artículo 239.**—El Contralor General de la República presentará anualmente al Congreso un Informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la Cuenta o Cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Igualmente presentará los Informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

## TITULO IX

### De la Emergencia

**Artículo 240.**—El Presidente de la República podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.

**Artículo 241.**—En caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circuns-

tancias que afecten la vida económica o social, el Presidente de la República podrá restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas, con excepción de las consagradas en el artículo 58 y en los ordinales 3º y 7º del artículo 60.

El Decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspenden, y si rige para todo o parte del territorio nacional.

La restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional.

Artículo 242.—El Decreto que declare el estado de emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías será dictado en Consejo de Ministros y sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Artículo 243.—El Decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado por el Ejecutivo Nacional o por las Cámaras en sesión conjunta, al cesar las causas que lo motivaron. La cesación del estado de emergencia será declarada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada.

Artículo 244.—Si existieren fundados indicios para temer inminentes trastornos del orden público, que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá adoptar las medidas indispensables para evitar que tales hechos se produzcan.

Estas medidas se limitarán a la detención o confinamiento de los indiciados, y deberán ser sometidas a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su adopción. Si éstos las declararen no justificadas, cesarán de inmediato; en caso contrario, se las podrá mantener hasta por un límite no mayor de noventa días. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad.

## TITULO X

### De las Enmiendas y Reformas a la Constitución

Artículo 245.—Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

- 1º La iniciativa podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una 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;
- 2º La enmienda se iniciará en sesiones ordinarias pero su tramitación podrá continuar en las sesiones extraordinarias siguientes;
- 3º El proyecto que contenga la enmienda se iniciará en la Cámara donde se haya propuesto, o en el Senado cuando haya sido propuesto por las Asambleas Legislativas, y se discutirá según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes;
- 4º 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 absoluta de sus miembros.
- 5º Las Cámaras reunidas en sesión conjunta escrutarán en sus sesiones ordinarias del año siguiente los votos de las Asambleas Legislativas, y declararán sancionada la enmienda en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas;
- 6º Las enmiendas serán numeradas consecutivamente, y se publicarán de seguida de la Constitución, sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia al número y fecha de la enmienda que lo modifique.

Artículo 246.—Esta Constitución también podrá ser objeto de reforma general, en conformidad con el siguiente procedimiento:

- 1º La iniciativa 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;

- 2º La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquélla. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes;
- 3º Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes;
- 4º El proyecto aprobado 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. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionadas la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.

Artículo 247.—Las iniciativas de enmienda o reforma rechazadas no podrán presentarse de nuevo en el mismo período constitucional.

Artículo 248.—El Presidente de la República no podrá objetar las enmiendas o reformas y estará obligado a promulgarlas dentro de los diez días siguientes a su sanción. Si así no lo hiciere se aplicará lo previsto en el artículo 175.

Artículo 249.—Las disposiciones relativas a los casos de urgencia en el procedimiento de la formación de las leyes no serán aplicables a las enmiendas y reformas de la Constitución.

## TITULO XI

### De la Inviolabilidad de la Constitución

Artículo 250.—Esta Constitución 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. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

Serán juzgados según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecieron responsables de los hechos señalados en la primera parte del inciso anterior y así como los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución. El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.

## TITULO XII

### Disposiciones Finales

Artículo 251.—Las disposiciones transitorias se dictan en texto separado. Ellas tienen valor de norma constitucional y se sancionan con las mismas formalidades con que se adopta la presente Constitución. Su texto no será susceptible de enmienda sino mediante los trámites previstos en el Título X.

Artículo 252.—Queda derogado el ordenamiento constitucional que ha estado en vigencia hasta la promulgación de esta Constitución.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los veintitrés días del mes de enero de mil novecientos sesenta y uno. — Año 151º de la Independencia y 102º de la Federación.

El Presidente del Congreso Nacional,

**Raúl Leoni.**

Senador por el Estado Bolívar.

Vicepresidente del Congreso Nacional,

**Rafael Caldera.**

Diputado por el Distrito Federal,

ESTADO ANZOATEGUI:

Senadores:  
**Juan M. Mogna.**  
**José Ramón Hernández Camejo.**  
**J. M. Domínguez Chacín.**

Diputados:  
**Octavio Lepage Barreto.**  
**Elpidio La Riva Mata.**  
**Jaime Lusinchi.**  
**Pedro Ortega Díaz.**  
**Alirio Gómez Cermeño.**  
**Pedro Manuel Vásquez.**  
**Raúl Monteverde.**

ESTADO APURE:

Senadores:  
**Cristóbal Azuaje.**  
**Julio C. Sánchez Olivo.**

Diputados:  
**Isabel Carmona de Serra.**  
**Freddy Melo.**

ESTADO ARAGUA:

Senadores:  
**Miguel Otero Silva.**  
**J. A. Medina Sánchez.**

Diputados:  
**Pablo Cova García.**  
**Jorge Pacheco.**  
**Leonardo Arias.**  
**Cástor José Torres.**  
**Godofredo González.**  
**Humberto Bártoli.**

ESTADO BARINAS:

Senadoras:  
**Rafael Octavio Jiménez.**  
**Víctor Mazzei González.**



Diputados:

**Rafael Vicente Beaujón**

**Raúl Lugo Rojas.**

**Aristides Beaujón.**

**Antonio Léidenz.**

**Andrés Hernández Vásquez.**

**Luis Miquelena.**

**ESTADO GUARICO:**

Senadores:

**Alberto Turupial.**

Diputados:

**Jorge Dáger.**

**Jesús Villavicencio.**

**Francisco Olivo.**

**Saúl Ron.**

**Francisco Salazar Meneses.**

**ESTADO LARA:**

Senadores:

**Argimiro Bracamonte.**

**Froilán Álvarez Yépez.**

Diputados:

**José Manzo González.**

**Luis Eleazar Solórzano.**

**José Herrera Oropeza.**

**Jesús Pérez Lías.**

**Ambrosio Oropeza.**

**Manuel Vicente Ledezma.**

**Juan Tamayo Rodríguez.**

**Antonio José Lozada.**

**Luis Herrera Campins.**

**ESTADO MERIDA:**

Senadores:

**Ramón Vicente Casanova.**

**Carlos Febres Pobeda.**



ESTADO PORTUGUESA:

Senadores:

**Cipriano Heredia Angulo.**

**Antonio Delgado Lozano.**

Diputados:

**Gonzalo Barrios.**

**Jesús María Casal.**

**René Rivero Pérez.**

ESTADO SUCRE:

Senadores:

**Carlos D'Ascoli.**

**Pedro Pérez Velásquez.**

Diputados:

**Luis Manuel Peñalver.**

**Régulo José Gómez.**

**Anibal Lairé.**

**Dionisio López Orihuela.**

**Herman Brito.**

ESTADO TACHIRA:

Senadores:

**César Morales Carrero.**

**Abel Santos Stella.**

Diputados:

**Rodolfo José Cárdenas.**

**Aristides Calvani.**

**Valmore Acevedo Amaya.**

**Ceferino Medina Castillo.**

**Rosa García de Grooscors.**

**José Jesús Álvarez.**

ESTADO TRUJILLO:

Senadores:

**Elbano Provenzali Heredia.**

**Rafael Angel Espinoza.**

Diputados:

**José Antonio Espinoza Lares.**

**Juan de la Cruz Durán,**

**Amábilis Quiñones.**

**Arturo Ramón Añez.**

**Felipe Montilla.**

**Pedro Pablo Aguilar.**

ESTADO YARACUY:

Senadores:

**Raúl Ramos Giménez.**

**Catalino Gómez M.**

Diputados:

**Marcial Mendoza Estrella.**

**Baudilio Rodríguez.**

**Pedro Pérez Méndez.**

ESTADO ZULIA:

Senadores:

**Octavio Andrade Delgado.**

**Héctor Cedeño Pérez.**

**Alberto Levy Romero,**

**Enrique Méndez Romero.**

**Jesús Faría.**

Diputados:

**Jesús A. Paz Galarraga.**

**Juan José Delpino.**

**César Rondón Lovera.**

**Italo Boscán.**

**Gualberto Fermín.**

**Adelso González Urdaneta.**

**Elio Chacín Reyes.**

**Luis Adolfo Romero.**

**Omar de Jesús Rumbos.**  
**José Bousquet.**  
**Pedro Barrios.**  
**Joaquín Araujo Ortega.**

**Hugo Soto Socorro.**  
**Angel Emiro Govea.**  
**Hens Silva Torres.**  
**Hugo Parra León.**

**TERRITORIO FEDERAL AMAZONAS**

Diputado:

**Dionisio Alvarez Ledezma.**

**TERRITORIO FEDERAL DELTA AMACURO**

Diputado:

**Martin Antonio Rangel G.**

**DISTRITO FEDERAL:**

Senadores:

**Ramón Escovar Salom.**  
**Pedro del Corral**

**Arturo Uslar Pietri.**  
**Pompeyo Márquez.**

Diputados:

**Gustavo Lares Ruiz.**  
**Ramón Tenorio Sifontes.**  
**Vicente Piñate.**  
**Orlando Tovar.**

**Fabricio Ojeda.**  
**Jesús A. Yerena.**  
**José Vicente Rangel.**  
**Vidalina de Bártoli.**

**Juan B. Moretti Garantón.**  
**Gustavo Machado.**  
**Eloy Torres.**  
**Dagoberto González.**  
**José González Navarro.**  
**Carlos Del Vecchio.**  
Los Secretarios,  
**Héctor Carpio Castillo.**

**Sixto Guaidó.**  
**Petra de Aranguren.**  
**Guillermo García Ponce.**  
**Miguel Angel Landáez.**  
**Domingo Alberto Rangel.**  
**Augusto Malavé Villalba.**  
**Orestes Di Giácomo.**

Salón Elíptico del Palacio Federal, en Caracas, a veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. — Año 151º de la Independencia y 102º de la Federación.

Ejécútese y cúidese de su ejecución.

(L. S.)

**ROMULO BETANCOURT.**

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

**LUIS AUGUSTO DUBUC.**

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

**MARCOS FALCON BRICEÑO.**

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

**TOMAS ENRIQUE CARRILLO BATALLA.**

Refrendado.  
El Ministro de la Defensa,  
(L. S.)  
JOSUE LOPEZ HENRIQUEZ.

Refrendado.  
El Ministro de Fomento,  
(L. S.)  
LORENZO FERNANDEZ.

Refrendado.  
El Ministro de Obras Públicas,  
(L. S.)  
RAFAEL DE LEON ALVAREZ.

Refrendado.  
El Encargado del Ministerio de Educación,  
(L. S.)  
REINALDO LEANDRO MORA.

Refrendado.  
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)  
ARNOLDO GABALDON.

Refrendado.  
El Ministro de Agricultura y Cría,  
(L. S.)  
V. M. GIMENEZ LANDINEZ.

Refrendado.  
El Ministro del Trabajo,  
(L. S.)  
RAUL VALERA.

Refrendado.  
El Ministro de Comunicaciones,  
(L. S.)  
PABLO MILIANI A.

Refrendado.  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.)  
ANDRES AGUILAR M.

Refrendado.  
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,  
(L. S.)

JUAN PABLO PEREZ ALFONZO.

---

## ENMIENDA N° 1

EL CONGRESO

DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los Estados: Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia, y visto el resultado favorable del escrutinio, decreta la siguiente

### ENMIENDA N° 1 DE LA CONSTITUCION

Artículo 1°—Se introduce una enmienda a la Constitución que llevará el número uno, redactada así:

"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.

De lo acordado por los organismos competentes no habrá otro recurso que el de apelación ante la Corte Suprema de Justicia, en pleno, ejercido por cualquier elector. La Corte deberá decidir dentro de los diez días siguientes al recibo de la solicitud. Esta apelación se oirá en un solo efecto".

Artículo 2°—Imprimase íntegramente la Constitución seguida de la enmienda sancionada y anótese al pie de los artículos 149, 152, 182 y 213 del texto constitucional la referencia al número y fecha de esta enmienda.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los nueve días del mes de mayo de mil novecientos setenta y tres. Año 164° de la Independencia y 115° de la Federación.

El Presidente,

(L. S.)

J. A. PEREZ DIAZ.

El Vicepresidente.

ANTONIO LEIDENZ.

Los Secretarios,

J. E. Rivera Oviedo.

**Héctor Carpio Castillo.**

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los once días del mes de mayo de mil novecientos setenta y tres. — Año 164º de la Independencia y 115º de la Federación.

Cúmplase.

(L. S.)

**RAFAEL CALDERA.**

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

NECTARIO ANDRADE LABARCA.

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

ARISTIDES CALVANI.

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,

(L. S.)

LUIS ENRIQUE OBERTO.

Refrendado.

El Ministro de la Defensa,

(L. S.)

GUSTAVO PARDI DAVILA.

Refrendado.

El Ministro de Fomento,

(L. S.)

HECTOR HERNANDEZ CARABAÑO.

Refrendado.

El Ministro de Obras Públicas,

(L. S.)

JOSE CURIEL RODRIGUEZ.

Refrendado.  
El Ministro de Educación,  
(L. S.)  
ENRIQUE PEREZ OLIVARES.

Refrendado.  
El Encargado del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)  
ROGELIO VALLADARES.

Refrendado.  
El Ministro de Agricultura y Cría,  
(L. S.)  
MIGUEL RODRIGUEZ VISO.

Refrendado.  
El Ministro del Trabajo,  
(L. S.)  
ALBERTO MARTINI URDANETA.

Refrendado.  
El Ministro de Comunicaciones,  
(L. S.)  
ENRIQUE BUSTAMANTE LUCIANI.

Refrendado.  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.)  
EDILBERTO ESCALANTE.

Refrendado.  
El Ministro de Minas e Hidrocarburos,  
(L. S.)  
HUGO PEREZ LA SALVIA.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)  
RODOLFO JOSE CARDENAS.

---

**ENMIENDA N° 2**  
**EL CONGRESO**  
**DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA**

Requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los Estados: Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia y visto el resultado favorable del escrutinio, decreta la siguiente:

**ENMIENDA N° 2 DE LA CONSTITUCION**

Artículo 1°—Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de Concejales.

Artículo 2°—El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la administración central o descentralizada de la República, de los estados o de los municipios, sólo podrá disfrutarse más de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determine en dicha ley.

Artículo 3°—En el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el día posterior más inmediato posible.

Artículo 4°—Las Cámaras en sesión conjunta, en cada período constitucional designarán una Comisión Legislativa integrada por veintitrés (23) miembros, quienes con sus respectivos suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso de la República. El Reglamento establecerá el procedimiento y los demás requisitos que regirán la discusión de los proyectos de leyes.

Artículo 5º—Las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, con veinticuatro (24) horas de anticipación por lo menos, podrán autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, ésta lo enviará al Presidente del Congreso quien ordenará distribuir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocará a éstas para una reunión conjunta transcurridos que sean quince (15) días de haberlo recibido.

Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les sea sometido, pudiendo introducir las modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto, con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancionado y se cumplirán los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes.

Artículo 6º—Las Cámaras podrán sesionar y funcionar con el número de sus miembros que determine el reglamento, el cual en ningún caso podrá ser inferior a la tercera parte de sus integrantes. Para el acto de votación han de estar presentes la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

Artículo 7º—El Ejecutivo Nacional en el transcurso del primer año de cada período constitucional presentará para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica respectiva.

Artículo 8º—Disposiciones transitorias. En el período constitucional 1979-1984, la duración del mandato presidencial de la República y de los Senadores y Diputados, se acortará en los días que resulten de la aplicación del artículo 3º. Igualmente, a los fines previstos en el artículo 185 de la Constitución, el plazo se reducirá en los días que resulten de la aplicación de la citada disposición.

Artículo 9º—Imprímase íntegramente la Constitución seguida de la Enmienda sancionada y anótese al pie de los

artículos 113, 122, 136, 139, 154, 156, 166, 167, 185, 227, 228, 231 del texto constitucional la referencia al número y fecha de esta Enmienda. Así mismo, publíquense las disposiciones transitorias de la Constitución que aún no se hubiesen cumplido y el artículo 8 de la presente Enmienda.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los dieciséis días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y tres. Año 172º de la Independencia y 124º de la Federación.

El Presidente,  
(L. S.)

GODOFREDO GONZALEZ.

El Vicepresidente,

ARMANDO SANCHEZ BUENO.

Los Secretarios,

José Rafael García.

Héctor Carpio Castillo.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintiséis días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y tres. — Año 173º de la Independencia, 124º de la Federación y Bicentenario del Nacimiento del Libertador Simón Bolívar.

Cumplase.  
(L. S.)

LUIS HERRERA CAMPINS.

Refrendado.  
El Ministro de Relaciones Interiores,  
(L. S.)

LUCIANO VALERO.

Refrendado.  
El Ministro de Relaciones Exteriores,  
(L. S.)

JOSE ALBERTO ZAMBRANO VELASCO.

Refrendado.  
El Ministro de Hacienda,  
(L. S.)

ARTURO SOSA, hijo.

**Refrendado.**  
El Ministro de la Defensa,  
(L. S.)  
VICENTE NARVAEZ CHURION.

**Refrendado.**  
El Ministro de Fomento,  
(L. S.)  
JOSE ENRIQUE PORRAS OMAÑA.

**Refrendado.**  
El Ministro de Educación,  
(L. S.)  
FELIPE MONTILLA.

**Refrendado.**  
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)  
LUIS JOSE GONZALEZ HERRERA.

**Refrendado.**  
El Ministro de Agricultura y Cría Encargado,  
(L. S.)  
CESAR GUEVARA.

**Refrendado.**  
El Ministro del Trabajo,  
(L. S.)  
RANGEL QUINTERO CASTAÑEDA.

**Refrendado.**  
El Ministro de Transporte y  
Comunicaciones Encargado,  
(L. S.)  
ILDEMARO UZCATEGUI.

**Refrendado.**  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.)  
REINALDO CHALBAUD ZERPA.

**Refrendado.**  
El Ministro de Energía y Minas,  
(L. S.)  
HUMBERTO CALDERON BERTI.

**Refrendado.**  
El Ministro del Ambiente y de los Recursos  
Naturales Renovables,  
(L. S.)  
JOSE JOAQUIN CABRERA MALO.

**Refrendado.**  
El Ministro del Desarrollo Urbano Encargado,  
(L. S.)  
JULIO CESAR MARTI.

**Refrendado.**  
El Ministro de Información y Turismo,  
(L. S.)  
GUIDO DIAZ PEÑA.

**Refrendado.**  
El Ministro de la Juventud,  
(L. S.)  
GUILLERMO YEPES BOSCAN.

**Refrendado.**  
El Ministro de la Secretaría de la Presidencia,  
(L. S.)  
GONZALO GARCIA BUSTILLOS.

**Refrendado.**  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)  
MARITZA IZAGUIRRE.

**Refrendado.**  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)  
HERMANN LUIS SORIANO.

**Refrendado.**  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)  
LUIS PASTORI.

**Refrendado.**  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)  
RAIMUNDO VILLEGAS.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

LUIS ALBERTO MACHADO.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

LEONOR MIRABAL MANRIQUE.

---

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

EL CONGRESO  
DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

En conformidad con lo dispuesto por el artículo 251 de la Constitución y requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los Estados Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia, y visto el resultado favorable del escrutinio,

**decreta las siguientes**

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA CONSTITUCION

**Primera.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Segunda.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Tercera.**—Mientras la Ley establece las facilidades especiales a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, la adquisición de la nacionalidad venezolana por quienes tienen por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano, continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes.

**Cuarta.**—Mientras la Ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente, pero el interesado podrá apelar de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la GACETA OFICIAL.

**Quinta.**—El amparo de la libertad personal, hasta tanto se dicte la Ley especial que lo regule conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución, procederá de acuerdo con las normas siguientes:

Toda persona que sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucio-

nales, tiene derecho a que el Juez de Primera Instancia en lo Penal que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya ejecutado el acto que motiva la solicitud o donde se encuentre la persona agraviada, expida un mandamiento de **hábeas corpus**.

Recibida la solicitud, que podrá ser hecha por cualquier persona, el Juez ordenará inmediatamente al funcionario bajo cuya custodia esté la persona agraviada, que informe dentro del plazo de veinticuatro horas sobre los motivos de la privación o restricción de la libertad y abrirá una averiguación sumaria.

El Juez decidirá, en un término no mayor de noventa y seis horas después de presentada la solicitud, la inmediata libertad del agraviado o el cese de las restricciones que se le hayan impuesto, si encontrare que para la privación o restricción de la libertad no se han llenado las formalidades legales. El Juez podrá sujetar esta decisión al otorgamiento de caución o prohibición de salida del país de la persona agraviada, por un término que no podrá exceder de treinta días, si lo considerare necesario.

La decisión dictada por el Juez de Primera Instancia se consultará con el Superior, al que deberán enviarse los recaudos en el mismo día o en el siguiente. La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión. El Tribunal Superior decidirá dentro de las setenta y dos horas siguientes a la fecha de recibo de los autos.

**Sexta.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Séptima.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Octava.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Novena.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Décima.**—Mientras la Ley provee lo conducente, a quienes incumplieren lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución se les impondrá la pena prevista en el artículo 239 del Código Penal.

Si se tratare de un funcionario de la administración pública o de institutos autónomos, será además destituido.

**Decimaprimer.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimasegunda.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimatercera.**—Cuando la ley requiera para la validez de un acto de autorización, aprobación o sanción del Congreso Nacional, la decisión será tomada por las Cámaras en sesión conjunta, a menos que de la misma naturaleza del acto aparezca que debe seguirse el procedimiento para la formación de las leyes.

**Decimacuarta.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimaquinta.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimasexta.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimaséptima.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimoctava.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Decimanovena.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Vigésima.**—Los bienes a que se refiere el Decreto N° 28 del 6 de febrero de 1958 de la Junta de Gobierno pasan al patrimonio nacional.

Esta medida comprende todos los bienes de la persona a quien se refiere el mencionado Decreto y los detentados por quienes hayan sido declarados interpuestas personas, conforme al mismo Decreto, antes de la promulgación de la Constitución.

El Procurador General de la República tomará las medidas necesarias para la ejecución de esta disposición, y los inventarios que levante servirán de título de propiedad del Estado sobre dichos bienes, para todos los efectos legales.

**Vigesimaprimer.**—Igualmente pasarán al patrimonio nacional y en la cuantía que determine la Comisión Investigadora prevista en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, los bienes pertenecientes

a las personas sometidas ante ella a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958.

En su decisión, que tendrá carácter de sentencia definitivamente firme, la Comisión Investigadora determinará los bienes que han de pasar al patrimonio nacional conforme a esta disposición y las cantidades que quedaren adeudando al Fisco Nacional aquéllos que se hubieren enriquecido ilícitamente por un monto mayor que el valor de los bienes restituidos al patrimonio nacional. Los interesados podrán recurrir por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el plazo de treinta días continuos contado a partir de la publicación de la decisión, para demostrar la licitud parcial o total de su enriquecimiento. La Corte tramitará y decidirá el recurso de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

La Comisión decidirá los casos actualmente investigados conforme a lo previsto en esta disposición, en el término de tres meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Constitución. Este lapso podrá ser prorrogado, en cada caso, por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, a solicitud razonada de la Comisión Investigadora.

El Procurador General de la República podrá recurrir también por ante la Corte Suprema de Justicia, cuando considere que la decisión de la Comisión Investigadora es contraria a los intereses de la República.

Cuando en virtud de la decisión de la Comisión Investigadora sea procedente la suspensión de toda o algunas de las medidas preventivas practicadas sobre bienes del investigado, esa suspensión no podrá ejecutarse sino en el caso de que el Procurador General de la República no hubiere recurrido ante la Corte Suprema de Justicia dentro del término previsto en esta disposición.

Si la Corte Suprema de Justicia decidiere que no ha habido enriquecimiento ilícito o que su cuantía es menor que la estimada por la Comisión Investigadora, fijará la cantidad que deberá devolverse al recurrente en la medida que no se hubiere enriquecido ilícitamente y lo participará al Ejecutivo Nacional para que determine la forma y oportunidad del pago, en conformidad con el artículo 16 de la

Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Sin embargo, la Corte podrá ordenar que dicho pago se haga, total o parcialmente, en bienes que pertenecieron al investigado, siempre que su devolución no sea contraria al interés público o social.

En cada caso, la Comisión decidirá también sobre las reclamaciones de terceros que aleguen derechos reales sobre los bienes objeto de la decisión, y podrá ordenar la acumulación de los autos que cursen en los Tribunales, si así lo juzga conveniente. Dichos terceros podrán igualmente recurrir en el plazo de treinta días continuos, por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, para hacer valer sus derechos, y ésta tramitará dichos recursos en conformidad con el artículo 25 ya citado. Cuando sea declarada con lugar la reclamación de un tercero, el Ejecutivo Nacional podrá disponer su pago en la forma y oportunidad que él mismo señale o autorizar la entrega o remate del bien objeto de la reclamación, sin perjuicio de lo establecido en esta misma disposición. La Comisión podrá declarar simulados los traspasos de bienes efectuados por los investigados después del 1º de diciembre de 1957.

Los bienes que hayan sido adquiridos por los investigados antes de entrar al desempeño de los cargos que ocuparon o de haber cometido los hechos que fundamentan las medidas, solamente podrán ser incluidos en la decisión de la Comisión Investigadora cuando los demás bienes no fueren suficientes para cubrir el monto del enriquecimiento ilícito, salvo lo establecido en esta misma disposición respecto a bienes de interés público o social.

La circunstancia de haberse promovido acción judicial contra algunas de las personas comprendidas en esta disposición no impedirá la aplicación de la misma. Los juicios iniciados por aplicación de las disposiciones de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, contra personas comprendidas en la presente disposición transitoria, se suspenderán, y los expedientes serán pasados a la Comisión Investigadora. La aplicación de esta disposición no impide el ejercicio de las acciones penales que sean procedentes conforme a la Ley.

A los fines del cumplimiento de las medidas aquí pautadas, no tendrá aplicación la norma contenida en el artículo 44 de la Constitución, y tanto la Comisión Investigadora

como la Corte Suprema de Justicia sólo estarán sujetas a las disposiciones procesales aquí señaladas.

**Vigesimasegunda.**—Cumplida. (Ver Enmienda N° 2, fecha 26 de marzo de 1983).

**Vigesimatercera.**—Mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la Constitución, se mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico existente.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los veintitrés días del mes de enero de mil novecientos sesenta y uno. — Año 151° de la Independencia y 102° de la Federación.

El Presidente,  
(L. S.)

RAUL LEONI.  
Senador por el Estado Bolívar

El Vicepresidente,  
(L. S.)

RAFAEL CALDERA.  
Diputado por el Distrito Federal

**Anzoátegui:** Senadores: Juan M. Mogna, José Ramón Hernández Camejo, J. M. Domínguez Chacín; Diputados: Octavio Lepage, Elpidio La Riva Mata, Jaime Lusínchi, Pedro Ortega Díaz, Alirio Gómez Cermeño, Pedro Manuel Vásquez, Raúl Monteverde.

**Apure:** Senadores: Cristóbal Azuaje, Julio C. Sánchez Olivo; Diputados: Isabel Carmona de Serra, Freddy Melo.

**Aragua:** Senadores: Miguel Otero Silva, J. A. Medina Sánchez; Diputados: Humberto Bártoli, Pablo Cova García, Jorge Pacheco, Leonardo Arias, Cástor José Torres, Godofredo González.

**Barinas:** Senadores: Rafael Octavio Jiménez, Víctor Mazzei González; Diputados: Samuel Darío Maldonado, Argenis Gómez, Gonzalo García Bustillos.

**Bolívar:** Senadores: J. M. Siso Martínez; Diputados: Said Moanack V., Pedro Miguel Pareles, Olivio Campos.

**Carabobo:** Senadores: Francisco Melet, Alfredo Celis Pérez; Diputados: Enrique Betancourt y Galíndez, Carlos Felipe Alvizu, Rafael Peña, Héctor Vargas Acosta, Renato Olavarría Celis, Armando Rafael González, Enrique Acevedo Berti.

**Cojedes:** Senadores: Etanislao Mejías S., Isidoro Hernández; Diputados: Eneas Palacios Palacios, Federico Reyes Pereira.

**Falcón:** Senadores: Rolando Salcedo D'Lima, Rómulo Henríquez, Francisco Faraco; Diputados: Antonio Léidenz, Rafael Vicente Beaujón, Andrés Hernández Vásquez, Raúl Lugo Rojas, Luis Miquilena, Aristides Beaujón.

**Guárico:** Senadores: Francisco Olivo, Alberto Turupial; Diputados: Jorge Dáger, Francisco Salazar Meneses, Jesús Villavicencio, Saúl Ron.

**Lara:** Senadores: Argimiro Bracamonte, Ambrosio Oropeza, Froilán Álvarez Yépez; Diputados: Manuel Vicente Ledezma, José Manzo González, Juan Tamayo Rodríguez, Luis Eleazar Solórzano, Antonio José Lozada, José Herrera Oropeza, Luis Herrera Campíns, Jesús Pérez Lías.

**Mérida:** Senadores: Carlos Febres Pobeda, Ramón Vicente Casanova; Diputados: Luciano Noguera Mora, Hugo Briceño Salas, Edilberto Moreno, Rigoberto Henríquez Vera.

**Miranda:** Senadores: Bonifacio Velásquez, César Gil Gómez, Luis Alejandro González; Diputados: José Octavio Henríquez, Teófilo Moros, Amílcar Gómez, Victorino Santaella, Guillermo Muñoz, José Camacho, Eduardo Machado.

**Monagas:** Senadores: J. S. Núñez Aristimuño, Luis Tovar; Diputados: José Ángel Ciliberto, Luis Alfaro Ucero, Edmundo Yibirín, Manuel Joaquín Aristimuño.

**Nueva Esparta:** Senadores: Luis B. Prieto F., Luis Hernández Solís; Diputados: Guillermo Salazar Meneses, Julio Villarroel.

**Portuguesa:** Senadores: Cipriano Heredia Angulo, Antonio Delgado Lozano; Diputados: Gonzalo Barrios, Jesús María Casal, René Rivero Pérez.

**Sucre:** Senadores: Carlos D'Ascoli, Pedro Pérez Velásquez; Diputados: Luis Manuel Peñalver, Régulo José Gómez, Anibal Lairé, Dionisio López Orihuela, Hernán Brito, Mercedes Fermín.

**Táchira:** Senadores: César Morales Carrero, Abel Santos Stella; Diputados: Rodolfo José Cárdenas, Aristides Calvani, Valmore Acevedo Amaya, Ceferino Medina Castillo, Rosa García de Groscors, José Jesús Álvarez.

**Trujillo:** Senadores: Elbano Provenzali Heredia, Rafael Angel Espinoza; Diputados: José Antonio Espinoza Lares, Juan de la Cruz Durán, Amábilis Quiñones, Arturo Ramón Añez, Felipe Montilla, Pedro Pablo Aguilar.

**Yaracuy:** Senadores: Raúl Ramos Giménez, Catalino Gómez M.; Diputados: Marcial Mendoza Estrella, Baudilio Rodríguez, Pedro Pérez Méndez.

**Zulia:** Senadores: Octavio Andrade Delgado, Héctor Cedeño Pérez, Alberto Levy Romero, Enrique Méndez Romero, Jesús Faria; Diputados: Jesús A. Paz Galarraga, Juan José Delpino, César Rondón Lovera, Italo Boscán, Gualberto Fermín, Adolfo González Urdaneta, Elio Chacín Reyes, Luis Adolfo Romero, Hugo Soto Socorro, Omar de Jesús Rumbos, Angel Emiro Govea, José Bousquet, Hens Silva Torres, Pedro Barrios, Hugo Parra León, Joaquín Araujo Ortega.

**Territorio Federal Amazonas:** Diputado: Dionisio Alvarez Ledezma.

**Territorio Federal Delta Amacuro:** Diputado: Martín Antonio Rangel G.

**Distrito Federal:** Senadores: Arturo Uslar Pietri, Ramón Escovar Salom, Pompeyo Márquez, Pedro del Corral; Diputados: Fabricio Ojeda, Gustavo Lares Ruiz, Jesús A. Yereña, Ramón Tenorio Sifontes, José Vicente Rangel, Vicente Piñate, Vidalina de Bártoli, Orlando Tovar, Sixto Guaidó, Juan B. Moretti Garantón, Petra de Aranguren, Gustavo Machado, Guillermo García Ponce, Eloy Torres, Miguel Angel Landáez, Dagoberto González, Domingo Alberto Rangel, José González Navarro, Augusto Malavé Villalba, Carlos Del Vecchio.

Los Secretarios,  
**Héctor Carpio Castillo.**

**Orestes Di Giácono.**

Salón Elíptico del Palacio Federal, en Caracas, a veintitrés de enero de mil novecientos sesenta y uno. — Año 151º de la Independencia y 102º de la Federación.

Ejecútese y cúidese de su ejecución.

(L. S.)

**ROMULO BETANCOURT.**

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,

(L. S.)

**LUIS AUGUSTO DUBUC.**

Refrendado.

El Ministro de Educación, Encargado,

(L. S.)

**REINALDO LEANDRO MORA.**

Refrendado.

El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,

(L. S.)

**ARNOLDO GABALDON.**

Refrendado.

El Ministro de Agricultura y Cría,

(L. S.)

**V. M. GIMENEZ LANDINEZ.**

Refrendado.

El Ministro del Trabajo,

(L. S.)

**RAUL VALERA.**

Refrendado.

El Ministro de Comunicaciones,

(L. S.)

**PABLO MILIANI A.**

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(L. S.)

**MARCOS FALCON BRICEÑO.**

**Refrendado.**  
**El Ministro de Hacienda,**  
**(L. S.)**

TOMAS ENRIQUE CARRILLO BATALLA.

**Refrendado.**  
**El Ministro de la Defensa,**  
**(L. S.)**

JOSUE LOPEZ HENRIQUEZ.

**Refrendado.**  
**El Ministro de Fomento,**  
**(L. S.)**

LORENZO FERNANDEZ.

**Refrendado.**  
**El Ministro de Obras Públicas,**  
**(L. S.)**

RAFAEL DE LEON ALVAREZ.

**Refrendado.**  
**El Ministro de Justicia,**  
**(L. S.)**

ANDRES AGUILAR M.

**Refrendado.**  
**El Ministro de Minas e Hidrocarburos,**  
**(L. S.)**

JUAN PABLO PEREZ ALFONZO.



## INDICE ALFABETICO

(LOS NUMEROS REMITEN A LOS ARTICULOS DE LA  
CONSTITUCION)\*

- \* Este Indice ha sido elaborado por el autor, con la colaboración de la abogado Mary Ramos Fernández. Se han utilizado las siguientes abreviaturas: P: Preámbulo; EI: Enmienda Constitucional N° 1; EII: Enmienda Constitucional N° 2; DT: Disposiciones Transitorias.



## **A**

Abastos: 30  
Abogados. Profesión: 213  
Abuso de Poder: 121  
Acción Penal. Ejercicio: 223  
Acción Penal. Instancia de Partes: 223  
Acción Popular E I: 1  
Acciones Judiciales: 200, 5  
Actividades Administrativas: 206  
Actividades Lucrativas: 96  
Acto Administrativo. Anulación: 206  
    Clasificación: 206  
    Finalidad: 206  
    Impugnación: 29  
    Motivación: 241  
    Nulidad: 215, 6; 215, 7  
    Publicación DT4  
    Validez: 190  
Actos de los Ministros: 196  
Actos del Poder Público: 46, 64  
Actos del Poder Público. Nulidad: 46  
Actos Estatales. Nulidad: 46, 119, 120  
Actos Públicos. Fe: 16  
Acuerdos Internacionales: 129  
Acuerdos Internacionales. Celebración: 190, 5  
    Controversias: 129  
    Ejecución: 129  
    Interpretación: 129  
    Promulgación de la Ley: 176  
    Ratificación: 190, 5  
Acuerdos Jurídicos Internacionales: 128  
Administración: 21, 27, 30  
Administración. Gestión: 23, 3  
Administración. Responsabilidad: 206  
Administración Central E II: 2  
Administración Estatal: 235  
Administración Descentralizada E II: 2  
Administración de Justicia: 23, 136, 210  
Administración de Justicia. Buena Marcha: 222  
    Celeridad: 220  
    Uso: 68  
Administración Municipal: 235  
Administración Pública: 126  
Administración Pública. Acto: 19  
    Autonomía Funcional: 236  
    Control: 19, 139, 160, 230  
    Coordinación: 190, 19  
    Funcionarios: 160; DT10  
    Labores: 190, 19  
    Normal Desarrollo: 126  
    Planes: 190, 19  
Administración Pública Estatal: 19  
Administración Pública Nacional. Asesoría Jurídica: 202, 3  
    Control: 139

Empleados: 122  
 Servicios de Asesoría Jurídica: 202  
 Adopción: 37, 3  
 Aduanas: 18, 1  
 Aduanas. Organización: 136, 9  
 Afinidad: 184  
 Afinidad. Grado: 60, 4  
 Agricultura. Gravámenes: 34  
 Agrupación Política: 113  
 Aguas: 136, 10  
 Alcoholes. Impuesto: 136, 8  
 Amnistía: 139  
 Amparo: 49, 75, DT5  
 Amparo. Procedimiento Breve: 49  
 Amparo. Procedimiento Sumario: 49  
 Animales Comestibles. Gravámenes: 34  
 Anonimato. Prohibición: 66  
 Antigüedad. Prestaciones: 88  
 Año Civil: 197  
 Aptitudes. Condiciones: 112  
 Apuestas. Legislación: 136, 24  
 Área Metropolitana de Caracas: 11  
 Área Metropolitana de Caracas. Coordinación: 11  
 Armas: 71, 115, 133  
 Armas. Comercio: 133  
     Fabricación: 133  
     Posesión: 133  
     Uso: 133  
 Armas de Guerra: 133  
 Arquitectura. Obras: 136, 14  
 Artes: 79  
 Arresto: 143  
 Asambleas Legislativas: 10; 245, 1; 245, 3  
 Asambleas Legislativas. Actos: 215, 4  
     Competencias: 10, 19, 20; 23, 2  
     Control: 19  
     Elección: E1, 1  
     Legislación: 20  
     Ley de Presupuesto: 23, 4  
     Mayoría Absoluta: 245, 1; 245, 4; 246, 1  
     Mayoría Especial: 24  
     Miembros: 19  
     Sesiones: 19  
     Sesiones Especiales: 20, 2  
     Sesiones Ordinarias: 245, 4; 245, 5  
     Votación: 24  
 Asesoría Jurídica: 202  
 Asilo: 116  
 Asistencia: 57  
 Asistencia Social: 30  
 Asistencia Social. Derechos: 94  
 Asociación: 70  
 Asociaciones. Protección: 72  
 Atribuciones Públicas. Ejercicio: 52  
 Atropello Físico: 60, 3

Atropello Moral: 60, 3  
Ausencia, Juzgamiento: 60, 5  
Auto de Detención: 60, 1  
Autodeterminación de los Pueblos P  
Autonomía Estatal: 16  
Autonomía Judicial: 205, 210  
Autonomía Municipal: 11, 12, 25, 29  
Autoridad, Agente: 48  
Autoridad Civil: 131  
Autoridad de Policía: 60, 1  
Autoridad Judicial, Competencia: 60, 1, 63  
Autoridad Legítima: 47  
Autoridad Militar: 131  
Autoridad Municipal: 31, 4  
Autoridad Usurpada: 119  
Autoridades, Obligación: 76  
Autoridades Nacionales: 16  
Autoridades Nacionales, Actos Públicos: 16  
Autorización Administrativa: 64  
Averiguación Sumaria DT5

## **B**

Bancos, Legislación: 136, 24  
Bandera: 136, 3  
Bandera Nacional: 5  
Beneficio Colectivo: 106  
Bienes, Traslado: 64  
Bienes de Consumo, Gravámenes: 18, 2  
Bienes del Dominio Privado, Enajenación: 150, 2  
Bienes Estadales, Administración: 17, 3  
Bienes Extranjeros, Tránsito: 18, 1  
Bienes Municipales, Uso: 31, 2  
Bienes Nacionales, Control: 234  
Bienes Nacionales, Tránsito: 18, 1  
Bienestar: 57  
Bienestar Común: 108  
Bienestar General, Promoción: P  
Buenas Costumbres: 65; 220, 2

## **C**

Cables Aéreos: 136, 21  
Cámara de Diputados: 138, 1501  
Cámara de Diputados, Atribuciones: 153  
    Competencia: 228  
    Mayoría Especial: 152, 2  
    Presidente: 138  
    Voto de Censura: 153, 2  
Cámara Plena: 166  
Cámaras Legislativas: 138, 145  
Cámaras Legislativas, Actos: 159; 215, 3  
    Allanamiento: 145  
    Aprobación de Proyectos: 167  
    Atribuciones Privativas: 158, 6, 159

Calificación de sus Miembros: 158, 2  
 Citaciones: 160  
 Competencia Presupuestaria: 228  
 Clausura: 157  
 Comisiones: 138; 156  
 Comisiones Permanentes: 165, 1  
 Convocatorias: 154  
 Derecho de Palabra: 170, 199  
 Discusiones: 166  
 Examen: 198  
 Extralimitación de Atribuciones: 159  
 Funcionamiento: 157; EII6  
 Funciones: 158, 4  
 Información: 143, 160; 199  
 Instalación: 157  
 Interpelaciones: 199  
 Investigación: 160; 161, 198  
 Mayoría Absoluta: 145, 154, 156, 157, 163, 169, EII6  
 Mayoría Especial: 22; 158, 1; 168, EII5  
 Miembros: 137  
 Ministros: 199  
 Nulidad: 215, 3  
 Presupuesto de Gastos: 158, 5  
 Pronunciamiento: 198  
 Prórrogas de Sesiones: 154  
 Proyecto de Enmienda: 245, 3  
 Quorum: 156, EII6  
 Receso: 201  
 Reglamentos: 138, 142, 156; 158, 1; 160, 166  
 Remoción de Obstáculos: 158, 4  
 Renuncias: 158, 2  
 Resoluciones: 158, 6  
 Sanciones: 158, 1  
 Servicios de Policía: 158, 3  
 Sesión: 156, 169  
 Sesión Conjunta: 22, 126, 138, 154, 157, 167, 173, 186, 187,  
 188, 190, 14; 197, 214, 219, 227, 238, 242, 243, 246, 2; 246, 4;  
 EII4; EII5; EII7, DT13  
 Sesiones Extraordinarias: 150, 9  
 Sesiones Ordinarias: 154, 197, EII3  
 Urgencia: 155, 168  
 Votación: EII6  
 Campesino. Condiciones: 77  
 Campesino. Derecho a Dotación: 105  
 Capacidad: 79  
 Capital: 11  
 Capital. Impuesto: 136, 8  
 Capitales Extranjeros: 107  
 Capitán de Navío: 150, 5  
 Capitanía General de Venezuela: 7  
 Caracas. Área Metropolitana: 11  
 Caracas. Capital: 11  
 Cargas Públicas. Distribución: 223  
 Cargos. Notificación: 60, 5  
     Notificación Personal: 60, 4

Cargos Extranjeros: 125  
 Cargos Académicos: 123; 140,3  
 Cargos Accidentales: 123; 140,3  
 Cargos Asistenciales: 123; 140,3  
 Cargos Docentes: 123; 140,3  
 Cargos Edilicios: 123; 140,3  
 Cargos Electorales: 123; 140,3  
 Cargos Públicos. Aptitudes: 112  
     Carácter Civil: 131  
     Compatibilidad: 147  
     Incompatibilidad: 123  
     Renuncia: 123  
     Separación Absoluta: 140, 1, 2  
     Suplentes: 123  
 Carta de Naturaleza: 36  
 Carta de Naturaleza. Obtención: 42  
 Cartas. Inviolabilidad: 63  
 Carrera Administrativa: 122  
 Carrera Administrativa. Leyes: 23, 2  
 Carrera Judicial: 207  
 Carrera Judicial. Beneficios: 217  
 Carreteras: 104  
 Casación. Recurso: 215, 10  
 Castellano: 6  
 Cátedras: 79  
 Causa Penal. Condena: 60, 4; 60, 5  
 Causa Penal. Culpabilidad: 60, 4  
 Censo: 136, 13  
 Censura. Moción: 153, 2  
 Censura Previa: 66  
 Centralización: 136,17  
 Cesantía. Prestaciones: 88  
 Ciencias: 79  
 Cigarrillos. Impuesto: 136, 8  
 Circulación: 30  
 Ciudad. Transporte: 136, 21  
 Ciudad de Caracas: 11  
 Ciudadano: 61  
 Ciudadano. Deber: 250  
     Formación: 80  
     Participación: 109  
 Clase Social: 53  
 Cláusula Sindical: 90  
 Códigos: 162  
 Colectividad: 95  
 Colegiación: 82  
 Colegiación Obligatoria: 82  
 Colegios Profesionales: 82, 109  
 Colonización. Legislación: 136, 24  
 Comercio: 31,3; 34  
 Comercio. Patente: 31, 3  
 Comercio de Armas: 133  
 Comisión Delegada: 128, 138, 144, 145; 165, 1; 178, 179, 190, 14,  
     201, 227, 242, 243, 244  
 Comisión Delegada. Actuaciones: 180

Allanamiento: 146  
 Atribuciones: 179  
 Autorización: 190, 11; 190, 16; 201  
 Comisiones Especiales: 179,3  
 Competencia: 242  
 Información: 143  
 Mayoría Especial: 179, 5  
 Miembros: 178  
 Reglamento: 1789

Comisión Legislativa: EII4, 138, 156  
 Comisión Legislativa. Funciones: EII5  
 Comisiones Parlamentarias: 160, 199  
 Competencia Estatal: 17, 20  
 Competencia Municipal: 17, 5; 17, 7; 18, 1; 28, 29, 30; 136, 21  
 Competencia Municipal. Libre Gestión: 29  
 Competencia Nacional: 17, 7; 18, 1; 136, 137; 139  
 Competencia Nacional. Legislación: 139  
 Comprobantes. Fiscalización: 63  
 Comunidad Internacional. Cooperación P  
 Comunidades. Protección: 72  
 Comunidades Indígenas: 77  
 Concejales. Elección: E II 1  
 Concejo Municipal. Actos: 215, 4  
 Concejo Municipal. Elección: E II 1  
 Concesiones: 97; 136, 21  
 Concesiones. Extinción: 103  
 Concesiones. Limitación: 97  
 Concesiones de Hidrocarburos: 126  
 Concesiones de Hidrocarburos. Tierras: 103  
 Concesiones de Recursos Naturales: 126  
 Concesiones Mineras. Tiempo: 136, 10  
 Concesiones Mineras. Tierras: 103  
 Concubinato: 60, 4  
 Condecoraciones Nacionales: 136, 3  
 Condición Social: 53, 53, 61, P  
 Condición Social. Discriminación: 61  
 Confinamiento: 143  
 Confiscación: 102, 250; DT20;  
 Confiscación. Prohibición: 102  
 Conflicto Exterior: 240  
 Conflicto Interior: 240  
 Conflictos Laborales: 90  
 Congreso: 126, 137, 138, 171, 180, 222, 239, 244, 250  
 Congreso. Allanamiento: 215, 2  
     Aprobación: 126, 128, DT13  
     Autorización: DT13  
     Control: 236  
     Comisión Delegada: 128, 138, 144; 161, 1; 178, 190, 14; 201, 227, 243, 244  
     Comisión Legislativa: EII4  
     Comisiones: 138  
     Competencias: 138  
     Composición Política: 178, EII4  
     Control: 139, 230, DT10

Informe: 190, 20, 239  
 Mayoría Absoluta: 250  
 Mayoría Especial: 137  
 Mensajes Especiales: 190, 20  
 Presidencia: 246, 2  
 Presidente: EII5, 17, 138, 172  
 Privilegio: 139  
 Receso: 190, 11  
 Reglamentos: 138, 178, EII4  
 Secretario: 172  
 Sesiones Extraordinarias: 155, 179,4, 190,9; 245, 2  
 Sesiones Ordinarias: 191, 222, 245,2, E II 3  
 Vicepresidente: 138, 172, 187  
 Conmoción: 241  
 Conquista, Repudio P  
 Consanguinidad: 184  
 Consanguinidad, Grado 60, 4  
 Consejo de la Judicatura: 217  
 Consejo de la Judicatura, Atribuciones: 217  
     Organización: 217  
     Representación: 217  
 Consejo de Ministros: 243, 244  
 Consejo de Ministros, Acuerdos: 173  
     Asistencia Procurador General: 203  
     Competencia: 227, 242  
     Decisiones: 190, 193, 196  
     Derecho a Voz: 203  
     Funcionamiento: 193  
     Integración: 193, 194  
     Organización: 193  
     Presidencia: 193  
     Reuniones: 203  
     Votación: 196  
     Voto Adverso: 196  
     Voto Negativo: 196  
 Constitución: 2; 17, 1; 17,2; 17,3; 17,7; 19; 22; 26; 29; 32; 34; 45; 49;  
 50; 79; 96; 112; 117; 135; 136,24; 136,25; 138; 139; 142; 150, 10;  
 153,3; 159, 160, 161, 163; 164, 166; 179,8; 181, 190,1; 190,6;  
 190,15; 190,22; 192; 196; 220; 235; 245, 3; 246,3  
 Artículos Enmendados: EII9, 245, 6; 251  
 Colisión: 215, 3; 215, 4  
 Contrariedad: 46  
 Cumplimiento: 16; 23,1; 52  
 Derogación Expresa: DT23  
 Derogación Tasita: DT23  
 Disposiciones Transitorias: 251  
 Enmiendas: 245; 245,6; 249  
 Inviolabilidad: 249  
 Obediencia: 52  
 Observancia: 179,1; 250; 218  
 Promulgación: 252  
 Reforma: 249  
 Reforma General: 246  
 Respeto: 132  
 Sanciones: 251

Textos: 245, 6  
 Vigencia: 250  
 Violación: 46; 215,6  
 Consulados: 8  
 Consumo Impuesto: 18,2; 136, 8  
 Consumo de Bienes Gravamen: 18, 3  
 Consumo de Bienes Impuestos: 18, 2  
 Prohibición: 18, 3  
 Contabilidad Documentos: 63  
 Contencioso Administrativo Competencia: 29, 215,16  
 Contencioso Administrativo Jurisdicción: 206  
 Contralor General de la República Condición: 237  
   Elección: 238  
   Enjuiciamiento: 215, 2  
   Falta Absoluta: 238  
   Falta Accidental: 238  
   Falta Temporal: 238  
   Función: 237  
   Informe Anual: 139  
 Contraloría General de la República: 234  
 Contraloría General de la República Autonomía Funcional: 236  
   Competencias: 234  
   Dirección: 237  
   Funcionamiento: 234  
   Funciones: 235  
   Intervención: 234  
   Órgano Auxiliar: 236  
   Responsabilidad: 237  
 Contratistas: 89  
 Contrato Colectivo: 90  
 Contrato de Interés Nacional: 126; 190, 15  
 Contrato de Interés Público: 127  
 Contrato de Interés Público Condiciones: 126  
   Reclamaciones Extranjeras: 127  
 Contrato de Interés Público Nacional: 126  
 Contratos: 124  
 Contribución Cobro: 224  
 Contribuciones Especiales: 31, 6  
 Contribuciones Nacionales: 87, 136  
 Contribuyentes Capacidad Económica: 223  
 Control de la Administración Pública: 19, 139, 160, 230  
 Control Fiscal: 234, 235  
 Controversias Contractuales Resolución Amigable: 127  
 Convención de Gobernadores: 190, 19  
 Conveniencia Nacional: 97, 231  
 Convenios Internacionales: 128, 130  
 Convenios Internacionales Celebración: 190, 5  
   Controversias: 129  
   Ejecución: 129  
   Ejecución Provisional: 128  
   Interpretación: 129  
   Promulgación de la Ley: 176  
   Proyecto de Ley: 150, 1  
   Ratificación: 190, 5  
   Validez: 128

Convivencia Social: 60, 10; 72  
 Cónyuges: 60, 4  
 Cooperativa. Organización: 72  
 Coordinación Administrativa: 136, 14; 136,17  
 Coronel: 10, 5  
 Corporaciones. Protección: 72  
 Correos: 136, 22  
 Correspondencia. Inviolabilidad: 63  
 Correspondencia. Ocupación: 63  
 Corte Suprema de Justicia. Apelación: DT4, E I 1  
     Competencia: 144; 150,8, 204; 206, 211, 215; DT21  
     Corte Plena: 216  
     Funcionamiento: 212  
     Inconstitucionalidad: 173  
     Iniciativa Legislativa: 165, 4  
     Magistrados: 170, 201, 212, 213, 214, 219, E11  
     Presidencia: 216  
     Presidente: 187  
     Salas: 212, 216  
     Sala Federal: 215, 216  
     Sala Político Administrativa: DT21  
 Cosa Juzgada: 60, 8  
 Cosa Pública. Delitos: 136, 24  
 Crédito. Instituciones: 136, 24  
 Crédito. Instituciones Populares: 30  
 Crédito Público: 33; 190, 13  
 Crédito Público. Legislación: 136, 24  
     Operaciones: 231  
     Uso: 17, 4  
 Créditos Adicionales: 179,6; 190,14; 227  
 Credo P: 61  
 Creencias Religiosas: 65  
 Cría. Gravámenes: 34  
 Cuenta Ministerial: 197  
 Cuerpos Colegisladores: 162  
 Cuerpos Consultivos: 109  
 Cuerpos Deliberantes. Actos: 215, 4  
 Cuerpos Legislativos. Actos: 159, 215, 3  
     Atribuciones Privativas: 158  
     Comisión Judicial: 161  
     Investigaciones: 160  
     Pronunciamento: 198  
 Culpabilidad: 60, 4  
 Culto. Ejercicio: 65  
     Ejercicio Privado: 65  
     Ejercicio Público: 65  
     Inspección: 65  
 Cultura: 30  
 Cultura. Acceso: Fomento: 80, 83

## **D**

Daños y Perjuicios: 47  
 Deber de Defender a la Patria: 51  
 Deber de Educarse: 55

Deber de Honrar a la Patria: 51  
 Deber de Trabajar: 54  
 Declaración: 60, 4  
 Declaración Auténtica: 41  
 Decreto: 241  
 Decreto. Cumplimiento: 52  
     Obediencia: 52  
 Decreto Presidencial. Motivación: 241  
 Decreto Presidencial. Revocación: 243  
 Defensa: 60, 1; 136  
 Defensa. Inviolabilidad: 68  
 Defensa Extrajudicial: 202, 1  
 Defensa Judicial: 202, 1  
 Defensa Nacional: 132  
 Delincuente. Readaptación: 60, 10  
 Delito: 66  
 Delito. Ley: 60, 2  
     Perpetración: 62  
 Delito Común: 215, 2  
 Delito Contra la Cosa Pública. E I 1  
 Delito Contra la Cosa Pública. Reo: 60, 5  
 Delito Flagrante: 143  
 Delito Infragante: 60, 1  
 Delitos Políticos: 215, 2  
 Democracia P: 3, 22, 27, 80, 114  
 Democracia. Estabilidad: 132  
     Extensión P  
 Denominaciones Comerciales: 100  
 Dependencias Federales: 9, 14  
 Dependencias Federales. Administración: 14  
     Cesiones Territoriales: 10  
     Organización: 136, 6  
     Régimen: 14  
 Derecho. Contrariedad: 206  
 Derecho a Dotación: 105  
 Derecho a la Defensa: 60, 1; 68  
 Derecho a la Educación: 78  
 Derecho a la Personalidad: 43  
 Derecho a la Salud: 76  
 Derecho a la Vida: 58  
 Derecho a Manifestar: 115  
 Derecho a ser Oído: 60, 5  
 Derecho al Libre Tránsito: 64  
 Derecho al Trabajo: 84  
 Derecho Constitucional: 43, 46, 65, 160  
 Derecho Constitucional. Amparo: 49  
     Ejercicio: 50  
     Enunciación: 50  
     Garantías: 179, 1; 220, 1  
     Limitaciones: 43  
 Derecho de Asilo: 116  
 Derecho de Asociación: 70  
 Derecho de Autor: 100  
 Derecho de Huelga: 92  
 Derecho de los Ciudadanos P:

Derecho de Petición: 67  
 Derecho de Propiedad. Garantía: 99  
 Derecho de Representación: 67  
 Derecho de Reunión: 71  
 Derecho Económico: 95  
 Derecho Internacional. Confiscaciones: 102  
     Normas: 116  
     Vías Pacíficas: 129  
 Derechos. Defensa: 68  
 Derechos Humanos: 59, 220, 4  
 Derechos Individuales: 58  
 Derechos Individuales. Garantía Universal P  
 Derechos Políticos: 45, 110  
 Derechos Sociales: 72  
 Derechos Sociales. Garantía Universal P  
 Desarrollo Económico: 27, 95, 98, 108  
 Desarrollo Económico. Fomento: 98  
     Objetivo P  
 Desarrollo Económico Nacional: 107  
 Desarrollo Humano: 80  
 Desarrollo Social P  
 Desarrollo Urbano: 32  
 Desarrollo Urbano. Expropiaciones: 101  
 Descentralización Administrativa: 137  
 Descentralización Territorial: 17, 5  
 Desempleo: 94  
 Despacho Ministerial: 197  
 Destino Público Remunerado: 123  
 Destino Público Remunerado. Incompatibilidad: 123  
 Desviación de Poder: 206  
 Detención: 60,1, 60,6; 143; 244  
 Detenido. Libertad Provisional: 60, 6  
 Deuda Pública. Bonos: 101  
 Dignidad del Hombre P  
 Dignidad Humana P  
 Dignidad Humana. Amparo P  
 Dios Todopoderoso P  
 Diplomacia. Fórmula: 61  
 Diputado: 19  
 Diputado. Allanamiento: 215, 2  
     Arresto: 143  
     Base de Población: 151  
     Compatibilidad: 141  
     Condiciones: E11; 152  
     Condiciones de Elegibilidad: 140  
     Custodia: 143  
     Delitos Flagrantes: 143  
     Detención: 143  
     Elección: 151; E II 1  
     Enjuiciamiento: 215, 2; 144  
     Funciones: 142  
     Iniciativa Legislativa: 165, 3  
     Inmunidad: 19, 143  
     Investidura: 141  
     Irresponsabilidad: 142

Juicio Penal: 143  
 Mandato: E118  
 Renuncias: 158, 2  
 Responsabilidad: 142  
 Separación Temporal: 158, 1  
 Suplente: 147, 151  
 Diputado Suplente. Inmunidad: 147  
 Dirigentes Sindicales: 91  
 Disciplinas Religiosas: 65  
 Discriminación: 61, 74, 87  
 Discriminación Prohibición P  
 Disposición Legislativa: 44  
 Disposiciones Transitorias: E118  
 Distinciones Hereditarias: 61  
 Distrito: 28  
 Distrito Federal: 9, 12, 14  
 Distrito Federal. Cesiones Territoriales: 10  
     Gobernador: 140, 2, 190, 17  
     Organización: 12; 136, 6  
     Secretario de Gobierno: 140, 2  
     Senadores: 148  
     Situado Constitucional: 229  
 Docentes: 81  
 Documentos: 160  
 Documentos de Contabilidad: 63  
 Doméstico. Secreto: 63  
 Domicilio: 126  
 Domicilio. Cambio: 64  
     Visitas Sanitarias: 62  
 Dominio Privado: 150, 2  
 Dominio Privado. Bienes: 150, 2  
     Imprescriptibilidad: 32  
     Inalienabilidad: 32  
 Donaciones: 31, 5  
 Donaciones. Impuesto: 136, 8  
 Dotación: 105  
 Dotación de Tierra: 105  
 Derechos Reales: DT21

## **E**

Economía Medidas Extraordinarias: 190, 8  
 Economía Nacional Protección: 223  
 Economía Popular Instituciones: 72  
 Edad: 21, 35, 4; 37, 2, 37, 3; 41, 61, 111, 149, 152, 182, 195, 213, 237  
 Educación: 57  
 Educación. Acceso: 78  
     Aptitudes: 78  
     Derecho: 78  
     Finalidad: 80  
     Fines: 80  
     Fomento: 83  
     Grado: 55  
     Gratuidad: 78

Idoneidad: 81  
 Institutos Oficiales: 78  
 Medios: 55  
 Obligatoriedad: 55  
 Educación Nacional. Bases: 136, 16  
 Educación Nacional. Directiva: 136, 16  
 Educación Privada. Estimulo: 79  
 Educación Privada. Protección: 79  
 Ejecutivo Estatal: 21  
 Ejecutivo Estatal. Jefe: 21  
 Ejecutivo Nacional: 10, 65, 126, 128, 136, 10; 150, 2; 150, 4; 176;  
 179, 5; 179, 6; 228, 243, DT21; EII7  
 Ejecutivo Nacional.  
 Acto: 215, 6  
 Actos Administrativos: 215, 7  
 Agente: 21  
 Facultades Extraordinarias: 225  
 Informes: 239  
 Iniciativa Legislativa: 165, 2  
 Jefatura: 181  
 Ordenes: 23, 1  
 Resoluciones: 23, 1  
 Ejidos: 31, 32  
 Ejidos. Imprescriptibilidad: 32  
 Inalienabilidad: 32  
 Reforma Agraria: 32  
 Ejidos Municipales: 31, 1  
 Elección: 140, 3  
 Elección Directa: 19, 148, 151, 187  
 Elección Popular: 148  
 Elección Popular. Mandato: 141  
 Elección Presidencial. Mayoría Relativa: 183  
 Elección Presidencial. Postulación: 184  
 Elección Universal: 148, 151, 187  
 Elecciones: 19, 29, 1; 110  
 Elecciones. Legislación: 136, 24  
 Libertad: 113  
 Representación proporcional: 19, 113, 148, 151  
 Elecciones Municipales: 111  
 Electores: 111, 112  
 Electores. Iniciativa Legislativa: 165, 5  
 Embajadas. Adquisición de Inmueble: 8  
 Emergencia: 240, 241  
 Emergencia Económica: 190, 8  
 Emergencia Internacional: 190, 7  
 Empleados Públicos: 46, EII2, 122, 125  
 Empleados Públicos. Ejercicio del Cargo: 122  
 Empleados Públicos Estadales: 140, 3  
 Empleados Públicos Municipales: 140, 3  
 Empleados Públicos Nacionales: 140, 3; 190, 18  
 Empresas. Beneficios: 87  
 Empresas del Estado: 140, 3  
 Empréstitos. Contratación: 231  
 Empréstitos Nacionales. Negociación: 190, 13  
 Enfermedad: 94

Enjuiciamiento: 60, 1  
 Enmienda Constitucional: 245  
 Enmienda Constitucional. Iniciativa: 247  
     Objeciones: 248  
     Publicación: 245, 6  
     Sanción: 248  
 Enriquecimiento ilícito: 250, DT20, DT21  
 Ensanche de Poblaciones: 101  
 Enseñanza Docente: 81  
 Enseñanza Especial. Gratitud: 78  
 Enseñanza Superior. Gratitud: 78  
 Entidades Federales: 16, 190, 19, 215, 8, 229  
 Entidades Federales. Población: 229  
 Entidades Locales. Organización: 17,2: 26  
 Entidades Políticas: 16  
 Escudo de Armas: 5; 136, 3  
 Escuelas. Creación: 78  
     Autoridad: 7  
     Navegación: 136,20  
     Soberanía: 7  
     Vigilancia: 7  
 España. Nacionalidad: 36, DT3  
 Espectáculos Públicos. Impuestos: 31, 3  
 Establecimientos Educativos: 79  
 Estadísticas Nacionales: 136, 13  
 Estado: 55, 57, 72, 75, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 95, 97, 98, 106, 118,  
     122, 126, 130, 132, 133  
 Estado. Asistencia: 57  
     Bienestar: 57  
     Deberes: 75  
     Educación: 55, 57  
     Empleados Públicos: 122  
     Fines: 118  
     Funcionarios: 229  
     Funciones: 118  
     Industrias: 97  
     Inspección: 79  
     Intereses: 230  
     Jefatura: 181  
     Obligaciones: 232  
     Participación en Empresas: 140, 3  
     Propiedad: DT20  
     Responsabilidad: 232  
     Vigilancia: 79  
 Estado Civil: 74  
 Estado de Emergencia: 190, 6; 240  
 Estado de Emergencia. Decreto: 242  
 Estado de Peligrosidad: 60, 10  
 Estado Federal: 2  
 Estado Latinoamericano. Nacionalidad: 36  
 Estado Secular: 21, 182, 195, 237  
 Estados P.: 9, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 47, 124, 134, 136, 8; 136,10;  
     190,19  
 Estados. Funcionarios: 23, 2  
     Actos Públicos: 16

Asambleas Legislativas: 245, 1  
 Administración: 21  
 Administración Central: E II 2  
 Administración Descentralizada: E II 2  
 Administración Pública: 19  
 Asignaciones Económicas Especiales: 136, 10  
 Autonomía: 16, 235  
 Beneficios: 136,10  
 Bienes: 17, 3  
 Cambio de Nombre: 16  
 Carrera Administrativa: 23, 2  
 Cesiones Territoriales: 10  
 Circunscripción: 21  
 Competencia: 17, 18, 20, 1, 137  
 Competencia Residual: 17, 7  
 Control: 235  
 Controversias: 215,8  
 Creación: 13  
 Crédito Público: 17, 4  
 Descentralización: 17, 6; 177  
 División Político Territorial: 17, 2  
 Ejecutivo: 21  
 Elección de Diputados: 151  
 Elección de Senadores: 148  
 Fusión: 10  
 Gobierno: 21  
 Gobernadores: 21, 22, 23, 24, 140,2  
 Hacienda Pública: 233  
 Igualdad: 16  
 Ingresos: 17, 3  
 Inversión: 17, 3  
 Leyes: 26; 215,4  
 Límites: 10, 136, 21  
 Modificación de Límites: 10  
 Municipio: 17,2; 215,8  
 Nombres: 16  
 Poder Legislativo: 19  
 Poderes Públicos: 17, 1; 135  
 Presupuesto: 20, 3  
 Prohibición: 18  
 Responsabilidad: 47  
 Secretario de Gobierno: 140,2  
 Situado Constitucional: 229  
 Subvenciones: 31, 5  
 Territorio: 10, 18, 1; 18, 2; 18, 3; 136, 10; 136, 21  
  
 Estados Extranjeros: 8, 126  
 Estados Extranjeros. Inmuebles: 8  
     Representaciones Consulares: 8  
 Estados Latinoamericanos. Nacionales: DT3  
 Excarcelación: 60, 6  
 Exenciones: 224  
 Exoneraciones: 224  
 Exportación. Impuestos: 18, 1  
 Expropiación: 47, 101

Expropiación. Legislación: 136, 24  
Extradición: 136, 4  
Extralimitación de Atribuciones: 159  
Extranjera Casada: 37  
Extranjeros: 52  
Extranjeros. Adopción: 37, 3  
    Deberes: 45  
    Naturalización: 36  
    Reclamaciones: 47  
    Admisión: 136, 4  
    Confiscaciones: 102  
    Derecho: 45  
    Derechos Políticos: 45  
    Expulsión: 136, 4  
    Extradición: 136, 4  
    Igualdad: 45  
    Voto: 111

## F

Fabricación de Armas: 133  
Fallecimiento: 150, 9  
Falta Ley: 60, 2  
Familia. Protección: 73  
    Situación Económica: 73  
    Situación Moral: 73  
Fe Religiosa: 65  
Federación: 2  
Ferrocarriles: 104; 136, 21  
Fianza. Constitución: 60, 6  
Fiestas Nacionales: 136, 3  
Filiación: 61, 75  
    Amparo: 75  
Finanzas. Medidas Extraordinarias: 190, 8  
Fines Lícitos: 70, 71  
Fiscal General de la República: 218  
Fiscal General de la República. Condiciones: 219  
    Enjuiciamiento: 215, 2  
    Falta Absoluta: 219  
    Informe Anual: 222  
    Nombramientos: 219  
    Vacante: 219  
Fiscalización: 63  
Fisco Nacional. Deuda: DT21  
Fomento: 98, 136, 18; 119  
Fondos Públicos. Cuentas: 197  
Forestal. Producción: 136, 18  
Fortuna. Medios: 78  
Fósforos. Impuesto: 136, 8  
Fuerza. Acto: 250  
Fuerza. Efectos: 120  
Fuerzas Armadas. Ascensos: 150, 5  
    Oficiales: 150, 5  
Fuerzas Armadas Nacionales: 132  
Fuerzas Armadas Nacionales. Autoridad Jerárquica: 193

Comandante en Jefe: 131; 190, 3  
 Contingente: 190, 4  
 Institución Apolítica: 132  
 Institución no Deliberante: 132  
 Institución Obediente: 132  
 Fuerzas Armadas Nacionales. Organización: 136, 11  
 Funcionario Público: 67, 125  
 Funcionario Público. Competencia: 67  
     Orden: 60, 1  
     Recompensas Extranjeras: 105, 3  
 Función Legislativa: 20, 1; 139  
 Función Pública: 110  
 Función Social 99  
 Funcionarios. Atribuciones: 220  
 Funcionarios Públicos. EII2: 46, 122, 160, 200, 218  
     Ascenso: 122  
     Cargos Extranjeros: 150, 3  
     Cuentas: 239  
     Custodia: DT5  
     Deberes: 62  
     Ejercicio del Cargo: 122  
     Estado Seglar: 182, 195, 237  
     Faltas Accidentales: 138  
     Faltas Temporales: 138  
     Honores Extranjeros: 150, 3  
     Identificación: 48  
     Ineligibilidad: 140  
     Ingreso: 122  
     Jubilación: EII 2  
     Nombramientos: 22, 23.2, 150, 7; 201  
     Obligaciones: 160  
     Ordenes Superiores: 46  
     Pensión: EII 2  
     Responsabilidad: 46, 218, 220, 5  
     Responsabilidad Penal: 143  
     Retiro: 122  
     Servicios: 122  
     Suspensión: 122  
     Traslado: 122  
 Funcionarios Públicos Estadales: 140, 3  
 Funcionarios Públicos Municipales: 140, 3  
 Funcionarios Públicos Nacionales: 140, 3  
 Funcionarios Públicos Nacionales. Nombramiento: 190, 18  
     Remoción: 190, 18  
 Funcionarios Electorales. Ineligibilidad: 140, 3  
 Funcionarios Estadales. Emolumentos: 229  
 Funcionarios Municipales. Emolumentos: 229  
 Funciones. Ejercicio: 143  
 Funciones Estadales: 118  
 Funciones Públicas: 19, 113, 118, 124, 205, 208, 209, 221  
 Funciones Públicas. Delitos: E I 1  
     Desempeño: 112  
     Incompatibilidad: 123  
     Responsabilidad: 220, 5

## G

Gaceta del Congreso: 175  
Gaceta Oficial de la República: 174, 175, DT4  
Ganadería. Gravámenes: 18, 4  
Ganadería. Producción: 136, 18  
Ganado en pie. Impuestos: 18, 4  
  Productos: 18, 4  
Ganado. Subproductos: 18, 4  
Garantía Ciudadana. Respeto: 179, 1  
Garantías: 87  
Garantías Constitucionales: 43, 136, 24, 160  
Garantías Constitucionales. Amparo: 49  
  Cárcel: 220, 4  
  Defensa: 220, 1  
  Ejercicios: 50  
  Enunciación: 50  
  Respeto: 179, 1  
  Restricción: 190, 6, 241, 242, 244  
  Suspensión: 190, 6; 241, 242, 244  
  Violación DT5  
Gastos Nacionales. Control: 234  
Gastos Públicos: 227  
Gastos Públicos. Contribución: 56  
Gobernadores: 140, 2; 141, 184  
Gobernadores. Atribuciones: 23  
  Competencia: 21  
  Control: 24  
  Convención: 190, 19  
  Deberes: 23  
  Destitución: 24  
  Elección: 22  
  Enjuiciamiento: 215  
  Gestión: 20, 2, 24  
  Informe Anual: 20, 2, 23, 3  
  Nombramiento: 22, 190, 17  
  Remoción: 22, 190, 17,  
  Requisitos: 21  
Gobierno: 21, 27, 30  
Gobierno Alternativo: 3, 22  
Gobierno Democrático: 22  
Gobierno Local. Naturaleza: 27  
Gobierno Municipal: 27  
Gobierno Representativo: 3, 22  
Gobierno Responsable: 3, 22  
Gobiernos de Fuerza: 250  
Gobiernos Extranjeros. Honores: 150, 3  
  Recompensas: 125, 150, 3  
Gratuidad: 78  
Guerra. Propaganda: 66  
  Repudio: p

## H

Habeas Corpus: DT5  
Habeas Corpus. Mandamiento: DT5  
Hacienda Pública: 223  
Hacienda Pública. Control: 236  
Hacienda Pública de los Estados: 233  
Hacienda Pública de los Municipios: 233  
Hacienda Pública Nacional. Administración: 190, 12  
    Régimen: 233  
Hecho Punible: 60, 1  
Herencias. Distinciones: 61  
Hidrocarburos: 103  
Hidrocarburos. Concesiones: 126  
    Impuestos: 136, 8  
    Régimen: 136, 10  
Hijos. Alimento: 75  
    Asistencia: 75  
    Educación: 75  
    Formación: 75  
Himno: 136, 3  
Himno Nacional: 5  
Hipódromo. Legislación: 136, 24  
Hogar Doméstico. Allanamiento: 62  
    Inviolabilidad: 62  
Hombre P  
Honor. Perjuicio: 59  
Honos Extranjeros: 125  
Honos Nacionales: 136, 3  
Huelgas: 91

## I

Identificación: 48, 61  
Identificación. Servicios: 136, 5  
Idioma Oficial: 6  
Iglesia: 139  
Igualdad: 45, 61, 74  
Igualdad Jurídica: P  
Igualdad Social: P  
Importación. Gravamen: 136, 8  
    Impuestos: 18, 1  
Impuesto al Capital: 136, 8  
Impuesto sobre la Renta: 136, 8  
Impuesto sobre Sucesiones: 136, 8  
Impuestos: 31, 6, 34; 60, 6  
Impuestos. Cobro: 224  
    Leyes: 153, 1  
    Pago: 225  
    Progresividad: 224  
Impuestos al Comercio: 34  
Impuestos Inmobiliarios: 31, 3  
Impuestos Municipales: 31, 3  
Impuestos Nacionales: 136, 8  
Incomunicación: 60, 3

Inconstitucionalidad: 173  
 Inconstitucionalidad de las Leyes: 215, 3  
 Indemnización: 47, 101, 103, 133  
 Independencia Judicial: 205, 210  
 Independencia. Mantenimiento: P  
 Indiciado: 60, 1  
 Indiciado. Defensa: 60, 1  
 Indígenas. Protección: 77  
 Indulto. Concesión: 190, 21  
 Industria: 31, 3; 97  
 Industria. Impuesto: 31, 3  
 Industria Básica Pesada. Control: 97  
 Industrias Estatales: 97  
 Infancia: 75  
 Infancia. Protección: 75  
     Abandono: 75  
     Abuso: 75  
     Explotación: 75  
 Información. Libertad: 66  
 Ingeniería. Obras: 136, 14  
 Ingresos Municipales: 29, 3  
 Ingresos Municipales. Creación: 29, 3  
     Inversión: 29, 3  
     Recaudación: 29, 3  
 Ingresos Nacionales. Control: 234  
 Ingresos Ordinarios: 229  
 Iniciativa Legislativa: 165  
 Iniciativa Privada: 98  
 Inmigración. Legislación: 136, 24  
 Inmuebles. Expropiación: 101  
 Inmuebles Urbanos. Impuesto: 31, 3  
 Inmunidad de Jurisdicción: 127  
 Inmunidad Parlamentaria: 143  
 Inmunidad Parlamentaria. Allanamiento: 144, 145  
     Suspensión: 147  
     Violación: 143  
 Institución Apolítica: 132  
 Instituciones. Estabilidad: P  
 Instituciones de Crédito. Legislación: 136, 24  
 Instituciones Democráticas. Estabilidad: 132  
 Instituciones Educativas. Creación: 78  
 Institutos Autónomos. Control: 230, 235  
     Creación: 230  
     Directores: 140, 1  
     Funcionarios: 160; DT10  
     Presidente: 140, 1; 141  
 Institutos Populares de Crédito: 30  
 Integración Económica Latinoamericana: 108  
 Interdicción Civil: 111  
 Interés Colectivo: 136, 17  
 Interés General. Fines: 99  
 Interés Nacional: 101, 126, 136, 15  
 Interés Público: 97; 190, 8  
 Interés Público. Servicios: 97  
 Interés Público Estatal: 126

Interés Público Municipal: 126  
Interés Público Nacional: 126  
Interés Social: 86, 96, 101, 105  
Interés Social. Medidas: 60, 10  
Intereses. Defensa: 68  
Intereses Generales. Subvigilancia: 136  
Intereses Nacionales. Protección: 51  
Resguardo: 51  
Interpelaciones Ministeriales: 199  
Invalidez: 94  
Inversiones Extranjeras: 107  
Investigación Penal: 60, 1  
Investigaciones Parlamentarias: 179, 2; 160  
Islas: 14  
Islas Fluviales. Baldíos: 136, 10  
Islas Lacustres. Baldíos: 136, 10  
Islas Marítimas. Baldíos: 136, 10

## J

Jefe de Misiones Diplomáticas: 141; 215, 2  
Jefe de Misiones Diplomáticas. Enjuiciamiento: 215, 2  
Nombramiento: 190, 16  
Jornada de Trabajo: 86  
Jornada de Trabajo. Duración Máxima: 86  
Disminución: 86  
Jubilaciones: E II 2  
Judicatura: 213  
Jueces. Autonomía: 205, 210  
Carrera Judicial: 217  
Colaboración: 209  
Estabilidad: 207  
Garantías: 217  
Idoneidad: 207  
Independencia: 205, 210  
Obligaciones: 161  
Remoción: 208  
Suspensión: 208  
Independencia: 207  
Jueces Naturales: 69  
Juicio Penal: 143  
Juramento: 60, 4  
Jurisdicción: 140, 2; 140, 3  
Jurisdicción Contencioso Administrativo: 206  
Jurisdicción Contencioso Administrativo. Órgano: 206  
Corte Suprema: 215, 6  
Justicia. Acceso: 68  
Administración: 136, 23  
Luchas P  
Servicios Auxiliares: 210  
Justicia Social: 95  
Justicia Social. Principio P  
Junta de Gobierno: DT20  
Juventud: 75  
Juventud. Protección: 75

## L

Lagos: 136, 10, 136, 20  
Lagos. Navegación: 136, 20  
Latifundio: 105  
Latifundio. Eliminación: 105  
Libertad Personal. Privación: DT5  
Legalidad Tributaria: 224  
Legislación Agraria: 136, 24  
Legislación Civil: 136, 24  
Legislación Electoral: 113  
Legislación Estatal: 20, 1  
Legislación Mercantil: 136, 24  
Legislación Penal: 136, 24  
Legislación Penitenciaria: 136, 24  
Lemas Comerciales: 100  
Ley: 5, 7, 8, 14, 15, 19, 22, 27, 30, 31, 4; 31, 6; 32, 33, 38, 42, 49, 50, 53, 55, 57, 58, 60, 1; 60, 10; 60, 5; 60, 6; 60, 9; 62, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 73, 75, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 87, 89, 90, 91, 92, 96, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 113, 115, 122, 123, 126, 128, 130, 134, 136, 8; 148, 150, 2; 151, 183, 190, 194, 200, 201, 202, 206, 206, 207, 208, 210, 212, 214, 215, 10; 219, 224, 230, 231, 234, 238, 244, DT3, EII2  
Ley. Aplicación: 44  
Igualdad: 114  
Protección: 91  
Promulgación: 175, 176  
Proyectos: 150, 1; 153, 2; 163; 164, 168  
Retroactividad: 44  
Sanción: 167  
Veto: 22  
Violación: 121  
Ley de Presupuesto. Autorización de Gastos: 228  
Discusión: 228  
Estimación de Ingresos: 228  
Gastos: 227  
Partida Parlamentaria: 158, 5  
Proyecto: 228  
Situado Constitucional: 229  
Ley de Presupuesto Estatal: 20, 3  
Ley de Presupuesto Estatal. Gastos: 20, 3  
Ingresos: 20, 3  
Proyecto: 23, 4  
Gastos: 20, 3  
Ley Especial: 11, 13, 75, 128, 190, 8; 231  
Ley Fiscal: 224  
Ley Procesal: DT4  
Ley Procesal. Aplicación: 44  
Ley Reglamentaria: 50  
Ley Tributaria. Promulgación: 226  
Ley Vigente: 44  
Leyes: 20, 4; 22, 4; 29, 45, 96, 112, 116, 117, 124, 127, 138, 150, 10; 153, 3; 161, 162, 179, 8; 181, 190, 1; 190, 15; 190, 22; 190, 22; 192, 196, 202, 2; 220; 220, 5; 232  
Leyes. Aplicación: 136, 2; 220, 2

Aprobación: 172  
 Colisión: 215, 5  
 Contrariedad: 46  
 Críticas: 66  
 Cumplimiento: 23.1, 52, 65, 224  
 Derogación: 177  
 Desobediencia: 66  
 Devolución: 173  
 Discusión: EII4; EII5  
 Discusiones: 170  
 Espíritu: 190, 10  
 Formación: 162, 245, 3; 246, 3; 249, DT13  
 Inconstitucionalidad: 173, 215, 3  
 Iniciativas: 165  
 Obediencia: 52  
 Objeción: 173  
 Observancia: 218  
 Promulgación: 172, 173  
 Propósito: 190, 10  
 Proyecto: EII4  
 Razón: 190, 10  
 Reconsideración: 173  
 Redacción Final: 172  
 Reforma: 177  
 Reforma Parcial: 177  
 Reglamentación: 190, 10  
 Respeto: 132  
 Sanción: 171, 172  
 Textos: 171  
 Vetos: 173  
 Vigencia: 44  
 Vigencia Temporal: 44  
 Leyes de la República. Cumplimiento: 16  
 Leyes Estadales: 26, 215, 4  
 Leyes Nacionales: 17, 2; 17.4; 38, 135  
 Leyes Nacionales. Nulidad: 215, 3  
 Leyes Orgánicas: 12, 163, 193, 204, 213, 215, 16; 217, 218, 228, 229, 230, 231, EII2, EII7  
 Leyes Orgánicas Nacionales: 26  
 Leyes Tributarias: 153, 1  
 Libertad P  
 Libertad. Inviolabilidad: 60  
 Limitaciones: 143  
 Luchas: P  
 Medidas Restrictivas: 48  
 Pena: 60, 7  
 Privación: 60, 2  
 Restricción: 48, DT5  
 Restricciones: 60, 3  
 Libertad de Pensamiento: 66  
 Libertad de Trabajo: 84  
 Libertad de Trabajo. Restricciones: 84  
 Libertad Económica: 96  
 Libertad Económica. Limitaciones: 96  
 Maniobras: 96

Obstrucción: 96  
Restricción: 96  
Libertad Personal: 60  
Libertad Personal. Amparo: DT5  
  Detención: 244  
  Privación: DT5  
  Restricción: DT5  
Libertad Provisional: 60, 6  
Libertad Religiosa: 65  
Libertador: P  
Libre Tránsito: 64  
Libros. Fiscalización: 63  
Licores. Impuesto: 136, 8  
Límites Territoriales: 10  
Loterías. Legislación: 136, 24  
Lugares Públicos. Reunión: 71

## **M**

Madre: 35, 2; 35, 3, 35, 4  
Madre. Estado Civil: 74  
Maestros: 81  
Maestros. Nivel de Vida: 81  
Magistrados: 212  
Magistrados. Condiciones: 201  
Magistrados de la Corte Suprema. Condiciones: 213  
  Periodos: 214  
  Suplente: 214  
  Faltas Absolutas: 214  
  Faltas Temporales: 214  
  Faltas Accidentales: 214  
  Enjuiciamiento: 215, 2  
  Mayoría Absoluta: 215, 16  
Mancomunidades: 28  
Mandatos de Elección Popular. Incompatibilidad: 141  
Manifestación: 115  
Mar: 136, 10, 136, 20  
Mar. Navegación: 136, 20  
Mar Territorial. Autoridad: 7  
  Islas: 14  
  Soberanía: 7  
  Vigilancia: 7  
Marcas de Fábricas: 100  
Mando: 38  
Marido. Ley Nacional: 38  
  Nacionalidad: 38  
Maternidad. Protección: 74  
Matrimonio: 37, 1; 38  
Matrimonio. Protección: 73  
Mayoridad: 45  
Medidas Extraordinarias: 190, 8  
Medidas Sanitarias: 76  
Medios Económicos: 94  
Memoria Ministerial: 197  
Menor Trabajador: 93

Menores: 74  
 Menores. Amparo: 75  
     Protección: 75  
     Protección Especial: 93  
     Representantes: 55  
 Menores de Edad: 37, 2; 37,3; 45  
 Minas. Impuestos: 136, 8  
 Minas. Régimen: 136, 10  
 Minerales Combustibles: 103  
 Ministerio Público: 136, 23; 218  
 Ministerio Público. Atribuciones: 220  
     Colaboración: 221  
     Competencia: 218  
 Ministerios. Número: 193  
     Información: 199  
     Organización: 193  
 Ministros: 140, 1; 141; 170, 184, 188, 190,20; 191  
 Ministros. Condiciones: 195  
     Censura: 152, 2  
     Cuentas: 197, 198  
     Derecho de Palabra: 199  
     Enjuiciamiento: 153,2; 215,2  
     Gestión: 17  
     Memorias: 197, 198  
     Nombramiento: 190,2  
     Obligación: 199  
     Organos Directos: 193  
     Planes: 197  
     Prescripción: 198  
     Refrendo: 190  
     Remoción: 153, 2; 190,2  
     Responsabilidad: 196, 198  
     Responsabilidad Solidaria: 196  
 Ministros de Estado: 194  
 Minorías. Representación Proporcional: 19, 113, 148, 151  
 Misiones Diplomáticas. Jefes: 150, 7; 190, 16; 215,2  
 Misiones Militares: 150, 4  
 Misiones Militares Extranjeras: 150, 4  
 Misiones Militares Venezolanas. Exterior: 150, 4  
 Moción de Censura: 153, 2  
 Moneda: 136, 7  
 Moneda Extranjera. Circulación: 136, 7  
 Monopolios: 97  
 Monopolios. Prohibición: 97  
 Montes: 136, 10  
 Monumentos Históricos. Protección: 83  
 Moral Pública. Ofensas: 66  
 Muelles: 136, 20  
 Muerte: 94  
 Mujer Trabajadora: 93  
 Mujer. Protección Especial: 93  
 Mujeres: 55  
 Municipios: 11, 12, 16; 17, 2; 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34,  
     47, 134; 136, 8; 140, 3; 215, 4; 215, 8, 233, 235  
 Municipios. Actos: 29

Actos Públicos: 16  
 Administración: 30  
 Administración Central: E II 2  
 Administración Descentralizada: E II 2  
 Agrupación: 28  
 Autonomía: 11, 12, 25, 29, 235  
 Bienes: 20  
 Bienes Propios: 31, 1  
 Competencia Exclusiva: 30  
 Competencias: 17,5; 17,7; 18, 1; 28, 29,2; 30, 136, 21: 137  
 Contribuciones Especiales: 31, 6  
 Control: 235  
 Controversia: 215,8  
 Crédito Público: 33  
 Desarrollo Económico: 27  
 Donativos: 31, 5  
 Funcionarios: 229  
 Gobierno: 30  
 Hacienda Pública: 233  
 Impuestos: 31, 6  
 Ingresos: 29, 30, 31; 229  
 Intereses Peculiares: 30  
 Mancomunidades: 28  
 Multa: 31, 4  
 Obligaciones Mínimas: 30  
 Ordenanzas Municipales: 215, 4  
 Organización: 17,2; 26; 27  
 Organización Democrática: 27  
 Organos: 25  
 Personalidad Jurídica: 25  
 Prohibiciones: 34  
 Representación: 25  
 Situación Geográfica: 27  
 Responsabilidad: 47  
 Situado Constitucional: 229  
 Subvenciones: 31, 5  
 Subvenciones Nacionales: 31, 5  
 Tasas: 31, 2, 31,6

## N

Nación P  
 Nación, Dominio Privado: 150, 2  
 Independencia: 16  
 Integridad: 16  
 Intereses: 51  
 Organización: 23  
 Patrimonio Histórico P  
 Patrimonio Moral P  
 Propiedad: 103  
 Unidad P  
 Vida: 77  
 Nacionalidad: 35, 126, 136, 4  
 Nacionalidad, Adquisición Voluntaria: 39  
 Conflicto: 42

Opción: 39  
 Pérdida: DT4  
 Nacionalidad Venezolana: 35, 3; 35, 4; 42  
 Nacionalidad Venezolana. Adquisición: 42. DT3  
 Pérdida: 39  
 Recuperación: 40  
 Opción: 42  
 Pérdida: 42  
 Recuperación: 42  
 Nacionalización: 136, 17  
 Nacionalizaciones: 97  
 Naturalización: 136, 4  
 Naturalización. Nulidad: 42  
 Pérdida: 42  
 Revocación: 39, 2  
 Revocatoria: DT4  
 Navegación Aérea: 136, 20  
 Navegación Fluvial: 136, 20  
 Navegación Lacustre: 136, 20  
 Navegación Marítima: 136, 20  
 Necesidad Nacional: 231  
 Negociación Colectiva: 90  
 Niño. Alimentación: 75  
 Asistencia: 75  
 Desarrollo: 74  
 Educación: 75  
 Inquisición de Paternidad: 75  
 Maternidad: 74  
 Paternidad: 74, 75  
 Protección Integral: 74  
 Norma Constitucional: 252  
 Normas Administrativas: 136, 17  
 Normas Técnicas: 136, 14  
 Notarías. Legislación: 136, 24  
 Núcleo Urbano: 32  
 Nulidad: 46, 119, 120, 206, 215

## O

Objetos Históricos. Protección: 83  
 Obligaciones: 57  
 Obras Artísticas. Conservación: 83  
 Derechos: 100  
 Obras Científicas. Derechos: 100  
 Obras de Interés Público: 97  
 Obras Históricas. Protección: 83  
 Obras Literarias. Derechos: 100  
 Obras Portuarias: 136, 20  
 Obras Públicas: 136, 15  
 Obras Públicas. Ejecución: 136, 15  
 Obras Reproductivas: 231  
 Oleoductos: 104  
 Orden Administrativa: 62  
 Orden Democrático P  
 Orden Público: 43, 65, 220, 2

Orden Público. Trastornos: 244  
 Orden Social: 43  
 Ordenamiento Constitucional. Derogación: 252  
 Ordenamiento Jurídico: DT23  
 Ordenanzas Municipales: 32, 215, 4  
 Ordenes. Cumplimiento: 52  
     Obediencia: 52  
 Ordenes Superiores: 46  
 Organismos Electorales. Independencia: 113  
     Integración: 113  
     Privilegios: 113  
 Organismos Internacionales. Inmuebles: 8  
 Organización Administrativa: 210  
 Organización Judicial: 165, 4; 170  
 Organización Municipal: 27  
 Organización Nacional. Unidad Primaria: 25  
 Organos. Atribuciones: 52  
 Organos del Poder Nacional: 241  
 Organos del Poder Nacional. Prerrogativas: 241  
 Organos del Poder Público: 4, 52, 205 DT23  
 Organos Legítimos del Poder Público: 52, 232

## **P**

Padre: 35, 2; 35, 3; 35, 4; 55  
 Padre. Conocimiento: 75  
     Deberes: 75  
     Responsabilidad: 55, 75  
 País: 83, 95, 98, 136, 10; 150, 4; 151  
 País. Ingreso: 45  
     Residencia: 45  
     Soberanía Económica: 95  
 Panteón Nacional. Honores: 150, 9  
 Papeles Privados. Inviolabilidad: 63  
 Parcialidad Política: 122, 132  
 Pariente: 60, 4  
 Participación: 19  
 Participación Política: 114  
 Particulares: 57  
 Particulares. Obligaciones: 160  
 Partidos Políticos: 113, 122, 132  
 Partidos Políticos. Actividad: 114  
     Asociación: 114  
     Carácter Democrático: 114  
     Igualdad: 114  
     Vigilancia: 113  
 Patente de Industria y Comercio: 31, 3  
 Patria Potestad: 37, 2  
 Patria. Honra: 51  
     Símbolos: 5  
 Patrimonio Familiar. Inembargabilidad: 73  
 Patrimonio Nacional: DT21  
 Patronato Eclesiástico. Derecho: 130  
 Patronos. Derecho: 91  
 Paz P; 115, 241

Paz Pública. Conservación: 136, 2  
 Peligro. Asilo: 126  
 Pena: 44, 64, 66  
     Cumplimiento: 60, 6  
     Ley Preexistente: 69  
     Conmutación: 64  
 Pena de Muerte. Prohibición: 58  
 Pena Infamante: 60, 7  
 Pena Perpetua: 60, 7  
 Período Constitucional: 135, 187, 238, 247, E II 3  
 Período Constitucional. Inicio: EII7; 186, 219, 238  
     Último Año: 154, 191, 197  
 Períodos Constitucionales: 135  
 Períodos Constitucionales. Duración: 135  
 Perlas. Ostrales: 136, 10  
 Permisos Previos: 71  
 Persecución. Asilo: 116  
 Persona: 43  
 Persona. Aptitud: 54  
     Atropello: 60,3  
     Derechos: 59  
     Honor: 59  
     Medida Sanitaria: 76  
     Medios: 78  
     Reputación: 59  
     Vida Privada: 59  
 Persona Humana P  
 Persona Humana. Derechos Inherentes: 50  
     Existencia Digna: 95  
     Fines: 72  
     Garantías Inherentes: 50  
     Límites: 76  
     Respeto: 76  
 Persona Interpuesta: 124  
 Persona Jurídica: 89  
 Persona Natural: 89  
 Personalidad. Desarrollo: 80  
     Libre Desenvolvimiento: 43  
 Personalidad Jurídica: 43  
 Personalidad Jurídica. Municipios: 25  
 Personas: 132  
 Personas. Detención: 60, 1  
     Subsistencia Digna: 84  
 Personas Agraviadas: DT5  
 Personas Jurídicas: 25, 79  
 Personas Jurídicas de Derecho Público: 25, 124  
 Personas Naturales: 79  
 Pesas y Medidas. Régimen: 136, 12  
 Pesquería. Gravámenes: 34  
     Producción: 136,18  
 Petición. Derecho: 67  
     Respuesta: 67  
 Plan de Desarrollo Económico y Social: 191  
 Plan de Desarrollo Económico y Social. Líneas Generales: EII7  
     Aprobación Legislativa: EII7

Planificación: 98, 191, 229, EII7  
 Plataforma Continental. Autoridad: 7  
   Islas: 14  
   Soberanía: 7  
   Vigilancia: 7  
 Población: 27, 151, 157, 229  
 Población. Nivel de Ingreso: 95  
 Población Campesina: 77  
 Población Consumidora: 109  
 Poder Ejecutivo: 181  
 Poder Ejecutivo Estatal: 21  
 Poder Ejecutivo Nacional: 23,1; 181  
 Poder Judicial: 204  
 Poder Judicial. Atribuciones: 161  
   Autonomía: 205  
   Independencia: 205  
 Poder Legislativo: 138  
 Poder Legislativo Estatal: 19  
 Poder Legislativo Nacional: 138  
 Poder Nacional: 11, 135, 136, 8; 136, 25, 239, 229  
 Poder Nacional. Competencia: 17,7; 18, 1; 136; 136,25  
   Ejercicio Transitorio: 11  
   Funcionamiento: 241  
   Organos: 241  
   Organos Supremos: 11  
   Períodos Constitucionales: 135  
   Planes Administrativos: 229  
   Ramas: 139  
 Poder Público: 4, 46, 52, 64, 117, 118, 121, 135, 159, 205, 217, 232, DT23  
 Poder Público. Acto: 46, 64  
   Atribuciones: 117  
   Colaboración: 118  
   Ejercicio: 117, 121  
   Organos: 4, 52, 118, 121  
   Organos Competentes: DT23  
   Organos Legítimos: 232  
   Ramas: 118, 217  
   Responsabilidad: 121  
 Poderes Públicos. Control: 159  
   Examen: 159  
   Veto: 159  
 Poderes Públicos Estadales. Organización: 17, 1  
   Períodos Constitucionales: 135  
 Poderes Públicos Municipales. Períodos Constitucionales: 135  
 Policía: 17, 5; 48, 60, 1; 134: 158, 3  
 Policía. Fuerzas: 134  
   Orden Público: 43  
   Servicio: 17, 5  
 Policía Municipal: 30  
 Policía Nacional: 136, 5  
 Policía Rural. Organización: 17, 5  
 Policía Urbana. Organización: 17, 5  
 Política: 116, 132  
 Política Internacional. Instrumento P

Política Nacional. Orientación: 114  
 Posesión de Armas: 133  
 Potencias Extranjeras: 8  
 Potencias Extranjeras. Territorio Nacional: 8  
     Dominación: 1  
     Protección: 1  
 Precio. Elevación: 96  
 Predominio Económico. Repudio P  
 Presidencia. Ordenes: 196  
 Presidencia de la República. Elección: 184  
     Secretario: 140, 1  
     Ejercicio: 148  
     Ejercicio Temporal: 184  
     Secretario: 184  
     Mandato: 185  
     Encargado: 186  
     Falta Absoluta: 186  
     Falta Temporal: 188  
     Toma de Posesión: 187  
     Elección: 187  
     Encargado: 187  
 Presidente. Mensaje Anual: 191  
 Presidente de la República: 131; 140,1; 172. 173. 181, 241, 243, 244, 248  
 Presidente de la República. Asesoría: 194  
     Atribuciones: 190  
     Ausencia del Territorio Nacional: 150, 6; 179, 7, 189  
     Candidato: 183  
     Candidato Electo: 186  
     Competencia: 22  
     Condena Penal: 148  
     Condiciones: 182  
     Condiciones de Elegibilidad: 184, E I 1  
     Consejo de Ministro: 190, 203  
     Decisiones: 193  
     Elección: 183, 187  
     Enjuiciamiento: 150, 8; 215, 1  
     Facultades Extraordinarias: 190, 8  
     Falta Absoluta: 187  
     Faltas Temporales: 188  
     Gestión: 191  
     Gestión Administrativa: 191  
     Gestión Política: 191  
     Inelegibilidad: 185  
     Juramento: 186  
     Mandato: E I 8  
     Mensaje: 190, 20  
     Nombramientos: 201  
     Nombramiento de Funcionarios: 22  
     Organos Directos: 193  
     Refrendo Ministerial: 190  
     Responsabilidad: 175, 192  
     Salida del Territorio Nacional: 189  
     Suspensión de sus Funciones: 150, 8  
     Toma de Posesión: 186

Veto: 22  
 Presidente Electo. Falta Absoluta: 186, 187  
 Presidios: E I 1  
 Prestaciones Sociales: 88  
 Prestaciones Sociales. Inembargabilidad: 87  
     Protección: 87  
 Presupuesto. Alteración: 228  
     Creditos Adicionales: 179, 6  
     Credito Adicional: 190, 14  
     Discusión: 153, 1  
     Disminución de Ingreso: 229  
     Ingresos Ordinarios: 229  
     Partidas: 227  
     Créditos Adicionales: 227  
 Previsión Social: 94  
 Previsión Social. Legislación: 136, 24  
 Principios Constitucionales: 26, 79  
 Prisión: 60.1; E I 1  
 Privado. Secreto: 63  
 Privilegios: 87  
 Procedimiento: 208  
 Procedimiento. Leyes: 44  
 Procedimiento Breve: 49  
 Procedimiento Judicial: 165, 4  
 Procedimientos: 136, 24  
 Procedimientos Judiciales: 170  
 Procedimientos Técnicos: 136, 14  
 Proceso: 133  
 Proceso Defensa: 68  
 Proceso Electoral. Vigilancia: 113  
 Proceso Penal: 60,5  
 Proceso Penal. Sumario: 60.1  
 Procesos. Leyes: 44  
 Procesos Penales: 220, 2  
 Procesos Penales. Pruebas: 44  
 Procurador General de la República: 150, 7; 200; 202. DT20  
 Procurador General de la Republica. Asesoría Jurídica: 202  
     Condiciones: 201  
     Consejo de Ministros: 203  
     Dictámenes: 202, 2  
     Falta Absoluta: 201  
     Faltas Accidentales: 201  
     Faltas Temporales: 201  
     Enjuiciamiento: 215, 2  
     Nombramiento: 150, 7, 190, 16, 201  
 Procuraduria General de la Republica: 200  
 Procuraduria General de la Republica. Competencia: 202  
     Asesoría Jurídica: 202, 3  
     Defensa Judicial: 202, 1  
     Defensa Extrajudicial: 202, 1  
     Representación Patrimonial: 202, 1  
 Producción: 18, 3  
 Producción. Diversificación: 95  
     Fomento: 98  
     Impuesto: 136, 8

Planificación: 98  
 Racionalización: 98  
 Producción Agrícola. Conservación: 136, 18  
 Producción Forestal. Protección Fomento: 136, 18  
 Producción Ganadera. Conservación: 136, 18  
 Producción Pesquera. Conservación: 136, 18  
 Profesiones. Colegiación: 82  
 Profesiones. Estabilidad: 81  
 Profesiones. Títulos: 82  
 Profesiones Liberales. Ejercicio: 82  
 Obligaciones: 57  
 Profesiones Universitarias. Colegiación: 82  
 Profesorado Universitario: 213  
 Profesores: 81  
 Profesores. Nivel de Vida: 81  
 Propaganda. Guerra: 66  
 Propiedad: 99  
 Propiedad. Contribuciones: 99  
 Expropiación: 101  
 Función Social: 99  
 Limitaciones: 99  
 Obligaciones: 99  
 Restricciones: 99  
 Propiedad Artística: 136, 24  
 Propiedad Industrial: 100, 136, 24  
 Propiedad Intelectual: 100, 136, 24  
 Proyectos de Ley: 150, 1; 153, 1; 164; 168; 169  
 Proyecto de Ley. Aprobación: 167  
 Discusiones: 166, 169, 170  
 Inicio de Discusión: 164  
 Rechazo: 169  
 Pruebas. Evacuación: 44  
 Pruebas. Ley Vigente: 44  
 Pueblo: 4  
 Pueblo. Bienestar: 57  
 Nivel de Vida: 223  
 Referéndum: 246, 4  
 Pueblo Venezolano: P  
 Pueblos. Autodeterminación P  
 Libre Determinación: 15  
 Obras: 136, 20

## **R**

Ramas del Poder Nacional: 139  
 Ramas del Poder Nacional. Funcionamiento: 139  
 Ramas del Poder Público: 118, 217  
 Raza P: 61  
 Reclamaciones Extranjeras: 127  
 Reclusión. Establecimiento: 220, 4  
 Reclutamiento Forzoso: 60, 9  
 Recurso de Amparo: 49  
 Recurso de Casación: 215, 10  
 Recursos. Imprudencia: 211

Recursos Naturales. Concesiones: 126  
     Conservación: 106  
     Defensa: 106  
     Explotación: 104, 106  
 Referéndum: 246, 4  
 Referéndum. Escrutinios: 246, 4  
     Mayoría: 246, 4  
 Reforma Agraria: 32  
 Reforma Agraria. Expropiación: 101  
 Reforma Constitucional. Discusión: 246, 3  
     Iniciativa: 246, 1; 247  
     Sanción: 248  
 Reformas Constitucionales. Objeciones: 248  
 Régimen Tributario. Proyectos de Ley: 153, 1  
 Registro Domiciliario: 143  
 Registro Personal: 143  
 Registro Público: 136, 8  
 Registro Público. Legislación: 136, 24  
 Reglamento: 190, 10; EII4  
 Reglamento. Límites: 190, 10  
     Nulidad: 215, 6  
 Relaciones Colectivas de Trabajo: 90  
 Relaciones Exteriores. Política: 190, 5  
 Relaciones Internacionales. Actos Ordinarios: 128  
 Religión: 65  
 Rentas. Impuesto: 136, 8  
 Rentas Nacionales: 136, 8  
 Reo. Beneficio: 44  
     Derecho: 64  
 Representación: 124  
 Representación Legislativa: 140, 3  
 Representación Municipal: 140, 3  
 Representación Proporcional: 19, 113, 148, 151  
 Representaciones Consulares: 8  
 Representaciones Diplomáticas: 8  
 Representante: 55  
 Representante. Responsabilidad: 55  
 Representante Legal: 41  
 República: 47, 108, 116, 124, 130  
 República. Actuación Internacional: 136, 1  
     Administración Central: E II 2  
     Administración Descentralizada: E II 2  
     Alto Tribunal: 211  
     Ausencia: 64  
     Autoridades: 209, 221  
     Capital: 11  
     Controversia: 215, 8  
     Conveniencia: 176  
     Daños: 250  
     Defensa: 190, 6; 190, 7  
     Entidades Políticas: 16  
     Escudo de Armas: 5  
     Habitantes: 94  
     Independencia: 16  
     Integridad: 16  
     Intereses Generales: 136

Intereses Patrimoniales: 202, 1  
 Leyes: 16  
 Misiones Diplomáticas: 215, 2  
 Obligaciones Preexistentes: 128  
 Organización Política: 9  
 Paz: 241  
 Principios Reconocidos: 128  
 Propiedad: 133  
 Régimen Económico: 95  
 Relaciones Exteriores: 190, 5  
 Responsabilidad: 47  
 Servicios: 132  
 Sufragantes: 246, 4  
 Territorio: 11, 14, 15  
 Tratados Válidos: 7  
 Tribunales: 127  
 República de Venezuela: 1, 2, 3  
 República de Venezuela. Estado Federal: 2  
     Gobierno: 3  
     Independencia: 1  
     Libertad: 1  
 Reputación Personal: 59  
 Reserva de Industria: 97  
 Reserva de Servicio: 97  
 Residencia: 35, 3; 35, 4; 111  
 Residencia. Cambios: 64  
 Resoluciones. Cumplimiento: 52  
     Obediencia: 52  
 Responsabilidad: 75  
 Responsabilidad. Prescripción: 198  
 Responsabilidad Administrativa: 46, 192, 196, 206; 220, 5  
 Responsabilidad Civil: 45; 220, 5  
 Responsabilidad Individual: 121  
 Responsabilidad Penal: 46, 143, 220,5  
 Responsabilidad Solidaria: 89, 196  
 Restricción de Garantías: 190, 6; 241  
 Retroactividad: 44  
 Reunión: 120  
 Reunión. Derecho: 71  
 Reuniones Privadas: 71  
 Reuniones Públicas: 71  
 Reversión: 103  
 Riesgos Laborales: 94  
 Ríos: 136, 10, 136, 20  
 Ríos. Navegación: 136,20  
 Riqueza. Circulación: 98  
     Consumo: 98  
     Disfrute P  
     Distribución: 98  
     Fuentes: 95  
     Participación Equitativa P  
     Naturales: 136, 10

## S

Salario Justo: 87  
Salario Justo. Obtención: 87  
Salario Mínimo: 87  
Salarios. Igualdad: 87  
    Inembargabilidad: 87  
    Protección: 87  
Salida del País. Prohibición: DT5  
Salinas. Enajenación: 136, 10  
    Impuestos: 136, 8  
    Régimen: 136, 10  
Salubridad: 30  
Salud. Protección: 76  
Salud Pública. Asistencia: 76  
    Defensa: 136, 17  
    Mantenimiento: 76  
    Prevención: 76  
Sanidad: 96  
Sanidad Animal. Legislación: 136, 24  
Sanidad Vegetal. Legislación: 136, 24  
Secretario de Gobierno: 140, 2  
Secretario de la Presidencia: 140, 1; 141; 184  
Secreto Doméstico: 63  
Secreto Privado: 63  
Sectores Económicos Privados: 109  
Seglar: 182, 195, 237  
Seguridad: 96  
Seguridad Común: 108  
Seguridad Personal: 60  
Seguridad Personal. Inviolabilidad: 60  
Seguridad Social. Legislación: 136, 24  
    Promoción P  
    Sistemas: 94, 122  
Senado: 138, 148, 189, 245, 3  
Senado. Atribuciones: 150  
    Autorización: 150, 190, 16, 201, 215, 1  
    Autorizaciones: 125  
    Competencia: 10  
Senador Suplente: 147  
Senador Suplente. Inmunidad: 147  
Senadores Adicionales: 148  
Senadores. Allanamiento: 215, 2  
    Arresto: 143  
    Compatibilidad: 141  
    Condiciones de Elegibilidad: 140, El1  
    Custodia: 143  
    Delitos Flagrantes: 143  
    Detención: 143  
    Elección: El1, 148  
    Enjuiciamiento: 144, 215, 2  
    Funciones: 142  
    Iniciativa Legislativa: 165, 3  
    Inmunidad: 19, 143  
    Investidura: 141  
    Irresponsabilidad: 142

Juicio Penal: 143  
 Mandato: EII8  
 Renuncias: 158, 2  
 Requisitos: 149  
 Responsabilidad: 142  
 Separación Temporal: 158, 1  
 Suplente: 148  
 Sentencia Definitiva: 215, 1; 215, 2; DT21  
 Sentencia Definitivamente Firme: E I 1  
 Sentencia Firme: 101  
 Sentencia Judicial: 39, 2  
 Servicio de Interés Público. Reserva: 97  
 Servicio del Público: 104  
 Servicio Educativo: 78  
 Servicio Militar: 60, 9  
 Servicio Militar. Obligatoriedad: 53  
 Prestación: 53  
 Servicios: 57, 89  
 Servicios Municipales. Tasas: 31, 2  
 Servicios Personales: 225  
 Servicios Públicos: 17, 5; 30, 136, 17  
 Servicios Públicos. Creación: 179, 5; 190, 11  
 Dotación: 190, 11  
 Huelga: 92  
 Modificación: 179, 5  
 Nacionalización: 136, 17, 190, 11  
 Supresión: 179, 5; 190, 11  
 Servicios Sanitarios: 136, 17  
 Sexo P, 61  
 Simón Bolívar P  
 Sindicato: 91  
 Sindicatos: 109  
 Sindicatos de Patronos: 91  
 Sistema Educativo. Organización: 80  
 Sistema Electoral: E II 1  
 Sistema Monetario: 136, 7  
 Sistema Tributario: 223  
 Situación Jurídica. Restablecimiento: 49  
 Situaciones Jurídicas Subjetivas. Restablecimiento: 206  
 Situado Constitucional: 17, 3; 229  
 Situado Constitucional. Coordinación: 136, 10  
 Inversión: 17, 3  
 Soberanía: 4, 8  
 Soberanía. Integridad: 190, 7  
 Respeto: P  
 Soberanía Económica: 45  
 Sociedad. Célula Fundamental: 73  
 Sociedades. Protección: 72  
 Sociedades Extranjeras: 126  
 Solidaridad Humana: 80  
 Solidaridad Social: 57  
 Subsistencia Decorosa: 84  
 Subversión: 120  
 Subvenciones: 31, 5  
 Subvenciones Estadales: 31, 5

Subvenciones Nacionales: 31, 5  
Sucesiones. Impuesto: 136, 8  
Sueldos: 123  
Suelo Soberanía: 8  
Sufragio: 4, 110, 111, 112, 113, 114  
Sufrimiento Físico: 6, 3  
Sufrimiento Moral: 60, 3  
Sumario: 60, 1  
Sumario. Acceso: 60, 1  
    Limite Máximo: 60, 1  
Sumas de Dinero. Pago: 206  
Suspensión de Garantías: 190, 6; 241

## T

Tasas: 31, 6  
Tasas Nacionales: 136, 8  
Telecomunicaciones: 136, 22  
Telegramas. Inviolabilidad: 63  
Territorio. Integralidad: P  
Territorio de la República: 35; 35, 1; 37, 2; 37, 23  
Territorio de la República. Domicilio: 40  
    Nacimiento: 35, 1  
    Residencia: 35, 3  
Territorio Extranjero: 35  
Territorio Extranjero. Nacimiento: 31, 2; 35, 3; 35, 4  
Territorio Nacional: 7, 8, 9, 136, 2; 150, 6; 189, 241  
Territorio Nacional. Arrendamiento: 8  
    Cesión: 8  
    División: 9  
    Enajenación: 8  
    Extrañamiento: 64  
    Ingreso: 64  
    Integridad: 170, 7  
    Libre Tránsito: 64  
    Potencia Extranjera: 8  
    Soberanía: 8  
    Suspensión de Garantías: 241  
    Traspaso: 8  
    Tratados: 7  
Territorios Régimen Especial: 15  
Territorios Federales: 12, 14  
Territorios Federales. Cesiones Territoriales: 10  
    Diputados: 151  
    Gobernador: 190, 17  
    Gobernadores: 140, 2  
    Organización: 12, 136, 6  
    Secretario de Gobierno: 140, 2  
    Situado Constitucional: 229  
    Transformación: 13  
Tesoro Nacional Gastos: 227  
Tiempo Libre. Utilización: 86  
Tierras. Propiedad: 136, 10  
Tierra. Producción: 105  
Tierras Baldías. Adjudicación Gratuita: 136, 10

Arrendamientos: 136, 10  
 Concesión: 136, 10  
 Inalienabilidad: 136, 10  
 Régimen: 136, 10  
 Ventas: 136, 10  
 Timbre Fiscal: 136, 8  
 Título Nobiliario: 61  
 Tortura: 60, 3  
 Trabajador. Salario Mínimo: 87  
 Trabajadores Rurales. Dotación: 105  
 Trabajadores. Condiciones Materiales: 85  
   Condiciones Morales: 85  
   Condiciones Intelectuales: 85  
   Derechos: 91  
   Derechos Irrenunciables: 85  
   Descanso Semanal: 86  
   Participación  
   Protección: 85  
   Sindicalización: 91  
   Vacaciones: 86  
 Trabajo: 54  
 Trabajo. Deber: 54  
   Derecho: 84  
   Duración: 86  
   Duración Diaria: 86  
   Duración Semanal: 86  
   Enaltecimiento P  
   Estabilidad: 88  
   Infortunio: 94  
   Jornadas: 86  
   Legislación: 136, 24  
   Libertad: 84  
   Protección P  
   Protección Especial: 85  
   Régimen: 81  
 Trabajo Nocturno. Duración: 86  
 Tracción Urbana. Cables: 136, 21  
 Transporte: 104  
 Transporte Terrestre: 136, 20  
 Transporte Urbano: 136, 21  
 Tranvías: 136, 21  
 Tratados: 7  
 Tratados. Ejecución Provisional: 128  
   Validez: 128  
 Tratados Internacionales: 128, 129, 130  
 Tratados Internacionales. Celebración: 190, 5  
   Controversias: 129  
   Ejecución: 129  
   Interpretación: 129  
   Proyecto de Ley: 150, 1  
   Promulgación de la Ley: 176  
   Ratificación: 190, 5  
 Tribunal. Acción de Oficio: 223  
 Tribunales: 49, 69  
 Tribunales. Amparo: 49

Competencia: 49, 204, 206, 207, 215, 8  
Conflicto de Competencia: 215, 9  
Creación: 136, 23  
Decisión: 62  
Decoro: 217  
Disciplina: 217  
Eficacia: 217  
Funcionamiento: 207, 210  
Independencia: 217  
Inspección: 210  
Necesidades: 210  
Necesidades Administrativas: 210  
Necesidades Funcionales: 210  
Organización: 136, 23, 207  
Tribunales de la República. Aplicación de la Ley: 220, 2  
Tribunales Especiales: 75  
Tribunales Ordinarios: 215, 2, E, I, 1  
Tribunales Penales. Competencia DT5  
Tribunales Penales. Consulta DT5  
Tribunales Superiores: 215, 9  
Turismo: 30  
Turismo. Legislación: 136, 24

## U

Universidad Profesores: 213  
Universidades: 109  
Urbanismo: 30, 32  
Urbanismo. Obras: 136, 14  
Urgencia: 179, 5, 190, 11, 249  
Uso de Armas: 133  
Usos Internacionales: 176  
Usted: 61  
Usura: 96  
Usurpación de Autoridad: 119  
Utilidad Pública: 101, 136, 24  
Utilidad Pública. Fines: 99  
Utilidad Social: 136, 24

## V

Vacaciones: 86  
Vehículos: 31, 3  
Vehículos. Impuestos: 31, 3  
Vejez: 94  
Venezolana. Matrimonio: 38  
Venezolano: 106  
Venezolano. Ingreso: 64  
Reclamaciones: 47  
Venezolano por Nacimiento: 21, 35, 2, 149, 152, 182, 195, 213, 237  
Venezolano por Naturalización: 35, 4, 36  
Venezolano por Naturalización. Igualdad: 45  
Pérdida: 42  
Venezolanos: 52, 114

Venezolanos. Deberes: 45  
Derechos: 45  
Derechos Políticos: 45  
Electores: 111  
Igualdad: 45  
Venezolanos Ilustres: 150, 9  
Venezuela: 126  
Vías de Comunicación: 104, 136, 21  
Vías de Transporte: 104  
Vías Ferreas: 136, 21  
Vías Pacíficas: 129  
Vida: 77, 80  
Vida. Inviolabilidad: 58  
Nivel: 223  
Vida Civil: 61  
Vida Económica: 109  
Vida Económica. Conflicto: 241  
Vida Familiar. Cargas: 94  
Vida Local: 30  
Vida Local. Materias Propias: 30  
Vida Privada: 59  
Vida Social. Conflicto: 241  
Visitas Sanitarias: 62  
Vivienda. Adquisición: 73  
Vivienda Popular. Fomento: 136, 19  
Vocación: 78  
Voluntad. Declaración: 35, 4; 37, 2; 37, 3; 38, 40, 41, 42  
Votación Directa: 19, 148, 151, 183  
Votación Universal: 148, 151, 183  
Voto de Censura: 153, 2  
Voto. Derecho: 110  
Obligatoriedad: 110  
Secreto: 113  
Votos. Aptitud: 114

## **Z**

Zona Marítima Contigua. Autoridad: 7  
Zona Marítima Contigua. Soberanía: 7  
Vigilancia: 7



## INDICE GENERAL

I. INTRODUCCION .....	5
II. LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION: LA REVOLUCION DEMOCRATICA DE 1958 Y EL PACTO DE PUNTO FIJO .....	9
1. La Revolución democrática de 1958 y las reglas de juego del sistema político .....	9
2. El Pacto de Punto Fijo .....	12
A. Los principios generales .....	12
B. Los compromisos políticos .....	13
C. Los compromisos de implementación .....	17
3. La consecuencia del Pacto: La Constitución de 1961 .....	20
III. EL REGIMEN DEMOCRATICO EN LA CONSTITUCION .....	29
1. El establecimiento del régimen democrático de gobierno .....	29
A. El régimen de gobierno democrático .....	30
B. El régimen de libertades públicas .....	30
C. El sistema de distribución del poder .....	34
2. El mantenimiento del sistema democrático .....	35

A.	El sistema de partidos: la democracia de partidos .....	35
a.	Las reglas de juego del sistema	36
b.	La representatividad por los partidos .....	37
c.	La participación política a través de los partidos .....	37
B.	El Estado centralizado .....	38
a.	La reacción contra el federalismo .....	38
b.	El fortalecimiento del Poder Nacional y el debilitamiento de los Poderes Estadales ...	43
c.	La transitoriedad del antiguo régimen municipal .....	48
C.	La inviolabilidad de la Constitución .....	50
D.	La rigidez constitucional y las modificaciones: reforma y enmienda	52
IV.	EL SISTEMA POLITICO-ECONOMICO-SOCIAL EN LA CONSTITUCION ...	55
1.	La reacción contra la dictadura y el poder abusivo .....	55
A.	El debilitamiento del Poder Ejecutivo: el sistema presidencial con sujeción parlamentaria .....	57
a.	El sistema presidencial ....	57
b.	Las injerencias parlamentarias en el Ejecutivo Nacional ...	59
c.	Las reservas legislativas ....	61
d.	Las tendencias a coadministrar del Legislador .....	62
e.	El contrapeso: Los poderes constitucionales del Ejecutivo y el Bicameralismo .....	64
B.	El establecimiento de un sistema de controles del Poder Ejecutivo	68
a.	El control parlamentario ....	68
b.	El control jurisdiccional ....	69

c. El control por los órganos con autonomía funcional .....	70
2. El establecimiento de un marco no comprometido para el sistema económico-social .....	71
V. LA DEFICIENTE EJECUCION DE LA CONSTITUCION .....	77
1. La ejecución incompleta de la Constitución .....	77
A. La permanencia del carácter programático de ciertas normas constitucionales .....	78
a. La participación ciudadana: las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social .....	78
b. El régimen de los derechos y libertades constitucionales ..	78
a'. La protección frente a la libertad de información .	78
b'. La garantía del acceso a la justicia .....	79
c'. La protección de las comunidades indígenas ...	80
d'. La extensión de la seguridad social .....	80
e'. La regulación de la promoción industrial .....	81
c. El régimen de la organización administrativa .....	81
a'. La ordenación del Area Metropolitana de Caracas	81
b'. La regulación del sistema de policías .....	82
c'. La regulación del patrimonio del Estado .....	82
d'. La regulación de la administración descentralizada	83
d. El régimen de la ordenación del territorio .....	83

a'. La regulación de los transportes terrestres . . . . .	83
b'. La regulación de las obras públicas nacionales . . . . .	84
c'. La regulación del ordenamiento urbano . . . . .	84
d'. La regulación nacional de las aguas . . . . .	85
B. La supervivencia de disposiciones transitorias . . . . .	85
a. La regulación de la Nacionalidad . . . . .	86
b. La regulación del amparo y de las limitaciones a la libertad personal . . . . .	86
c. La regulación de los poderes de investigación del Congreso . . . . .	86
2. La Ejecución inadecuada de la Constitución . . . . .	87
A. La inadecuada regulación del Régimen Municipal . . . . .	87
B. La inadecuada regulación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la Jurisdicción Constitucional . . . . .	88
C. La inadecuada regulación del régimen de la economía . . . . .	89
VI. LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES . . . . .	91
1. La Enmienda N° 1 de 1973: un caso de inhabilitación política . . . . .	91
2. La Enmienda N° 2 de 1983 . . . . .	92
A. El sistema electoral . . . . .	92
B. Un caso de centralización: el sistema nacional de jubilaciones . . . . .	94
C. El funcionamiento del Congreso . . . . .	95
a. El inicio de las sesiones parlamentarias . . . . .	95

b. La agilización del trámite de formación de las leyes y la Comisión Legislativa . . . . .	97
c. La modificación del quórum para sesionar las Cámaras . .	100
D. El sistema nacional de planificación . . . . .	101
VII. CONCLUSION: LA MODIFICACION CONSTITUCIONAL NECESARIA: LA DESCENTRALIZACION POLITICA DEL ESTADO . . . . .	103
1. La centralización política y administrativa del Estado Venezolano . . . . .	103
A. La contradicción de la Federación centralizada . . . . .	103
B. La centralización política . . . . .	105
C. La centralización administrativa .	106
2. El nuevo federalismo: La descentralización político-administrativa del país	108
APENDICE: TEXTO DE LA CONSTITUCION DE 1961 Y DE LAS ENMIENDAS Nº 1 DE 1973 Y Nº 2 DE 1983 . . . . .	113
Constitución . . . . .	115
Enmienda Nº 1 . . . . .	185
Enmienda Nº 2 . . . . .	188
Disposiciones Transitorias . . . . .	194
INDICE ALFABETICO . . . . .	205