

**LA CONSTITUCION VENEZOLANA DE 1961: CONDICIONANTES  
POLITICOS, EVALUACION Y PERSPECTIVAS\***

Profesor  
Allan R. Brewer-Carías  
Director del Instituto  
de Derecho Público,  
Universidad Central de  
Venezuela.  
Senador por el Distri-  
to Federal.

\*Texto de la comunicación preparada para la Conferencia Internacional sobre Redacción de Constituciones Contemporáneas organizado por el American Enterprise Institute for Public Policy Research. Washington 12 al 16 de septiembre de 1983.

## S U M A R I O

- I. INTRODUCCION.
- II. LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION Y SUS EFECTOS.
  1. La Revolución democrática de 1958 y las reglas de juego - del sistema político.
    - A. El Pacto de Punto Fijo.
      - a. Los Principios generales.
      - b. Los Compromisos políticos.
      - c. Los compromisos de implementación.
    - B. La consecuencia del Pacto: la Constitución de 1961.
  2. Los efectos del espíritu del 23 de enero en el texto --- constitucional.
    - A. El establecimiento del régimen democrático de go--- bierno.
      - a. El régimen de gobierno democrático.
      - b. El régimen de libertades públicas.
      - c. El sistema de separación de poderes.
    - B. El mantenimiento del sistema democrático.
      - a. El sistema de partidos: la democracia de par-  
tidos.
        - a'. La representatividad por los partidos.
        - b'. La participación política a través de -  
los partidos.
      - b. El Estado Centralizado.
        - a'. La reacción contra el federalismo.
        - b'. El fortalecimiento del Poder Nacional y  
el debilitamiento de los Poderes estada  
les.
        - c'. La transitoriedad del antiguo régimen -  
municipal.
      - c. La inviolabilidad de la Constitución.

- d. La rigidez constitucional y las modificaciones: reforma y enmienda.
- C. La reacción contra la dictadura y el poder abusivo.
  - a. El debilitamiento del Poder Ejecutivo: el sistema presidencial con sujeción parlamentaria.
    - a'. El sistema presidencial.
    - b'. Las ingerencias parlamentarias en el Ejecutivo Nacional.
    - c'. Las reservas legislativas.
    - d'. Las tendencias a coadministrar el Legislador.
    - e'. El contrapeso: los poderes constitucionales del Ejecutivo y el Bicameralismo.
  - b. El establecimiento de un sistema de controles del Poder Ejecutivo.
    - a'. El control parlamentario.
    - b'. El control jurisdiccional.
    - c'. El control por los órganos con autonomía funcional.
- D. El establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico-social.
- E. Conclusión.

III. LA DEFICIENTE EJECUCION DE LA CONSTITUCION.

1. La ejecución incompleta de la Constitución.

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

- a. La participación ciudadana: las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social.
- b. El régimen de los derechos y libertades constitucionales.
  - a'. La protección frente a la libertad de información.
  - b'. La garantía del acceso a la justicia.
  - c'. La protección a las comunidades indígenas.
  - d'. La extensión de la seguridad social.
  - e'. La regulación de la promoción industrial.
- c. El régimen de la organización administrativa.
  - a'. La ordenación del Area Metropolitana de Caracas.
  - b'. La regulación del sistema de policías.
  - c'. La regulación del patrimonio del Estado.
  - d'. La regulación de la administración descentralizada.
- d. El régimen de la ordenación del territorio.
  - a'. La regulación de los transportes terrestres.
  - b'. La regulación de las obras públicas nacionales.

- c'. La regulación del ordenamiento urbano.
    - d'. La regulación de las aguas.
  - B. La Supervivencia de Disposiciones Transitorias.
    - a. La regulación de la Nacionalidad.
    - b. La regulación del amparo y de las limitaciones a la libertad personal.
    - c. La regulación de los poderes de investigación del Congreso.
- 2. La ejecución inadecuada de la Constitución.
  - A. La inadecuada regulación del Régimen Municipal.
  - B. La inadecuada regulación de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y de la Jurisdicción -- Constitucional.
  - C. La inadecuada regulación del régimen de la economía.

#### IV. LAS MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES.

- 1. Las Enmiendas a la Constitución.
  - A. La Enmienda N°1 de 1973: un caso de inhabilitación política.
  - B. La Enmienda N°2 de 1983.
    - a. El sistema electoral.
    - b. Un caso de centralización: el sistema nacional de jubilaciones.
    - c. El funcionamiento del Congreso.
      - a'. El inicio de las sesiones parlamentarias.
      - b'. La agilización del trámite de formación de las leyes y la comisión legislativa.
      - c'. La modificación del quorum para sesionar las Cámaras.

- d. El sistema nacional de planificación.
- 2. La modificación constitucional necesaria: la descentralización política del Estado.
  - A. La centralización política y administrativa del Estado Venezolano.
    - a. La contradicción de la Federación Centralizada.
    - b. La centralización política.
    - c. La centralización administrativa.
  - B. El nuevo Federalismo: la descentralización político-administrativa del país.

V. CONCLUSION.

LA CONSTITUCION VENEZOLANA DE 1961: CONDICIONANTES  
POLITICOS, EVALUACION Y PERSPECTIVAS\*

Profesor  
Allan R. Brewer-Carías  
Director del Instituto  
de Derecho Público. UCV.

I. INTRODUCCION

No creo que pueda haber duda en afirmar que la mejor de las 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, fué, 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 fué 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. 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 pudiese 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 consagración 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 con 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 veintidos 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.

Queremos insistir, en una primera parte de esta exposición, sobre los condicionantes políticos del texto constitucional y sus efectos en la regulación de sus instituciones, lo que nos permitirá entender el porqué de su concepción; en una segunda parte, analizar las deficiencias que ha habido en la ejecución de la Constitución en el proceso constitucional venezolano contemporáneo, con el objeto de llamar la atención sobre las exigencias de ejecución de la Constitución, y así poder plantear, en una tercera parte, las transformaciones constitucionales que se requieren en el futuro, en relación a la organización del Estado.

## II. LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA CONSTITUCION Y SUS EFECTOS.

La Constitución de 1961 es la segunda de nuestras Constituciones con mayor vigencia: la primera <sup>mas</sup> ~~es~~ 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 un proceso de consolidación del Estado, una vez que se separó de la Gran Colombia. Puede decirse que en ese momento <sup>hubo</sup> 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 <sup>es</sup> 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 vista 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 Revolución democrática de 1958 y las reglas de juego del sistema político.

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 del General Pérez Jiménez 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 dió el despotismo". (Véase R. Betancourt, La Revolución democrática en Venezuela, Tomo I, Caracas 1968, pág. 9).

Pero, por supuesto, no solo 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 <sup>más</sup> 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 caracteriza el sistema de partidos en esa época, como lo afirma Juan Carlos Rey -

"no eran relaciones entre competidores que se respetan mutuamente, sino entre enemigos jurados que aspiran a destruirse" (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 clan destinidad, convinieron en una acción concertada y unida para -- abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático" (op. cit., p. 7).

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 fundamenta les en Nueva York, en la primera quincena de 1958, señala que "pasa ron 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 enten dieran que el poder político es el producto de alianzas y de acuer dos entre los diversos sectores que integran un país" (Véase, Ra món J. Velázquez, "Aspectos de la Evolución Política de Venezuela en el último medio siglo" en Ramón J. Velázquez y otros, Venezue la Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976, Caracas 1979, p. 219).

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 es tar comprometido, por sobre todo, al mantenimiento del régimen de mocrático; y la expresión formal de ese pacto político fué el de-

nominado "Pacto de Punto Fijo" (Véase en Presidencia de la República, Documentos que hicieron historia, Tomo II, Caracas 1962, págs. 443 a 449), 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 aquél pacto, desde el punto de vista de la organización del Estado y su régimen político.

#### A. El Pacto de Punto Fijo

El Pacto de Punto Fijo constituyó un acuerdo entre los tres principales partidos, partiendo del supuesto de que <sup>ellos</sup> 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 -  
mútuo 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 pro--

longar 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 del año siguiente, 1959 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 solo 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, <sup>se trataba de</sup> ~~era~~ 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 <sup>que se desarrolló</sup> 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 a la base del Pacto de Punto Fijo, y que fueron los que provocaron el establecimiento de ~~Estos~~ 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 venezolana, 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 susti

tución 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, 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 esta. 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 un Estatuto - Electoral que se aprobó ese mismo año por 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.

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 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 Estados 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 provocar 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 solo se trataba de un Acuerdo para establecer una unidad popular defensiva, sino además, de un pacto para convertirla, dentro del sistema constitucional <sup>y como producto</sup> 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 <sup>las</sup> 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 acudir al proceso electoral, con un pro--

grama 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 de 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 lo 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 can

didatura 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 candi- datos a los cuerpos deliberantes, lo cual se consideró como in- compatible con la unidad. Por ello, en el documento se estable- ce el propósito común de fortalecer el sentimiento común <sup>de</sup> interés patriótico, así como la voluntad de tolerancia y del mutuo respe- to de las fuerzas unitarias.

2. En segundo lugar, se estableció una Comi- sión Interpartidista de Unidad, es decir, un sistema de vigilan- cia del cumplimiento del Pacto, para garantizar la tregua políti- ca y la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas. A tal efecto, la Comisión Interpartidista de Unidad debía vigi- lar el cumplimiento de los acuerdos, orientar la convivencia in- terpartidista, 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 di- ligencias para morigerar y controlar todo lo que pudiera compro- meter la convivencia democrática.

3. En tercer lugar, se establecieron <sup>igualmente</sup> 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 garan- tizarse la "tolerancia mutua", de nuevo, entre los partidos y can- didatos, 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 solo 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, 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, imbuída 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 solo había un programa mínimo común, no solo 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" (loc cit., p. 315). Mediante este compromiso político, por tanto, se estableció en Venezuela un sistema de partidos, basado 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 perjimenistas, por una parte, y las fuerzas de la extrema izquierda, por la otra, que conspiraban contra el régimen democrático.

B. La consecuencia del Pacto: la Constitución 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, 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 segunda reunión de 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 (Véase el texto en la Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela, Tomo I, Vol. 1, Caracas 1971, p. 5).

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 dió 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 advirtiéndole 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 el seno de las Cámaras, ..." lo que es precisamente lo que se ha querido evitar... (loc. cit, págs. 6 y 7).

Evitar discusiones filosóficas sobre un texto no es otra cosa que abogar por el mantenimiento del espíritu unitario que existía, y ese ~~era~~<sup>fue</sup> el criterio que se ~~seguía~~<sup>siguió</sup> 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 Diputado Rafael Caldera, Presidente de la Cámara de Diputados, 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 ésto último puede suscitar



diferencias ideológicas" (loc cit, p. 8), 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 es el resultado de un pacto unitario, es 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 convergen- cia de pensamientos y de opiniones en la inmensa mayoría, quizás podríamos decir, en la totalidad de los venezolanos..." (Véase el texto en Revista de la Facultad de Derecho, N° 21, Caracas 1961, págs. 205 y sigts.).

Este párrafo de la Exposición de Motivos, en el cual se afirma que la Comisión Bicameral quizá elaboró un texto que no representara el punto de vista 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 (loc cit., p. 205).

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" (loc cit., p. 205).

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 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, - que 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, 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 expureo 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 constitucionalistas ortodoxos, sino en el mucho más amplio que nos enseña la semántica..." (Véase en

Raúl Leoni, X Aniversario de la Constitución de 1961, Discurso de orden, Caracas 1971, pág. 11).

Queda clara, así, la apreciación de R. Leoni, de que la Constitución fue elaborada bajo el espíritu de la unidad, de la transacción, de la 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" (original, pág. 8). Este pensamiento lo ha expresado Caldera desde el mismo momento en el cual se promulga 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 variadas intervenciones. Se solventaron casi siempre con espíritu venezolano, las comprensibles discrepancias; las que subsistieron -como no podía menos de ocurrir-, no alcanzaron a borrar el anchuroso espacio de la convergencia" (Véase en Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, N° 7, p. 32). 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..." (R. Caldera, A los 15 años de la Constitución Venezolana, Caracas 1976, p. 11); 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". (Véase su nota "Rafael Caldera, Constitucionalista" en Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo I, Caracas 1979, págs. XXVI y XXVII). 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 (Véase en "Introducción a las Actas" en La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela, cit, tomo I, Vol. I, pág. XXIV).

En todo caso, basta leer el texto del Pacto de Punto Fijo y <sup>seguir</sup> 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.

2. Los efectos del espíritu del 23 de enero en el texto constitucional.

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 cuatro aspectos: en primer lugar, en el establecimiento de un sistema democrático, como régimen político; en segundo lugar, en el mantenimiento del sistema democrático; en tercer lugar, en la reacción contra la dictadura y contra el poder abusivo; y en cuarto lugar, en el establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico-social.

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 <sup>(comprometidas con la democracia. Sin embargo,</sup> luego viene el punto de transacción el establecimiento de un régimen formal para regular el sistema económico y social, pero no comprometido. En este punto 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 que 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, estos cuatro efectos fundamentales, en el texto constitucional, del Pacto de Punto Fijo.

A. El establecimiento del régimen democrático 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 <sup>regulaciones</sup> instituciones 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 solo 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 establecimiento 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, <sup>se manifiesta como una serie de</sup> obligación de hacer o de no hacer <sup>a cargo</sup> del Estado. Por tanto, tratándose, básicamente, de derechos de los particulares, de los ciudadanos, respecto del Estado se establecen obligaciones de prestar determinados servicios para hacer efectivos <sup>aquellas</sup> derechos, o de abstenerse de intervenir, para garantizar las libertades. Por ejemplo, el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud <sup>(art. 76)</sup> origina la obligación de los entes públicos de proteger la salud y de establecer los servicios para dar asistencia sanitaria <sup>(art. 76)</sup>. Pero hay otras garantías constitucionales que más que derechos, son libertades: la inviolabilidad del hogar doméstico <sup>(art. 62)</sup>, 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 <sup>(art 58)</sup>, obliga a los entes públicos a no atentar contra la vida; la garantía de la libertad personal <sup>(art 60)</sup>, 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 libertades y de asegurar <sup>que</sup> 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, <sup>por lo</sup> 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 (art. 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 limita --bles: el derecho a la vida (Art. 58); el derecho a no ser incomunicado, ni sometido a tortura (art. 60, ordinal 3°), y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes, o a penas restrictivas de la libertad personal mayores de 30 años (Art. 60, --ord. 7°). Estos tres derechos, inclusive, no pueden ser objeto - de restricción o suspensión por vía ejecutiva, ni siquiera en estado de emergencia (Art. 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 aún 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 tam- bién definida como un programa: el régimen del amparo a las li - bertades, 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"; <sup>por lo que,</sup> mientras la ley de amparo no se dicte, la efectividad de este derecho constitucional queda en suspenso. 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, regulables por el legislador, e inclusive, su ejercicio puede ser suspendido o restringido por vía ejecutiva, y otros solo 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 por decreto Ejecutivo (Art. 190, inciso 241), ya que la restricción o suspensión amplía las funciones reguladoras del Poder Ejecutivo, aún 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<sup>ca</sup> ha establecido un sistema de regulación de precios para todo tipo de bienes, modificando<sup>el</sup> el sistema de la Ley de Protección al Consumidor. Así, mediante un Decreto-Ley se ha modificado una Ley.

c. El sistema de separación de poderes.

Pero<sup>a</sup> parte del régimen de gobierno democrático y del sistema de libertades y garantías con todos sus requerimientos, <sup>como</sup> 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 garantiza la autonomía <sup>de independencia</sup> del Poder Judicial, como garantía de la propia democracia y pieza fundamental del sistema democrático (art. 208).

Por otra parte, el texto fundamental establece un sistema de distribución vertical del Poder, que tiene su base en la forma federal del Estado y en el régimen. En los tres niveles territoriales que conlleva, 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 (art. 22).

B. El mantenimiento del sistema democrático.

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 <sup>un segundo</sup> 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 ordenes 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.

Si se analiza el sistema de partidos políticos venezolanos, este 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 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 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 <sup>anterior,</sup> 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, puede -

mos calificar como de DEMOCRACIA DE PARTIDOS.

Ese sistema de democracia de partidos se fundamenta - dos elementos previstos en la Constitución: por una parte, en que la representatividad democrática es una representatividad por los partidos políticos, y <sup>cu</sup>segundo, que los partidos acumulan la mayor cuota de participación política.

a'. La representatividad por los partidos.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, son los partidos políticos los que básicamente aseguran la representación, <sup>así que otros aspectos</sup> ~~basados~~ por la previsión del principio de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio (art. 113) en las elecciones de los cuerpos representativo (art. 19, 148, y 151). Este sistema, puede decirse, es el instrumento <sup>por</sup> ~~para~~ <sup>excelencia</sup> ~~para~~ <sup>para asegurar</sup> 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.

b'. 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 otorga



do a estos, en el propio texto constitucional, el monopolio de la participación política.

En efecto, la Constitución marcadamente ~~establece~~ <sup>regula</sup>, -- como instrumentos de participación política, a los partidos políticos, y así resulta básicamente al establecer el derecho de todos "a asociarse en partidos políticos..." (art. 114) agregando que ello es "para participar, por métodos democráticos, en la orientación 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, <sup>para asegurar la representatividad democrática.</sup> ~~para asegurar la representatividad democrática.~~ ~~Estos~~ primer efecto del Pacto de Punto Fijo, <sup>Y ahora bien, este</sup> 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 <sup>y</sup> 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.

b. El Estado Centralizado.

a'. La reacción contra el federalismo

El segundo orden de instituciones constitucionales orientadas al mantenimiento del sistema democrático, 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, al 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, <sup>que</sup> plantearon la tesis de reforzar la Federación, como instrumento descentralizador.

En esta forma, la Exposición de Motivos, - de la Constitución 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 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..." (loc. cit, pág. 375). 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 estructural 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 argüyeron entre otros motivos los de origen históricos 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 federación 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 desideratum hacia el cual debe tender la organización de la República."

De esto último resulta una declaración importante: se considera como un desideratum, 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 deber 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 <sup>no</sup> se está diciendo absolutamente nada, salvo que se trata de una federación en un Estado Centralista. Se sigue, así, como señalaba, una tradición con--tradictoria el mantener la forma federal y el espíritu federalis--ta que ha acompañado a toda la historia republicana, por una par--te; y <sup>por la otra,</sup> al reaccionar contra la federación, como forma de disgrega--ción, y consolidar un Estado Centralizado, que es el que venía es--tableciéndose como reacción frente a lo que fue el localismo, el caudillismo y los problemas que ello produjo con las guerras fede--rales y todos los conflictos internos derivados de autonomía lo--cal, 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 centra--lizada.

Pero aparte de que esta haya sido la culmi--nación 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 desideratum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigen--cia política del mantenimiento del sistema democrático.

En efecto, así como se estableció un siste--ma 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 sis--tema democrático en el momento naciente de la República democráti--ca, si se hubiera dado mucha autonomía y libertad a las diver--sas comunidades político-territoriales de la República: los Estados y Municipios. Por tanto, la opción por el Estado Centraliza--do con forma federal, aparte de ser producto de una evolución his--

tórica, es el producto de una voluntad del Constituyente de mantener el sistema democrático, considerando que la <sup>mejor</sup> 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: <sup>en</sup> el fortalecimiento del Poder Nacional y el consecuente debilitamiento de los poderes estatales; y <sup>en</sup> la transitoriedad del régimen municipal.

b'. El fortalecimiento del Poder Nacional y el debilitamiento de los Poderes estatales.

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 fortale

cimiento 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 necesidades 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. 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 sólo 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, fué 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 con-



cepto 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 el Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a otro Poder. Esta norma tenía ya antecedentes directos y por no citar sino los más inmediato, 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 <sup>no</sup> 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 atribuyéndose a la 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 ésto podría su-

ceder, 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 ar-

tículo 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.

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 inocuidad de los poderes residuales, y por la ausencia de recursos financieros de los Estados y su dependencia 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 compensándoseles 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 Presupuestos <sup>Nacional,</sup> por un monto equivalente al 15% de los ingresos <sup>ordinarios</sup> que debe distribuirse entre los Estados, el

Distrito Federal y los Territorios Federales. 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, aún 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 beneficio 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 descentralizada en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrifugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático. Transcurridos 25 años de democracia, y consolidada esta, 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 (art. 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 contradictoria - 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, imponiéndosele 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, aún 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...".

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. Así, en general, el control de la vigencia de la Constitución es un efecto fundamental del principio de la inviolabilidad, por lo que las institu



ciones 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 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. Afincándose 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".

Por tanto, las reformas del resto de los 24 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 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 y substancial 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 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.

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.

C. La reacción contra la dictadura y el poder abusivo.

El tercer 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 <sup>que</sup> 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 2 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 anti-dictatorial, lo cual hasta cierto punto, 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 obser

va 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". (Loc. cit., págs. XXV, XXVI y XXVII).

Estos comentarios, que están en la "Introducción a -- las Actas", escritas en el año 1970, puede decirse que en el período 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, dió 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 sistema presidencial con sujeción parlamentaria, 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.
- a'. El sistema presidencial.

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.

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 desprenden 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 aún 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; 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 Con -

greso 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 gobernador (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 otra 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 prevé 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 atribuída 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 atribuída 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 (art. 190, ord. 6°, ratificado por el art. 150, ordinal 7°). 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, probados 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 (Art. 150, ord. 2do.). 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 con

secuencia 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 presupuestario rigidiza a la Administración, en virtud de normas constitucionales <sup>su manejo</sup> y depende, por tanto, de una intervención del parlamento.

Otra limitación importante a las funciones del Poder Ejecutivo fué el proceso de descentralización funcional. Al exigir el artículo 230 una Ley para crear Institutos Autónomos, se limita 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, materia política, también encontramos múltiples interferencias del Parlamento en las tareas del Ejecutivo. En materia de política internacional, la designación de misiones de Militares Venezolanas en el exterior, requiere de una autorización del Senado (Art. 150 ord. 4<sup>a</sup>), y el Presidente de la República para salir del país requiere de una autorización del Senado (Art. 150, ord. 6<sup>o</sup>; 189 y 179, ord. 7<sup>o</sup>). En cuanto a la suscripción de 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, aplicar principios reconocidos por el derecho internacional. Se establece así, el principio <sup>general</sup> 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 <sup>atribución</sup> 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 (art. 153, ord. 2<sup>o</sup>), con lo cual se confirma estos elementos de parlamentarismo dentro del sistema pre

sidencial venezolano.

c'. Las reservas legislativas.

Otro signo de la primacia 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 ~~competencia~~ <sup>la competencia</sup> 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, -- (Art. 190, ord. 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 Ejecutivo 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 ejecutivas. De acuerdo con la Constitución, al Congreso solo 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 solo puede intervenir en el nombramiento del Procurador General de la República y de los Jefes de Misiones Diplomáticas (art. 150, ord. 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 el 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 (art. 8°). Recientemente el problema se ha planteado en forma más grave, en el Proyecto de Ley de Precios, Costos y Salarios que se discutía en las Cámaras en julio de 1983; la administración de sistemas de precios, costos y salarios se le encomienda a una Comisión cuyos funcionarios son nombrados de diversas formas y entre ellos por el Congreso. Lo importante a destacar es que esta Comisión es la que tendrá el Poder administrador en el campo de los precios, costos y salarios, hasta el punto de que algunas de sus decisiones, se dice en el Proyecto, son vinculantes para el Ministro de Fomento, de manera tal que el funcionario ejecutivo, que legalmente tiene competencias para adoptar determinadas decisiones en el campo del control de precios, no lo puede hacer sino cuando -

lo decida esta Comisión, con representantes directos del Congreso.

Este régimen, sin duda, es 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 autorizados en la Constitución, con lo cual las potestades de control han degenerado en facultades de cogestión.

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 en esta materia 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 Territorial 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 exacerbadó 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 rea- lidad se han acrecentado por el centralismo, es decir, por la acu- mulación a nivel nacional de poderes en relación a los niveles te- rritoriales pero no porque haya un sistema presidencialista, de pre- ponderancia presidencial y debilitamiento del Congreso, cuando es todo lo contrario: hay una evidente primacía del Congreso, con de- bilitamiento 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 ta- reas del Ejecutivo, que podrían conducir a un inmovilismo, la Cons- titución prevé mecanismos que permiten al Poder Ejecutivo safarse en definitiva, de esas 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 (art. 190, ord. 11 y 175, ord. 5°). La materia, en principio, es de reserva legal, pero el Ejecutivo puede crear un servicio públi- co por decreto, con la aprobación posterior de la Comisión Delega- da, en caso de urgencia comprobada y de receso de las Cámaras. -- Con ello, se le está abriendo una salida al Ejecutivo frente en un inmovilismo en el cual podría quedar para casos urgentes.

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 extraordinaria en materia económica y financiera. El artículo 190, ordinal 8°, 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 extraordinario 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 el artículo 190, ordinal 6° 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. 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 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° 1971 de 1983 que prevé el sistema administrado de precios.

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 Art. 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, <sup>aún</sup> 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.



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, aún 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 (art. 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 fué 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 banca 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" (véase Derecho Parlamentario, Caracas - 1973, p. 18). 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 Cá

mara de diputados encontraron su salida institucional, precisamente - en el Senado, Cámara que por su posición fué 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 (art. 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 (art. 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 (art. 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 art. 215 atribuye a la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de declarar la nulidad de reglamentos y de más 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 art. 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, aún cuando imperfectamente desarrollado, que es el Recurso de Amparo. De acuerdo con el artículo 46 de la Constitución, los Tribunales ampararan 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 dicta 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.

En 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 <sup>políticos</sup> jurisdiccionales, está el control que ejercen otros órganos que no dependen de los otros <sup>dos</sup> 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, (art. 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 (art. 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 (art. 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 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 éstos se crearon sustrayendoselas, precisamente, al propio Poder Ejecutivo. En efecto, la Contraloría General de la República en los años 30 era un órgano del 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 contro-

lar 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, la Ejecutivo por el Legislativo, el Judicial y otros órganos paralelos con autonomía funcional. Este es el tercer aspecto que nos muestra el proceso político que giró en torno al Pacto de Punto Fijo y -- que se generó con la Revolución Democrática de 1958.

D. El establecimiento de un marco no comprometido para el sistema político-económico-social.

Pero además de los tres efectos concretos del espíritu del 23 de enero en el texto constitucional, antes señalados, puede identificarse un cuarto efecto concreto y directo del criterio consensual que privó 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, participaron 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 va

riar 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 ( art.96), estableciendo la obligación del Estado de proteger la iniciativa privada (art. 98); pero a la vez, establece -- que aquella puede ser limitada legalmente por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social (art. 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 (art.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" (art. 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 (art. 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 (art. 95).

En cuanto al derecho de propiedad, también se garantiza en la Constitución, pero precisándose que en virtud de su función social estará sometido a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general (art. 99), con lo cual se abandonó 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 (art. 101); además de la afectación de ciertas propiedades particulares al servicio del público (art. 104) o al beneficio colectivo de los venezolanos -- (art. 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 fué 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" (loc.cit., p. 386).

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 autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones... y en razón de ello es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial 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" (Sentencia de 5-10-70 en Gaceta Oficial N°1447 Extra de 15-12-70).

#### E. Conclusión.

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 extensa 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 <sup>discusión y</sup> discrepancia, incluso verbal, y la totalidad de sus regulaciones fueron el resultado de un consen-

so. 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: 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.

### III. 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, permite señalar 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 ejecución incompleta de la Constitución.

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 o que se atribuyen tal representación.

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, veintidos 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, concientemente 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'. 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, solo, 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 requiera 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 es- tructuras 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 asisten- cial 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 98 de la Constitución, - dentro del sistema de economía mixta que establece, prevén un pa- pel 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 Legisla- dor, sin embargo, nada ha hecho en este campo. Desde 1939 ha esta- do suspendida la garantía económica, lo cual fué ratificado por el Congreso en 1961. Así, el órgano legislativo, irresponsablemente compartió sus competencias, abriéndole un campo ilimitado de regu- lación industrial al Poder Ejecutivo, quien lo ha ejercido median- te Decretos-Leyes de cuyo contenido ni siquiera está enterado el Congreso. Una Ley de industrias o de promoción industrial, por --

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. Insisto, 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. 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.



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 Area 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 Distri-- tos 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 go-- bierno local, particularmente en lo que concierne al Litoral Central.

b'. La regulación del sistema de policías.

De acuerdo a los artículos 17, ordinal 5°, - 134 y 136, ordinal 5°, 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 dere<sup>ch</sup>os 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 Venezola no 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 pa<sup>tr</sup>imonio 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, ord. 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, 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 y 21, sobre todo cuando estamos proyectando una red ferroviaria 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, ord. 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 el artículo 136, ord. 14 y 30 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 conspirará, 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.

Otra de las regulaciones inexistentes y que hacen de nuestra Constitución, un texto inejecutado, sin duda, es la regulación de las aguas que orientan los artículos 136, ord. 10 y 106 de la Constitución. No creo 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, ponen 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 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 Constitución y regule la efectividad de las medidas de control e investigación de las Cámaras Legislativas.

## 2. La ejecución inadecuada de la Constitución.

Pero los defectos en la ejecución de la Constitución en estas dos últimas décadas, no sólo resutan 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 propuestos, en su vigencia, por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución. El país esperó, así, 17 años la ansiada Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, la cual, sin embargo, no inno



vó 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, fué el establecimiento en su artículo 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. 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, es timamos, 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 ju

risprudencial 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 la reconoce y se garantiza la iniciativa privada. Este sistema debía dar origen a un cuerpo de regulaciones legislativas en materia 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 fué ratificado por el Congreso en 1962. 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.

### III. LAS MODIFICACIONES 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. Antes, sin embargo, queremos hacer una breve referencia a las enmiendas sancionadas y propuestas hasta la fecha, a la Constitución, y su significado.

#### 1. Las Enmiendas a la Constitución.

##### A. La Enmienda N°1 de 1973: un caso de inhabilitación política.

Con fecha 11 de mayo de 1973 se promulgó la Enmienda - N° 1 de la Constitución, 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 des

de el punto de vista de la moralidad institucional, la tal Enmienda N°1 fué 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 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.

B. La Enmienda N°2 de 1983.

Con fecha 16 de marzo de 1.983 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 Proyecto, 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 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 (art. 25) y es la Ley Orgánica de Régimen Municipal la que consagra 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. 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 Dipu-tados a las Asambleas Legislativas llevó a la sanción del artícu-lo 1° 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 Legis-lativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejan-te 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 electoral: diferencia-ción del sistema electoral de representación proporcional que - existe para los órganos representativos nacionales (Senado y Cá-mara de Diputados), del que pueda establecerse para las eleccio-nes municipales (elección nominal, por ejemplo o para los Dipu-tados 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 (art. 19) y a la elección democrática de los representantes locales (art 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 consecuencia 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 proponer 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 quorum 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 (2 de marzo) y la toma de posesión del Presidente de la República (conforme al artículo 186, dentro de los 10 primeros días de aquél 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 3° de la Enmienda N° 2 establece lo siguiente:

"Art. 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, solo 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 de 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 3°.

Pero además, este artículo 3°, 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, podrá impedir al Presidente de la República en el período 1969-1974, Dr. Rafael Caldera, si resulta electo en las elecciones generales de diciembre de 1983, en las cuales es candidato a la Presidencia de la República, tomar posesión de su 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 8° 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 4°, 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, al Comisión Delegada del Congreso (arts. 178 a 180).

En efecto, el artículo 4° mencionado es tablece lo siguiente:

Art. 4. Las Cámaras en sesión conjunta, en cada período constitucional designarán una Comisión Legislativa integrada por veintitres (23) miembros, quienes - con sus respectivos suplentes, serán ele gidos 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 designa 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 (art. 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 simplificado, aunado a los requisitos de quorum, 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 5° de la Enmienda Constitucional N° 2 establece lo siguiente:

Art. 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 las modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto, con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancio-

nado 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 colegiadores 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 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, al 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, aunado 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:

Art. 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 inmienda 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 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 solo 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 eco



nómico del país; el artículo 191 que exigía al Presidente de la República, en su Mensaje anual al Congreso, al 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:

Art. 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 estas 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 aprobadas por ellas mismas. Por tanto, si bien el Congreso puede alterar las partidas presupuestarias (art. 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.

## 2. La modificación constitucional necesaria: la descentralización política 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 veintidos 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.

### A. La centralización política y administrativa del Estado Venezolano.

#### a. La contradicción de la Federación Centralizada.

En efecto, el Estado Venezolano contemporáneo es Estado centralista y centralizador, consolidado al amparo del texto constitucional de 1961, el cual sin duda, también es una Consti

tución 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, fué 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, básicamente 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 centralizarse 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 y sus efectos, 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, po-

líticamente, 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 quitarseles sucesivamente, sus competencias ¿De que sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y de que 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 estas legislan sobre aspectos 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.

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 nuestro 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 actuando como el "catoblepas", aquél animal tan estúpido que se comía a sí mismo, y a aniquilar toda posibilidad de desarrollo administrativo en las regiones del país.

En la mentalidad simple de los burocratas 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 Estadales. 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 veintidos años, la asfixia del interior del país.



Insistimos, la 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 Nacional 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.

B. El nuevo Federalismo: la descentralización político-administrativa del país.

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 esta permite al Poder Nacional transferir a los Estados y Municipios, materias de la competencia nacional a fin de promover la descentralización administrativa (art. 137), lo cual aún no ha ocurrido en ningún caso. Además, la revitalización del federalismo también puede comentar 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 proce

so 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 ámbito 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, centraliza

damente, 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, estos, en su actividad no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales y el corto período de sus sesiones.

Frente a este panorama desalador, 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 veintidos 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 En-

mienda 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.

#### IV. CONCLUSION.

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, informes 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 veintidos años.

Solo 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 perfeccionamientos que exige nuestra democracia: la participación.

Caracas, Junio de 1983.