

2. LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS DESDE 1947

Alfredo Arismendi A.

Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Director del Instituto de Derecho Público

La inestabilidad de un país se pone de manifiesto por el número de constituciones y Venezuela tiene el dudoso honor de haber tenido más de veinte (20), desde la primera de 1811 hasta la actual. No es fácil hablar de instituciones fundamentalmente sólidas ante tantas constituciones. Después de la Constitución de 1830, ninguna parece tener alguna vigencia y reflejar el mismo país. Pero la dificultad que se tiene de alcanzar alguna sistematización lógica no es tal, frente a un análisis científico y riguroso. Lo que es innegable, es la falta de vigencia de casi todas; pero son muy parecidas y se puede afirmar que sus contenidos poco varían y sus instituciones presentan cierta evolución.¹

Además todas las constituciones de la República no tienen el mismo valor; se distinguen entre ellas, la de 1830 y 1864. Las históricas de 1811, 1819 y la de 1821 hermosas en su contenido, que tan sólo fueron sueños que no llegaron a realizarse.²

La Constitución de 1830 fue la más realista al crear un sistema que aún perdura a pesar de la terminología demagógica de las constituciones posteriores que adoptaron el sistema federal y por lo menos tuvo la larga duración que nos deparó la dictadura de Páez.³

La Constitución de 1864, su sistema y sus ideas más importantes dejan una huella imborrable en la evolución del derecho constitucional posterior.⁴

Las reformas guzmancistas jamás fueron totales y se limitaron al número de estados, al voto, al período presidencial y a la integración del Poder Ejecutivo. Las diversas reformas constitucionales del siglo XX, no fueron más que parciales de pocos artículos.⁵

La única reforma que resultó total fue la de 1925, que después de las Constituciones de 1830 y 1864, puede considerarse, como antecedente de una verdadera Constitución hasta 1947.⁶

La Constitución de 1925, tiene el mérito de ser la primera que modifica la estructura fundamental de Estado Constitucional, consagrado por la Constitución de 1864, redactada por el Dr. Pedro M. Arcaya, consagró un nuevo sistema que reflejaba lo que ya predicaba la ciencia política moderna, pero con grandes concesiones al régimen dictatorial, del cual era un fervoroso aliado.

1 WOLF, Ernesto, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, Tipografía Americana, Caracas, 1945, p. 19.

2 *Ibidem*, p. 20.

3 *Idem*.

4 *Idem*.

5 *Ibidem*, p. 21.

6 *Ibidem*, p. 34.

Puede afirmarse que la Constitución de 1925, estuvo vigente hasta 1945, por cuanto las ulteriores constituciones tan solo fueron reformas parciales.⁷

En 1935, el país no concebía las elecciones como fórmula para escoger sus gobernantes. Las elecciones efectuadas en 1936, no representaron un ejemplo de tradición electoral como institución democrática, por cuanto había ausencia de verdaderos partidos políticos.⁸

El triunfo electoral del sector oficialista era indudable por cuanto el sistema vigente sólo permitía el voto indirecto para diputados y senadores al Congreso de la República.⁹ Sin embargo, mediante la transición democrática que perseguía un sistema electoral más democrático, se consagró en una reforma constitucional de 1945 el sufragio directo para los miembros de la Cámara de Diputados. Sin embargo, tal reforma tímida y lógica a la vez por la incultura del pueblo, habría sido un riesgo digno de correr, si se hubiese extendido al voto directo de senadores y la consagración de la incompatibilidad de ser funcionario público y el sufragio pasivo, para impedir un poder legislativo al servicio del gobierno, con la atribución fundamental de elegir el Presidente de la República.¹⁰

La reforma constitucional de 1945, se concretó aún más con una ley electoral que instauró a media la representación proporcional de las minorías, y consagró normas para garantizar la autonomía de las mesas electorales.¹¹

Antes de la modificación constitucional de 1945, se consagraban normas que combinaban el sistema mayoritario con el sufragio directo para la escogencia de los miembros de los concejos municipales y de las asambleas legislativas en los estados.¹²

En 1945 los partidos políticos, en embrión, exigían la extensión del voto a todos los venezolanos sin excepción, es decir, sin la aplicación de la norma constitucional que consagraba el sufragio tan solo para los que supieran leer y escribir, lo que excluía, para la época, una gran mayoría de analfabetas.¹³

Esta expectativa democrática, parecía inalcanzable para la época. En Venezuela se consagró el voto para los iletrados en 1864 y hasta 1880, en la creencia ingenua de que los analfabetas, para esa fecha no existirían.¹⁴

La Constitución de 1936 restringía el voto activo y pasivo a los venezolanos varones, para excluir de una interpretación lógica del principio de la igualdad, a las mujeres. Sin embargo, mediante una tímida reforma como ya expresáramos, la reforma constitucional de 1945 consagró dos ridículas concesiones, a las luchas de las mujeres por el voto: 1) Las mujeres poseían bajo las mismas condiciones que los hombres el derecho al sufragio activo para los concejos municipales y 2) Las mujeres tenían derecho a desempeñar cargos públicos no electivos.¹⁵

En cuanto a la elección de las mujeres para concejales se reducía a un solo cargo. Los demás cargos públicos por elección, producto del voto directo para diputados al Congre-

7 *Idem.*

8 *Ibidem*, p. 208.

9 *Ibidem*, p.209.

10 *Idem.*

11 *Idem.*

12 *Idem.*

13 *Ibidem*, p. 214.

14 *Ibidem*, p. 216.

15 *Ibidem*, p. 218.

so de la República, o proviniese del cuerpo electoral para la elección del Presidente de la República, Procurador General o Contralor General era un derecho exclusivo de los hombres.¹⁶

La Constitución de 1945 no consagraba las modalidades de la elección en lo relativo al sufragio secreto o público.¹⁷

Hasta 1945, se puede afirmar que el sufragio activo y pasivo no tenía un papel relevante. Las elecciones eran tan solo una formalidad en el ejercicio del poder soberano. Fatalmente los gobiernos siempre manejaban los resultados, lo que no extrañaba la apatía de los ciudadanos por los procesos electorales, por estar conciente que los resultados serían los preparados por el gobernante de turno.¹⁸

La Constitución de 1947 es la primera que transforma en su totalidad el sistema político imperante desde 1925; la redactó y aprobó una Asamblea Nacional Constituyente convocada el 23 de octubre de 1945 que instauró un nuevo orden constitucional que reflejaba las aspiraciones más anheladas del pueblo venezolano. La Asamblea Nacional Constituyente instalada el 17 de Diciembre de 1946, sancionó el 5 de julio de 1947, la nueva Constitución de la República la cual establecía al fin un verdadero sistema democrático, que garantizaba a plenitud los derechos y garantías del pueblo venezolano. Tenía nueve títulos, entre los cuales habría que mencionar el Título IV “De la Soberanía y del Poder Público”. El Sufragio en las constituciones anteriores, era un derecho restringido por condiciones de capacidad y limitado al sexo masculino; ahora el sufragio se definía como un “derecho y función pública privativa de los venezolanos, pero, podrá hacerse extensivo para elecciones municipales y conforme a la Ley, a los extranjeros que tengan más de diez años de residencia ininterrumpida en el país”. “Son electores todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo la inhabilitación política”. “Son elegibles y aptos para el desempeño de cualquier cargo público, los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en ésta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, requieran las leyes”. La Ley reglamentaría o el principio de la representación proporcional de las minorías y propenderá a que en los órganos electorales no predomine ningún partido o agrupación política”.¹⁹

Esta consagración del sufragio universal, sin más limitaciones que por razones militares, significó el ingreso definitivo de Venezuela al siglo XX.²⁰

La Constitución de 1947, por su origen, estructura y contenido es un paso de avanzada en la Historia Constitucional de Venezuela.²¹

Lo que se buscaba, pretendía y trataba de alcanzar lo expresó en pocas pero apasionadas palabras el gran poeta venezolano Andrés Bello:

16 *Ibidem*, 219.

17 *Ibidem*, 220.

18 *Ibidem*, 234.

19 Arts. 80, 81, 82 y 83.

20 Art. 99.

21 V., OROPEZA, Ambrosio, *La Nueva Constitución Venezolana 1961*, Italgráfica, Caracas, 1971, p. 85.

En el primer minuto del 5 de julio nació la nueva Constitución de Venezuela. Están calientes sus pañales, calientes de convencida lucha, calientes de acción de pensamiento y de pasión. Pasión, acción y pensamiento realizan los designios de los hombres cuando la acción está al servicio del pensamiento y la pasión se inspira en el pensamiento de servicio.

Aquí está, en estas páginas, el objeto primordial de la Revolución. Yo lo saludo y lo juro, como soberano de mi derecho; yo la saludo y la juro, como señora de mi conducta ciudadana. No la ofrecemos al mundo como obra perfecta, pero es hermosa, hermosa como su hermana primogénita. Nació del sufragio universal, contiene las más avanzadas providencias en legislación del trabajo, contiene lo más nuevo en la defensa social; entre sus hojas, con cuatro pétalos abiertos, está la flor de las cuatro libertades. Tiene un regazo para el niño de Venezuela. Y para que tuviera el tono y el estilo maternal, podréis hallar en ella entre una moción de la Representante Fermín, un desvelo de la representante Saavedra, un artículo de la Representante Lucila Palacios y un esfuerzo de cada una de sus compañeras, la puntada de amor, el cairel de ternura, la tibia artesanía de conciencia, que por la primera vez en nuestra historia pudo dar la mujer venezolana para que la ley naciera en las rodillas de la madre.

Es hermosa, hermosa como la democracia. La democracia está de pie en la encrucijada de las más trágicas codicias. Por eso, como las hermosas mujeres, tiene sus dientes y sus uñas para los sátiros de la voluntad de dominio. Pero ella sola no lo es todo. Cuando una Asamblea hace una Constitución, hace el espejo de un pueblo. Cuando se hace el espejo de un pueblo, tiene que haber un buen pueblo para mirarse en él. Cuando se hace una Constitución, se hace un código de moral, pero no se hace una moral; cuando se hace una Constitución se hace una norma de conducta; cuando se hace una Constitución, se hace una ley de buen gobierno, pero no se hace un buen gobierno. Es el uso de ella, es el empleo de las facultades que ella confiere, es el timón bien llevado, es la proa siempre puesta a la justicia, lo que de ella va a infundir la grave responsabilidad en la conducta de los gobernantes. Ella es la Constitución. Pero todo lo que se haga de acuerdo a sus mandamientos y atribuciones, ha de ser un acto constitucional.

Allí esta el texto derramado de los labios eternos del pueblo. Esta es la justicia que manda hacer la República, por mano de sus representantes. Ahora a ponerse el vestido de viaje a la *Gaceta*, y se va a meter por las rutas de la patria; va a tocar las puertas. El campesino, el obrero, el industrial, el estudiante, el doctor, el niño, la mujer, el pudiente y el menesteroso van a vivir en su respecto, y el soldado va a ofrecerle sus armas y su sangre y sus pies, juntos en guardia, hechos de caminos de América y calzados de justicia.

En nombre de la Asamblea Nacional Constituyente, representante del pueblo, declaro solemnemente sancionada la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.

Son 253 artículos y 19 disposiciones transitorias que representan el dudoso honor de ser una de las constituciones más largas que se conozcan en Venezuela, con muchos principios que exigían la aprobación de leyes reguladoras de los más diversos aspectos de la vida nacional.²²

22 MARIÑAS OTERO, Luis, *Las Constituciones de Venezuela*, t. I, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1965, p. 91.

La novedad lo representa en general su tecnicismo, su mejor distribución y la incorporación de principios modernos con relación a las constituciones que la precedieron.²³

Incorpora a su contenido los grandes problemas sociales y elimina todo vestigio de federalismo, a excepción de la denominación ofrecida de Estados Unidos de Venezuela, y el capítulo que en constituciones anteriores se denominó “Bases de Unión” recibió el nombre de “El Poder de los Estados”.²⁴

Con marcada influencia de la Constitución cubana de 1940, al igual que para otras constituciones latinoamericanas, la misma se refleja de manera notoria en el contenido de su parte dogmática.²⁵

Otra de las novedades de la Constitución de 1947, lo constituye una regulación muy amplia de la emigración, de los derechos y obligaciones de los extranjeros, sobre todo su participación en la vida política del país.²⁶

Al igual que la Constitución cubana de 1940, regula en su parte dogmática los derechos individuales, familia, salud, seguridad social, educación, trabajo y economía nacional.²⁷

La enumeración de los derechos y deberes individuales no es amplia, (art. 25) y los que violen por dictar o ejecutar decretos o cualquier acto jurídico público son responsables ante la Ley (art. 27). La acción penal por la violación de las garantías individuales prescriben a los seis años (art. 28). En cuanto a la Iglesia y el Estado, se mantiene en vigor el Patronato, que para algunos sea la ley que lo regulaba la que ha regido por más tiempo en el país, aunque con la previsión de la posibilidad de negociar un concordato que lo modifique. (art. 32)

También introduce la Constitución de 1947 como novedad la detención preventiva, que se podría aplicar “si hubiera fundados indicios de la existencia de planes o actividades, que tengan por objeto derrocar los poderes constituidos por golpes de Estado u otros medios violentos (art. 77).²⁸

La Nación continúa llamándose “Estados Unidos de Venezuela”, pero no en forma teórica. Las Asambleas Legislativas estatales son electas mediante el sufragio universal, directo y secreto, sin embargo, las atribuciones se reducen de manera notoria. Los estados no gozan de una administración de justicia autónoma de la nacional.²⁹

El nombramiento de los gobernadores, se venía haciendo, de manera provisional, por el Presidente de la República desde la época de Gómez, pero una disposición transitoria (séptima) de la Constitución, establecía que se haría un plebiscito nacional en los dos años siguientes después de la aprobación de la Constitución, para decidir si los gobernadores de los Estados serían de libre nombramiento por el Presidente de la República o electos mediante el voto universal, directo y secreto, mientras tanto su remoción, podía ser inclusive por el voto de censura de la Asamblea Legislativa estatal correspondiente (art. 131, ord. 2º).³⁰

23 *Idem.*

24 *Idem.*

25 *Ibidem*, p. 92.

26 *Idem.*

27 *Idem.*

28 *Ibidem*, p. 94.

29 *Ibidem*, p. 95.

30 *Idem.*

El Poder Nacional, es la fuente básica de ingresos de los Estados y Municipios, que orientará y controlará la inversión de sus fondos, de tal manera que la autonomía es muy limitada y el propio constituyente preverá que el Congreso de la República, podía atribuir a los Estados y Municipios determinadas materias de competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa (art. 139).³¹

En cuanto al Poder Legislativo Nacional, los Senadores son dos por cada Estado y el Distrito Federal, que por vez primera está representado en la Cámara del Senado. Restablece la Constitución de 1947 la Comisión Permanente del Congreso Nacional, que funcionaría mientras éste no se encontrase en sesiones.³²

Distingue la Carta Fundamental de 1947, entre el Fiscal y el Procurador General de la Nación; sin embargo, según su Décima Disposición Transitoria, ambos cargos serían desempeñados por el mismo titular hasta la aprobación de la ley correspondiente.³³

El control y vigilancia de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, era competencia del Contralor General de la Nación, cargo nuevo creado por la Constitución de 1947, electo por el Congreso de la República en los primeros treinta días del período constitucional (art. 244).³⁴

La Constitución de 1953, constituyó una regresión en la evolución del Derecho Constitucional Venezolano, no solamente en general, sino también una involución en el desarrollo del Poder Judicial lo cual es inexplicable por su origen, ya que fue el producto de un régimen dictatorial. Es regresiva, por cuanto va a colocar el país, en los tiempos de otro dictador como Juan Vicente Gómez.³⁵

Una Junta Militar constituida en 1948, que derrocó al gobierno democrático de Rómulo Gallegos, se instaló en noviembre, derogó la Constitución de 1947 y puso en vigencia la de 1945.³⁶

La nueva Constitución, derogó expresamente la Constitución de 1947 y reproduce en muchos aspectos la de 1936, reformada en 1945. Si algo tiene de positivo, es la reducción de su contenido, con relación a la anterior. Son 142 artículos, ocho disposiciones transitorias y una disposición final. Centralista y conservadora al máximo en materia social, aumenta aún más, las atribuciones del Presidente de la República.³⁷

En cuanto a la “Declaración Preliminar” sigue de lejos a la de 1947. En su artículo 2º, en relación al territorio adopta para le época una novedad: el nuevo concepto de plataforma continental.³⁸

Con la Constitución de 1953, se pensaba que desaparecía formalmente el federalismo, con la denominación del país de “República de Venezuela”, con la cual se dejó a un lado el falso federalismo concebido por la Constitución de 1864. Sin embargo, a pesar de la intención manifiesta del constituyente subsistió el error constitucional, al consagrar en el

31 *Ibidem*, p. 96.

32 *Idem*.

33 *Ibidem*, p. 98.

34 *Ibidem*, p. 99.

35 *Idem*.

36 CALCAÑO DE TEMELTAS, Josefina, *Derecho Procesal Administrativo*, 1º Jornadas Centenarias del Colegio de Abogados del Estado Carabobo, Vadell Hermanos Editores, Valencia 1997, pp. 23 y ss.

37 MARIÑAS OTERO, Luis, *op. cit.*, p. 100.

38 *Idem*.

artículo 1º del texto de 1953, que la República de Venezuela: “se rige por los principios de Gobierno Federal, Democrático, Electivo, Representativo, Responsable y Alternativo”; que lo sentencia de muerte, cuando establece para los gobernadores de estado, funciones muy limitadas y que es de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República (art. 108, ord. 10º). La competencia del Poder Nacional, se amplía en desmedro total del Poder estatal, en cuanto el turismo, policía, loterías, etc..., a “Toda materia que la presente Constitución no atribuya a otros Poderes” (art. 60, ord. 29º). Principio consagrado siempre en sentido inverso en las constituciones anteriores. Se crea la Convención de Gobernadores y se le da como competencia fundamental, la determinación cada año del Situado Constitucional (arts. 127 y 108, ord. 12º).³⁹

En materia penitenciaria, se aumenta a treinta años la duración de la pena máxima de presidio (art. 35, ord. 2º) y se desconoce lo que se alcanzó con la Constitución de 1947, la consagración de ciertos derechos sociales.⁴⁰

En cuanto al Poder Legislativo, los diputados son electos mediante el sufragio universal, directo y secreto, pero los Senadores, los son por las Asambleas Legislativas de los Estados y por el Concejo Municipal en el Distrito Federal. La Segunda Disposición Transitoria de la Constitución de 1953, dispuso que la Asamblea Constituyente, elegiría para el período constitucional 1953-1958, no solamente al Presidente de la República, sino también a los miembros de las Cámaras, de la Corte Federal y de Casación, al Contralor y Procurador de la Nación, de los diputados de Las Asambleas Legislativas de los Estados, a los miembros de los Concejos Municipales y del Distrito Federal, con lo cual se prescindió de un zarpazo de la convocatoria a unas elecciones generales, para organizar políticamente al Estado, y con ello evitar el ejercicio de la soberanía popular, en la elección de sus Poderes Públicos.⁴¹

En la Constitución de 1953, el Contralor de la Nación ya no es general o supremo, como se consagraba en las constituciones anteriores, lo elige el Congreso Nacional y es el organismo del Poder Legislativo que “ejercerá la inspección y fiscalización de los ingresos del Tesoro Nacional (art. 95). No ejercía ahora, la función contralora, la cual era el objeto de su creación.

Las atribuciones del Presidente de la República, se aumentaron en forma notoria. La Tercera Disposición Transitoria, autorizaba al máximo magistrado de la República para tomar las medidas necesarias para garantizar de cualquier manera la seguridad de la Nación, la conservación de la paz ciudadana y el mantenimiento del orden general. Podía conceder indultos y hasta amnistías, materia ésta reservada siempre para el Congreso de la República por tradición constitucional, reservarse las funciones de cualquier Ministerio y anexar a su despacho los servicios públicos convenientes.⁴²

Sus faltas temporales, las suplía el Ministro designado libremente por él (art. 107), y en caso de ausencia absoluta el Consejo de Ministro elegiría de su seno, un Presidente provisional. En todo caso, el Congreso, por la mayoría de votos, elegiría en un plazo de diez días, un nuevo y definitivo Presidente de la República (art. 106).⁴³

39 *Ibidem*, 101.

40 *Idem*.

41 *Ibidem*, p. 102.

42 *Idem*.

43 *Ibidem*, p. 103.

Cuando se instala el Congreso Nacional en 1959 que constituía en cierto modo una vuelta a la Constituyente de 1947, por ser en algunos casos, los mismos actores, no se reactivó la Constitución de ese año y de una manera inexcusable, hasta por razones de moralidad política, rigió la Constitución de 1953 hasta el 23 de enero de 1961, vigencia que se extendió, inclusive hasta después de la toma de posesión de Rómulo Betancourt.⁴⁴

Sin embargo, para ciertos sectores, la espera por una nueva Constitución rindió sus frutos, por cuanto la misma representó un texto progresista y demasiado democrático, aún con las objeciones de los partidos de izquierda, en cuanto a trastornos del orden público que no justificaban la restricción o suspensión de las garantías constitucionales (art. 244) y a medidas de extrañamiento del país (Séptima Disposición Transitoria), a la cual se unió una suspensión definitiva de las garantías económicas.⁴⁵

En un discurso, en el Salón Elíptico con la fuerza verbal que lo caracterizaba, afirmó que la Constitución que promulgaba duraría no solo hasta 1964 sino por muchos años más. El nuevo texto, derogó en su último artículo 252, el ordenamiento constitucional vigente hasta entonces.⁴⁶

La Constitución de 1961, adoptó como modelo la de 1947, en su extensión y distribución del contenido. Fundamentalmente por la participación decisiva de los mismos actores, que actuaron en 1947 y en 1958, sobre todo por sus afinidades políticas.⁴⁷

El nuevo texto, es más sencillo en su redacción, que el que le sirvió de modelo, y al igual que aquel, remite en innumerables oportunidades a leyes, lo que son sus principios fundamentales.⁴⁸

En cuanto a la forma federal del Estado, la fórmula adoptada por la Constitución del 61, sin ser inadecuada o ficticia consagró una verdadera interpretación de sentimientos y valores de conciencia en relación directa con la historia venezolana, también lo que es una realidad jurídica del país: Venezuela, nunca ha sido verdaderamente un estado Federal, en lo que es el federalismo en su esencia natural. En tal sentido, la Constitución del 61 fue sincera: “en los términos consagrados por esta Constitución (art. 2).⁴⁹

Asimismo la Constitución, de la mal denominada IV República se inspira en normas e instituciones de textos constitucionales extranjeros; por ejemplo el artículo 5, que enumera los símbolos patrios, se corresponde con lo preceptuado por la Constitución Francesa de 1946; de igual manera, la designación como senadores vitalicios, de los ex-presidentes de la República (art. 148 y 8ª. Disposición Transitoria), proviene de la italiana de 1947; y por último, de la norteamericana, en cuanto a la consagración de las enmiendas constitucionales (art. 245).⁵⁰

En cuanto al Capítulo relativo al territorio la Carta de 1961 incorpora ciertas innovaciones.

“El territorio nacional, es que le correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política de 1810, con las modificaciones resultantes de los

44 SANOJA HERNÁNDEZ, Jesús, “De la moribunda a la del 2000. La Constitución de 1961”, *El Nacional*, Ediciones Especiales, Caracas, p. 7.

45 *Ibidem*, p. 7 y ss.

46 *Ibidem*, p. 8.

47 Luis Mariñas Otero, *op.cit.*, p.104.

48 *Idem*.

49 *Idem*.

50 *Idem*.

tratados celebrados “válidamente” por la República” (art. 7°), calificación que no aparecía en las constituciones precedentes y que permitía reclamaciones, mediante una consagración muy acertada de la Constitución de 1961.⁵¹

Por otra parte, en el artículo 8° se regula lo referente a la enajenación del territorio a extranjeros: Se autoriza la adquisición, por los gobiernos extranjeros de los inmuebles necesarios, no solamente para instalar sus representaciones diplomáticas, “sino también consulares. La adquisición de inmuebles para organismos internacionales sólo podrá autorizarse mediante las condiciones y restricciones que establezca la ley”. Asimismo el artículo 15 representa una novedad: “La Ley podrá establecer un régimen jurídico especial, para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con la aceptación del Congreso, se incorporen a la República”.⁵²

Finalmente, para tratar de ordenar el crecimiento exagerado de la Capital de la República, se consagra la posibilidad de una ley especial para coordinar las distintas jurisdicciones, dentro del Área Metropolitana de Caracas (art. 11).⁵³

En relación a las competencias nacionales, el Congreso puede cederle a los Estados o Municipios determinadas materias de su competencia; a fin de promover la descentralización administrativa (art. 137); atribución que se suma a la garantía de que los Estados gozan de competencia residual, que en la Constitución anterior se atribuía al Poder Nacional (art. 18. 7°).⁵⁴

En cuanto al régimen municipal, el Municipio puede hacer uso del crédito público y se consagra la posibilidad de diversificar el régimen municipal, tomando en cuenta ciertos criterios como; la población, desarrollo económico, situación geográfica y cualquier otro factor de importancia (art. 27).⁵⁵

Respecto a los Estados, se dejó al Presidente de la República la facultad de nombrar a los Gobernadores, al igual que en la Constitución de 1947, mientras el Congreso de la República no dictase una ley que estableciese un modo distinto de elección (art. 22), La policía urbana y rural volvió a ser competencia de los Estados (art. 17. 5°).⁵⁶

En la parte dogmática la Constitución de 1961, acoge las transformaciones que han padecido los tradicionales derechos individuales, así como la naturaleza y el carácter que reciben los nuevos derechos, separa los derechos de los deberes, y consagra que “las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad” (art. 57).⁵⁷

Sistematiza los derechos en: Individuales, sociales, económicos y políticos. Establece un título especial al que denomina “De la Emergencia”, que significa una situación especial que conlleva a “restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas”, por tratarse de una alteración transitoria del funcionamiento del orden constitucional.

La Constitución del 61 completa, lo que el constituyente de 1947 remedió en parte, al sancionar el recurso de *Habeas Corpus*, con la protección de los derechos agregando al

51 *Ibidem*, p.105.

52 *Idem*.

53 *Idem*.

54 *Idem*.

55 *Idem*.

56 *Ibidem*, p. 106.

57 *Idem*.

antes mencionado, el recurso de amparo así: “Los tribunales ampararán a todo habitante de la República, en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece” (art. 49). El *Habeas Corpus*, se regula en forma provisional en las Disposiciones Transitorias Quinta y Sexta de la Constitución.⁵⁸

Expresamente se establece que: “Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo” (art. 64).⁵⁹

Y como última novedad, en cuanto a los Derechos Individuales, la Constitución del 61 consagra que “Los reos de delitos contra la cosa pública podrán ser juzgados en ausencia, con las garantías y en la forma que determine la ley” (art. 60. 5º).⁶⁰

En relación a los derechos sociales, incorpora algunas innovaciones no trascendentales como las siguientes: “Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites por el respeto a las personas humanas”, (art. 76) principio tomado de la Constitución italiana de 1947, y la colegiación obligatoria en ciertas profesiones universitarias (art. 82).

Respecto a los derechos económicos, regula de manera general los órganos consultivos en el área económica y establece una declaración formal sobre la Integración Económica Iberoamericana.⁶¹

Asimismo, el Estado se reserva “determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia social y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control (art. 97). En cuanto a la reforma agraria, considera contrario al interés social el latifundismo (art. 105) y afirma toda su preocupación, por la defensa y conservación de los recursos naturales (art. 106).⁶²

En relación al Poder Público, la Constitución de 1961 consagra en el Capítulo I, del Título IV, una innovación, la exigencia previa de la aprobación por las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta para el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos y otros recursos naturales (art. 126).⁶³

En cuanto al Poder Legislativo Nacional, el Senado se integra por dos senadores por Estado y dos por el Distrito Federal, así como por senadores adicionales que resultaban de la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías, más los ex-presidentes constitucionales, considerados senadores vitalicios (art. 148).⁶⁴

Entre las atribuciones específicas del Senado, aparte de las tradicionales, se incluían los siguientes: la discusión de proyectos de ley relativos a tratados internacionales; autorizar al Poder Ejecutivo Nacional para enajenar inmuebles de la Nación; autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el extranjero; y de misiones militares de otros países en Venezuela; autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional; autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los

58 *Ibidem*, p. 107.

59 *Idem*.

60 *Ibidem*, p. 108.

61 *Idem*.

62 *Idem*.

63 *Ibidem*, p. 110.

64 *Idem*.

Jefes de misiones diplomáticas permanentes y autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia (art. 150).⁶⁵

Se aumenta el período de sesiones de las Cámaras. Se convocan al 2 de marzo y terminan el 6 de julio para reanudarse el 1° de octubre hasta el 30 de noviembre del mismo año (art. 154). Sin embargo, mediante la Enmienda n° 2 aprobada por decreto del Congreso de la República el 26 de marzo de 1983, se estableció que para el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras Legislativas, comenzarían, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el día posterior más inmediato (art. 3°).⁶⁶

En el capítulo relativo a la formación de las leyes, se acoge un criterio más técnico en cuanto a su elaboración (art. 162). Distingue la Constitución del 61, entre leyes, Códigos y leyes orgánicas (art. 162 y 163). Los proyectos de leyes, podían presentarse en cualquiera de las Cámaras, a excepción de las que hayan de iniciarse necesariamente, en el Senado o en la Cámara de Diputados (art. 164).⁶⁷

La iniciativa legislativa, correspondía a la Comisión Legislativa, al Poder Ejecutivo Nacional, a los Senadores y Diputados, en número no menor de tres, a la Corte Suprema de Justicia y por un número no menor de veinte mil electores perfectamente identificados (art. 165). Las leyes son aprobadas por cualquiera de las Cámaras, en dos discusiones en días diferentes y en Cámara plena (art. 166). Sin embargo, por la Enmienda n° 2 aprobada el 26 de marzo de 1983, se modificó el procedimiento de elaboración de las leyes sustancialmente a fines de aligerar la aprobación de las leyes necesarias para el buen funcionamiento del Estado. En tal sentido, las Cámaras en sesión conjunta, para cada período constitucional, designarían una Comisión Legislativa “integrada por veintitrés (23) miembros, que serían elegidos de modo que reflejasen en lo posible la composición política del Congreso de la República. Las Cámaras, en sesión conjunta en reunión expresamente convocada para ello, con veinticuatro (24) horas de anticipación por lo menos, podían autorizar a la Comisión Legislativa, para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que contase con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, lo enviaría al Presidente del Congreso de la República, quien ordenaría distribuir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocaría para una reunión conjunta transcurridos quince (15) días desde su recibimiento. Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les fuese sometido, pudiendo introducir las modificaciones que juzgasen conveniente. Aprobado el proyecto con o sin modificaciones, el Presidente del Congreso lo declarararía sancionado y se cumplirían los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes (arts. 4° y 5°).⁶⁸

El Presidente de la República, no es reelegible hasta diez años después de haber concluido su mandato (art. 185). Cuando la ausencia temporal del Presidente de la República se prolongase por más de noventa (90) días, las Cámaras podían considerarla como

65 *Ibidem*, p. 111.

66 *Idem*.

67 *Idem*.

68 VILCHEZ S., Rodolfo F., *Compilación Constitucional de Venezuela*, Congreso de la República, Caracas, 1996, p. 620.

falta absoluta. En tal situación, el Congreso de la República, en sesión conjunta y secreta, en un plazo de treinta días elegiría un nuevo presidente de la República, por el resto del período constitucional. Entre tanto, el Congreso no verificase la elección, se encargaría de manera provisional del Poder Ejecutivo Nacional, el presidente o vicepresidente del Congreso o el presidente de la Corte Suprema de Justicia (art. 187).⁶⁹

Aunque en la Constitución de 1961, se amplían una vez más las atribuciones del Presidente de la República, se consideró que no era buena técnica una enumeración de los casos en que podía exigirse responsabilidad del Presidente de la República. En tal sentido, se adoptó una fórmula mas general y absoluta, por el cual “es responsable de sus actos de conformidad con la Constitución y las leyes” (art. 192).⁷⁰

El Presidente de la República, podía nombrar ministros de Estado sin la asignación de un despacho determinado. Y en cuanto a la responsabilidad de los ministros, la única novedad sobre la materia en la Constitución del 61 es el artículo 198, “Ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las Memorias y Cuentas libera de responsabilidad al ministro por los actos del respectivo Despacho. En todo caso, y mientras no se haya consumado la prescripción, podrán aquellos proceder a la investigación y examen de dichos actos, aún cuando estos correspondan a ejercicios anteriores”.⁷¹

La Constitución de 1961, independiza la Procuraduría General de la República del Ministerio Público. Se confía el nombramiento del Procurador al Presidente de la República, aunque éste necesitaba la autorización previa de la Cámara del Senado (art. 201), con las funciones específicas y propias que le corresponden en los Estados modernos (art. 202).⁷²

En cuanto al Poder Judicial, la Constitución vuelve a unificar en un solo órgano el Tribunal Supremo de la República, bajo la denominación de Corte Suprema de Justicia. Sus magistrados, eran elegidos por un período de nueve años por las Cámaras en sesión conjunta, renovándose por terceras partes cada tres años (art. 214). La Corte Suprema de Justicia se dividía en Salas formadas por cinco magistrados y organizada en Sala Político-Administrativa de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y de Casación Penal (Décima Quinta Disposición Transitoria).

Se separa el Ministerio Público, de la Procuraduría General de la República, como organismo autónomo de orden constitucional creado para velar por la observancia de la Constitución y las leyes, bajo la dirección y la responsabilidad del Fiscal General de la República, elegido por las Cámaras en sesión conjunta. Se consagró de nuevo el Consejo de la Judicatura (art. 217).⁷³

En cuanto al sistema tributario, el control financiero de los Institutos Autónomos y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales por la Contraloría General de la República, la Constitución adopta como referencia obligada el texto de 1947.

La Constitución de 1961, en cuanto a su rigidez, adopta modificaciones importantes, sobre todo para limitar la facilidad con que se reformaban nuestras constituciones, que además de desacreditarlas han producido un número exagerado de textos fundamenta-

69 *Constitución 1961.*

70 *Idem.*

71 *Idem.*

72 *Idem.*

73 *Idem.*

les, hace una distinción que amplía a cabalidad tales objetivos. La Constitución del 61 consagró dos vías o procedimientos: La Enmienda y la Reforma Total de la Constitución. En el primer caso, se pensó que era posible, sin reemplazar el texto original, con otro introducir modificaciones que no alterasen las bases o la estructura del Estado, que en situaciones precedentes representaban simples reformas parciales, que concluían en la sustitución de la constitución por otra nueva, lo cual no sucedía con la Enmienda que se concretaba con la intervención de las Asambleas Legislativas de los Estados, en las modificaciones acordadas por ellas mismas o por iniciativa del Congreso de la República, que dejaban intacto el texto original anotando al pie del o de los artículos reformados el número y la fecha de la Enmienda respectiva (art. 245).⁷⁴

En cuanto a la Reforma General de la Constitución, que significaba la sustitución del texto original por otro, se concluyó que con el tiempo, después de varias enmiendas y su importancia, se produjesen cambios fundamentales en las instituciones, que ameritarían la sanción de una nueva constitución. De esta manera se consagró la otra alternativa, pero con un procedimiento más complejo, en todo caso, que el de la enmienda (art. 2º y 6º).⁷⁵

En general, el objeto de la distinción entre los dos procedimientos perseguía, que la Carta Magna de 1961, fuese un texto de largo aliento y sin la precariedad de las constituciones anteriores, coyunturales y reflejos de pasiones políticas temporales.⁷⁶

Para finalizar la Constitución de 1961, concluye con una declaración contundente que pretendía rodearla del imprescindible acatamiento de gobernantes y gobernados, garantizar una estabilidad permanente que la protegiese de las manipulaciones de autócratas, de mesías o aventureros: la inviolabilidad de la Constitución.⁷⁷

La inviolabilidad significaba, que la Constitución no podría ser derogada ni modificada sino a través de los procedimientos consagrados por ella misma para su reforma. De esta manera, se trataba de erradicar para siempre los golpes de Estado, como origen de un nuevo texto constitucional. En todo caso desaparecido el gobierno usurpador, por razón de la inviolabilidad, la Constitución recobraba de inmediato su vigencia. Asimismo, la inviolabilidad conllevaba a que el gobierno usurpador sería juzgado y daba al Congreso, en sesión conjunta, la facultad de decretar mediante la mayoría absoluta de sus miembros la incautación de todo o parte de los bienes de los responsables del golpe de Estado y de quienes se hubiesen enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación para preservar a la República de los perjuicios que se les hubiese causado (art. 250).⁷⁸

La Constitución de 1999 en el Artículo 1º cambia el nombre de la República de Venezuela y la denomina República Bolivariana de Venezuela. El cambio tuvo una finalidad política como consecuencia del nombre que tuvo el movimiento político que creó el presidente de la República.⁷⁹

74 OROPEZA, Ambrosio, *op. cit.*, p. 143.

75 *Ibidem*, p. 144.

76 *Ibidem*, p. 147.

77 *Idem*.

78 OROPEZA, Ambrosio, *op. cit.*, p. 79.

79 BREWER-CARÍAS, Allan, "Reflexiones Críticas sobre la Constitución de 1999", *Revista de Derecho Público*, n° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 10.

En cuanto a la forma de Estado, se adoptó la denominación de Estado Federal Descentralizado, que aparte de desmejorar la sinceridad de la Constitución de 1961, cuando lo denominó “Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución”, con la cual consagró lo que no es verdad, el federalismo venezolano, la de 1999 lo enterró, por cuanto en su contenido es de un centralismo exacerbado, y aprobó una redundancia, por cuanto la esencia de un verdadero Estado Federal es su descentralización.⁸⁰

El artículo 2º concibe a Venezuela como un Estado Democrático y Social de derecho y de Justicia, que acoge en cierto modo la tradición del derecho Constitucional Moderno, y que acoge fielmente lo que tales conceptos e ideas significan.⁸¹

En forma expresa, restringe la autonomía de los Estados y Municipios al remitir su regulación a una ley nacional. Se altera la igualdad de los Estados, al desaparecer el Senado y crear un organismo unicameral denominado Asamblea Nacional. La regulación de los Consejos Legislativos, órganos legislativos de los estados denominados anteriormente Asambleas Legislativas, son regulados por una ley nacional (art. 162).⁸²

En cuanto a la tradicional consagración de la autonomía municipal en la Constitución, también se lesiona, al establecer que los municipios gozan de la misma no solo dentro de los límites establecidos por ella, sino también en la ley nacional (art. 168), por la cual la autonomía sufre una doble regulación.⁸³

No se crea una asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, y se fija a un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) en cuanto al Situado Constitucional de la cual siguen dependiendo. Se consagra un Consejo Federal de Gobierno, (art. 185) que por su integración es un poder nacional de control central.⁸⁴

En lo relativo al Poder Ejecutivo, el presidencialismo tradicional se acentúa al extenderse el período constitucional a seis años y permitir la reelección del Presidente de la República (art. 230). A lo cual se une lo casi inviable del referendo revocatorio del mandato, (art. 72) por su compleja tramitación y su elección por mayoría relativa (art. 228), que en la mayoría de los casos la elección del ganador no refleja voluntad de las mayorías. Además se le atribuye como competencia la posibilidad de disolver la Asamblea Nacional, aunque en casos excepcionales cuando se produzcan tres votos de censuras al vicepresidente Ejecutivo (art. 240); a lo cual se debe agregar, la casi ilimitable atribución de aprobar decretos-leyes no sólo en materias económicas-sociales (art. 203).⁸⁵

En cuanto al Poder Legislativo, la representación de los Estados con menor población se reduce en forma notable, (art. 186) y se omiten las interpelaciones de los Ministros por la Asamblea Nacional.

El Poder Judicial, se concentra en el Tribunal Supremo de Justicia como última instancia procesal y como cabeza del “gobierno” y la administración judicial, por medio de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura (arts. 253 y 267). Se crea la Sala Constitucional para el ejercicio de la jurisdicción constitucional concentrada, (arts. 266 y 336) y se

80 *Idem.*

81 LINARES BENZO, Gustavo, “Las innovaciones de la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Público*, nº 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 23.

82 BREWER-CARÍAS, *op. cit.*, p. 10.

83 *Ibidem*, p. 11.

84 *Idem.*

85 *Ibidem*, p. 12.

consideran vinculantes sus interpretaciones para las demás Sala del Tribunal Supremo de Justicia y tribunales de la República (art. 335). Se constitucionaliza por vez primera el control difuso de la Constitución (art. 334).⁸⁶

El tradicional desequilibrio de poderes, a favor del Poder Ejecutivo se acentúa una vez más, ahora con la incorporación de dos más sin ninguna razón de peso, el Poder Ciudadano y el Electoral. La Asamblea Nacional con una cierta mayoría tiene la competencia de remover al Fiscal General de la República, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, que conforman el Poder Ciudadano (art. 279) y al Consejo Nacional Electoral (art. 296) y lo que es más antidemocrático, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 265). Lo que desdibuja y desnaturaliza el principal fundamento de toda verdadera democracia, la autonomía y el equilibrio de los Poderes, Fundamentales del Estado.⁸⁷

La Constitución es esencialmente militarista, lo cual se evidencia a través de varias normas: la tradicional prohibición de que la autoridad militar y civil no pueden ejercerse simultáneamente, a excepción del Presidente, por ser comandante en jefe de las Fuerzas Armadas desaparece (art. 131 de la Constitución de 1961); la atribución de autorizar los ascensos militares de alta graduación por el Senado, como subordinación al poder civil, norma histórica en Venezuela se elimina (art. 150, ord. 5º de la C. N. 1961); se elimina el carácter no deliberante y apolítico de las Fuerzas Armadas (art. 132 C.N. de 1961); se omite el deber de las Fuerzas Armadas de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas, (art. 132 C. N. de 1961); el respeto a la Constitución y a las leyes, “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación” por parte de la Fuerza Armada desaparece (art. 132, C. N. 1961); se consagra la atribución del sufragio a los militares (art. 330); y se otorga el privilegio procesal a los altos oficiales de las Fuerzas Armadas de que para ser enjuiciado se requiera la decisión del Tribunal Supremo de Justicia sobre si hay o no méritos para ello (art. 266, 3º).⁸⁸

Este cuadro militarista, que se aprecia a simple vista del contenido de la Constitución, es una novedad por cuanto ni en las constituciones provenientes de regímenes militares lo consagraron en sus textos.⁸⁹

En lo relativo a los derechos, garantías y deberes, la Constitución representa un avance con relación a la anterior en cuanto a su larga enumeración (art. 1935) y la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos, que pasan a tener aplicación preferente, en cuanto sean mas favorables y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público (art. 23).

El amparo cambia de procedimiento, será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidades (art. 27).⁹⁰

Se incluye en el texto Fundamental el derecho al debido proceso. Se consagra la defensa y asistencia jurídica, la presunción de inocencia, el principio del juez natural y la garantía de la cosa juzgada (art. 49).⁹¹

86 LINARES BENZO, Gustavo, *op. cit.*, p. 26.

87 BREWER-CARIAS, Allan, *op. cit.*, p. 13.

88 *Idem.*

89 *Ibidem.*, p. 14.

90 LINARES BENZO, Gustavo, *op. cit.*, p. 24.

91 *Idem.*

Se consagra el derecho de todos a la información, a ser informados, pero se califica de “oportuna y veraz e imparcial” (art. 58), lo que crea la posibilidad de su control público o político.⁹²

Entre los derechos políticos, se consagra de manera amplia el referendo. Los hay de varias clases y con distintas finalidades: sobre materias fundamentales de interés nacional, estatal o municipal y la revocatoria de todos los cargos electivos, a través de mecanismos, que los hacen casi imposibles de realizar, sobre todo cuando se trata de sanción o abrogación de leyes (art. 71-74).⁹³

En relación a los derechos sociales se consagra, “que los niños y niñas y adolescentes tienen derecho a vivir” (art. 75) que significa indirectamente su protección desde la concepción, a la cual se agrega la protección de la madre “desde la concepción” (art. 76). Además, se incluye que los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho (art. 78).⁹⁴

En cuanto a los derechos culturales y educativos, se consagra “la autonomía de la administración cultural pública, en los términos que establezca la ley” (art. 99). Se omite toda promoción de la iniciativa privada en relación a la educación, considerándola un derecho humano y un servicio público que se fundamenta en el respeto a todas las corrientes de pensamiento (art. 102).

Sin embargo, al estatismo absoluto de la educación, se deja una rendija abierta cuando consagra el derecho de las personas, a fundar y mantener instituciones educativas privadas, bajo estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de éste (art. 106). Se consagra, por primera vez en la historia constitucional de Venezuela la autonomía universitaria (art. 109).⁹⁵

Respecto a los derechos económicos, es evidente el paternalismo estatal. El intervencionismo del Estado es ilimitado. El Estado, asume casi toda la responsabilidad en materia económica, y además la puede regular en todos sus aspectos. El sector privado, juega un papel secundario y con poca fuerza. Su regulación en general es técnica, moderna y realista, por cuanto incluye en forma clara los ilícitos de mercados (art. 113 y 114). Le da rango constitucional a la libre competencia (art. 299). Lo relativo al régimen presupuestario, fiscal y monetario se regula de manera exhaustiva. En materia tributaria, nuevas normas en el texto constitucional persiguen sancionar la evasión fiscal, con penas privativas de la libertad de las personas (art. 317). El Banco Central, se consagra por primera vez en el texto Fundamental (art. 318) y se le califica de “Autónomo”. Pero su regulación administrativa, se deja a cargo de una ley y en definitiva, la designación de su presidente y de la mitad de sus directores es competencia del Presidente de la República (art. 319).⁹⁶

92 BREWER-CARIAS, Allan, *op.cit.*, p. 16.

93 LINARES BENZO, Gustavo, *op. cit.*, p. 24.

94 *Idem.*

95 *Ibidem*, p. 25.

96 BREWER-CARIAS, Allan, *op. cit.*, pp.19 y ss.