

ERNESTO WOLF

**Profesor del Instituto de Seminario de la Facultad
de Derecho de la Universidad Central de Venezuela**

TRATADO DE DERECHO

CONSTITUCIONAL VENEZOLANO

PROLOGO DEL DR. CARLOS MORALES

**Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad
Central de Venezuela y Ministro de Relaciones
Exteriores de los Estados Unidos de Venezuela**

TOMO I

CARACAS - TIPOGRAFIA AMERICANA - AÑO DE 1945

ERNESTO WOLF

**PROFESOR DEL INSTITUTO DE SEMINARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA**

TRATADO
DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
VENEZOLANO

PROLOGO DEL DR. CARLOS MORALES
DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL
DE VENEZUELA Y MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA

TOMO I

CARACAS
TIPOGRAFIA AMERICANA
1945

A mi amigo

Antonio Luongo Cabello

*quien por sus valiosísimos consejos y por
su fiel colaboración hizo posible la rea-
lización de esta obra.*

P R E F A C I O

Ha querido el jurisconsulto y publicista suizo, doctor Ernesto Wolf, que seamos nosotros quienes le escribamos un pequeño prefacio a su Tratado de Derecho Constitucional Venezolano.

No pienso en una exaltación de mi obra, nos dice el doctor Wolf, sino en un preámbulo que justifique mi osadía de ofrecer una explicación sintética de los principios del Derecho Público de Venezuela.

Hombre de suyo modesto el doctor Wolf, se nos presenta en su requerimiento demasiado tímido, puesto que en verdad llegó a nuestro país durante el promedio de la guerra mundial sin conocer una palabra de español, y en corto tiempo, dentro de su azarosa vida, nos ofrece el producto del hombre de ciencia en un trabajo que dejará huella imborrable de su permanencia entre nosotros.

Generalmente se piensa que el prologuista hace obligado elogio, bien por nexos de cariño y de amistad o por respeto al autor.

Por eso estimamos que el mejor prólogo de una obra es la obra misma; de nada valdría nuestra humilde palabra, aunque fuera maestra, a conferirle mérito a los capítulos que integran los volúmenes ni a las materias que encierran si estuvieran desprovistos de madurez en el concepto, de cla-

riedad en la exposición y de justeza en los postulados que en ellos se sustente en el análisis de los principios que informan la vida institucional de la República.

Estos tres elementos se destacan al lector en la obra del doctor Wolf, clara y sencillamente junto con su valor exegético y la euritmia del estilo.

La realidad de nuestra vida política ordinariamente al margen de la efectiva aplicación de los preceptos legales que la rigen, es tópico de preminencia del expositor: ello explica su anhelo de nuestra firma en la Portada.

El autor conoce del deseo concentrado en nuestro espíritu de ver en la Patria la palabra y la acción puestas con honestidad y valentía al servicio de la causa pública.

Vaya nuestro reconocimiento al doctor Wolf unido a una efusiva congratulación por la importancia de su libro que tendrá grande influjo en el desarrollo de la cultura nacional en el campo del Derecho.

Caracas, 7 de noviembre de 1945.

CARLOS MORALES.

NOTA PRELIMINAR

Se ha terminado este libro, no sólo en el manuscrito, sino en casi toda la parte dada a la imprenta, cuando por los sucesos revolucionarios de octubre de este año, se derrocó el gobierno del general Isaiás Medina. El lector deberá tener presente que cada vez que encuentre en las páginas que siguen la expresión "actualmente", ella se refiere a la situación constitucional tal como existía bajo la presidencia de Medina.

Esta advertencia preliminar es necesaria porque la obra no expone la constitución venezolana en abstracto, el texto impreso, sino explica las reglas constitucionales tal como se han aplicado en Venezuela. Sólo las reglas constitucionales que se cumplen pueden considerarse enteramente como contenido del derecho constitucional positivo. En cuanto a los principios del texto constitucional no aplicados hasta ahora, hemos investigado sus fuentes y su alcance, lo que puede ser útil en el presente momento de reforma constitucional.

Así el libro que presentamos a los estudiantes de derecho, a los abogados y demás interesados en la vida constitucional del país, contiene más de lo exigido en el programa universitario. La universidad no debe contentarse, en la enseñanza del derecho constitucional, con las fórmulas abstractas y generales, sin cuidarse de averiguar si tales fórmulas, además de figurar en el texto constitucional, tienen cabida en la realidad. El estudiante que aprenda sólo teorías ideales, y más tarde encuentre que éstas no tienen arraigo en la realidad de su país, considerará todo lo aprendido como inútil e insincero

y perderá la fe en los principios expresados en la Constitución. Si al revés se da a éste, como tratamos de hacerlo ahora, una imagen de la realidad constitucional, de la lenta evolución en la aplicación de los principios, se logrará despertar en él el entusiasmo requerido para trabajar en la actual lucha de la nación, anhelosa de darse un régimen constitucional. Por eso damos al estudiante una obra escrita por la práctica que le familiarice con los problemas constitucionales del país, tal como se han presentado en los tribunales, en el congreso y en el gobierno. Exponemos el derecho constitucional tal como se ha desarrollado en Venezuela, tomando en cuenta las mutaciones que han sufrido los principios generales al adaptarse al medio indo-americano. No hemos creído necesario incluir en la obra la teoría general del Estado por existir en el país la buena costumbre de consultar los insuperables textos clásicos franceses.

Muchos de los principios expresados en la Constitución venezolana son principios universales, que se encuentran en la mayoría de las constituciones conocidas. Esto ha conducido al hábito de considerar las opiniones de autores extranjeros como autoridades en el derecho venezolano (que ellos no conocen). Se presentan ante los tribunales venezolanos expedientes de los mejores abogados del país que contienen como único argumento en favor de su tesis una compilación de citas de autores extranjeros. Falta por completo una doctrina nacional, basada en antecedentes venezolanos. El que no haya una doctrina nacional es en parte imputable a la Corte Federal y de Casación. La Corte, al buscar soluciones momentáneas que se abandonan tan pronto como se han establecido, ha procurado decidir los conflictos constitucionales que se le presentan, pero no ha creado principios duraderos.

El derecho comparado, la investigación de las soluciones para un mismo problema jurídico en varios países, especialmente en países americanos con condiciones semejantes a las de Venezuela, es una parte importante del derecho constitucional, precisamente por la ya mencionada universalidad de los principios. Pero las citas de autores extranjeros nunca deben reemplazar el propio pensamiento y el examen de la

situación concreta. En esta obra no se evitan las citas, pero se usan siempre para ilustrar un principio desarrollado, sea que lo apoyan, sea que lo contradigan. Tales citas tienden a destacar las afinidades y las diferencias que existen entre el derecho venezolano, el derecho latino-americano en general y los dos grandes sistemas constitucionales francés y anglo-americano.

Las notas contienen una vez en cada capítulo el título completo de cada obra citada en él; por tanto se prescinde de la lista bibliográfica tan usual al fin de cada obra. Reproducimos más bien el texto de la constitución reformada en 1945 con el cuidado de añadir la numeración original y la redacción de los artículos en 1936 para poner en evidencia las últimas reformas y para facilitar el estudio de las sentencias de la Corte Federal desde 1936.

Damos las gracias a los colegas que nos facilitaron el trabajo al darnos acceso a sus bibliotecas particulares, en especial a los doctores Pedro M. Arcaya, Carlos Morales, Francisco J. Parra y Carlos Sequera. Agradecemos también su preciosa ayuda en la revisión de esta obra al doctor René Lepervanche Parparcén. Por último, pedimos indulgencia si el lenguaje no reúne toda la armoniosidad de la bella lengua castellana.

Caracas, 17 de noviembre de 1945.

ERNESTO WOLF.

Tratado de Derecho Constitucional Venezolano

CAPITULO I

EL CONCEPTO DE LA CONSTITUCION EN LA AMERICA LATINA

Cada Estado tiene su gobierno; pero el gobierno no siempre es constitucional. Para que podamos hablar de gobierno constitucional y de régimen constitucional es necesario que el gobernante llegue al poder no por la fuerza sino por reglas legales preestablecidas y es necesario además que la actuación del gobierno no se determine por el arbitrio del gobernante sino que se rija según normas legales. Así podemos decir que el gobierno constitucional es investido por la ley y actúa bajo el imperio de la ley. Las normas establecidas para la formación y actuación del gobierno vienen a ser la constitución del país; un país que no tiene tales normas, no tiene constitución. Sin embargo, una constitución puede existir sin ser escrita, siempre que haya reglas constitucionales que se observen por tradición y se consideren como obligatorias. Las primeras reglas constitucionales de la edad moderna que se fijaron por escrito, no fueron sino promesas jurídicas de los reyes de someterse a ciertas reglas. Tales documentos, cuyo prototipo es la *Magna Carta* inglesa, no contenían toda la constitución del país; fijaron meramente unas reglas que ya antes existían por tradición, pero habían sido violadas por el rey. Cuando en 1776 las colonias norteamericanas negaron su obediencia al rey de Gran Bretaña, declararon en acta solemne su independencia y establecieron por escrito sus constituciones y el acta de confederación. Cuando en 1789

los franceses derrocaron la monarquía absoluta, declararon los derechos del pueblo y establecieron la primera constitución escrita de su país. Nada más natural que las colonias de Ibero-América al independizarse de su rey siguieran el ejemplo de Norteamérica y de Francia y establecieran sus constituciones según el modelo americano y francés.

Pero como las circunstancias de la independencia lograda eran diferentes, varió la significación del documento constitucional. En Norteamérica las constituciones de los Estados de la Unión no difirieron mucho del liberal y autónomo régimen ya establecido para la colonia y gozaron desde un principio del mayor respeto y prestigio, como la constitución misma de la Unión. Thomas Paine escribió en 1791 sobre la constitución de Pennsylvania, adoptada por una convención presidida por Benjamín Franklin, lo siguiente: "Era la Biblia política del Estado. Apenas había familia que no la poseyera. Cada miembro del gobierno tenía un ejemplar, y nada era más corriente cuando se suscitaba un debate respecto al principio de una proposición de ley o sobre la extensión de cualquier autoridad, que los miembros del gobierno sacaran de su bolsillo la constitución impresa y leyeran el capítulo que tenía relación con la materia que se debatía" (1). En Francia la tan radical constitución de 1791 fue pronto reemplazada por constituciones más moderadas que, sin herir esencialmente la declaración de derechos, se acercaron más al sistema de Inglaterra.

Para la América Latina escribió don Andrés Bello en 1832: "Si en los nuevos estados americanos la emancipación no ha producido los rápidos adelantos (de la república norteamericana) basta para encontrar la causa comparar la educación política de las colonias españolas, dirigida al único objeto de perpetuar su infancia, con el sistema adoptado por la Gran Bretaña en sus establecimientos del Norte, cada uno de los cuales era una república libre con un gobierno representativo perfecto. ¿Qué hicieron éstos para constituirse independientes, sino levantar la cúpula del magnífico edificio que les

(1) Thomas Paine, Los Derechos del Hombre, ed. esp. del Fondo de Cultura Económica, México 1944, p. 174.

habían legado sus padres? Nosotros debimos empezar derribando, y aun estamos y estaremos largo tiempo ocupados en este trabajo preparatorio” (2). Recoger en un documento las instituciones constitucionales de Francia, copiadas a veces a través de la Constitución de Cádiz o la Haitiana, proclamar el federalismo norteamericano, no podía por sí solo arraigar un gobierno popular en una población acostumbrada a la pasividad e ignorancia.

La constitución escrita, como ley fundamental del país, puede dividirse en dos partes; la que determina las bases de la organización del Poder Público se llama corrientemente parte orgánica, la que prescribe los principios de su actuación se llama parte dogmática. La parte orgánica de la constitución trata de la organización política del Estado, de la forma de su gobierno, de cómo éste se elige, de las competencias de cada uno de sus departamentos, de la formación de las leyes, del territorio en que ellas rigen y de los ciudadanos y demás habitantes que están sometidos a su mando, de los electores que participan en su formación y de los elegibles para funciones de gobierno. La parte dogmática de la constitución establece los principios que deben guiar a las autoridades definidas en la parte orgánica, el principio de aplicar igual derecho a todos los ciudadanos y todos los demás principios que constituyen las garantías del ciudadano que son en general garantías negativas, obligaciones del poder de no hacer algo o de hacerlo observando *cierta cautela*, autolimitaciones del Poder Público; en otros casos los principios expresados en la parte dogmática de la constitución expresan lo que se espera positivamente de la actuación del gobierno, por ejemplo, la instalación de Universidades y escuelas, la protección de la industria o de la agricultura, etc.

En este último caso en que la constitución vreeve ciertas prestaciones positivas del Estado, la constitución sola no es suficiente para que se realicen las prestaciones previstas. Se necesitan leyes especiales, se necesita el voto de créditos para que se construyan las escuelas que el Estado tiene que cons-

(2) Artículo en *El Arauco* publicado en Santiago de Chile el 14 de abril de 1823; A. Bello, Obras comp. Univ. de Chile 1932, t. VI, p. 19.

truir según la constitución, se necesitan otras leyes y también dinero, para que el Estado pueda intervenir a favor de la industria o de la agricultura. La constitución tiene en este caso solamente el carácter de un *programa*, deseado más o menos sinceramente por los constituyentes, pero cuya realización depende de premisas que deben cumplirse después: la voluntad de los gobernantes de ejecutar lo previsto en la constitución, la posibilidad de los que deben decidir en cuerpo legislativo sobre los métodos de la realización de un proyecto concreto, de votarlo con la mayoría necesaria y de encontrar los fondos precisos para su ejecución.

La parte orgánica de la constitución y las autolimitaciones del Poder Público en su parte dogmática son de otra naturaleza. Aquí se trata de prescripciones que *deben cumplirse* en su totalidad inmediatamente después de promulgada la constitución. Aquí también se necesitarán leyes especiales para uno u otro punto regulado sólo sumariamente y en sus bases principales en el documento de la constitución. Si una constitución prescribe que el Ejecutivo debe convocar el Congreso dentro de los tres primeros meses del año, el Ejecutivo se pone fuera de la constitución si no convoca el Congreso antes del 31 de marzo. Si la constitución da al ciudadano el derecho de ser sentenciado por su juez natural, el Congreso tiene que dictar una ley para la organización de la justicia, y el poder designado para nombrar a los jueces tiene que hacer los nombramientos necesarios. Si el periodo del Poder Ejecutivo es fijado con duración determinada, éste tiene que organizar las elecciones del sucesor y transmitirle el mando dentro de los lapsos constitucionales. La realización de la organización política del poder prescrita en la constitución no depende de la buena voluntad de las autoridades, aquí las prescripciones constitucionales suelen ser terminantes.

Si la parte obligatoria de la constitución, que es la mayor parte de ella, se hubiera realizado según las disposiciones de la ley fundamental, un estudio del texto escrito de cualquier constitución latinoamericana nos daría una información bastante completa sobre el estado político cultural del país respectivo. Pero en realidad las cosas no son tan sencillas; es

sabido que en ningún país latinoamericano la constitución escrita se ha realizado completamente en sus partes obligatorias. Las constituciones han proclamado un ideal, para cuya realización faltaban las necesarias premisas económicas y sociales y ha faltado muchas veces también la buena voluntad de los encargados del poder.

En el derecho internacional público tenemos un paralelo de este fenómeno en la Sociedad de Naciones creada por el Tratado de Versalles. Se prescribió decidir los conflictos entre naciones no por las armas sino por medios pacíficos; se establecieron medidas de coacción contra los que violaran los principios establecidos. El derecho de una nación de declarar la guerra que antes se consideraba como parte integrante de la soberanía del Estado fue abolido, y las naciones del mundo suscribieron el pacto y se expusieron así a sus sanciones en el caso de violación del pacto. Cuando después se mostró que el pacto era inoperante en la agresión del Japón contra la Manchuria, de Italia contra Etiopia y en el conflicto del Chaco, varios diputados propusieron en el Congreso Nacional de 1937 que Venezuela se retirase de la Sociedad de Naciones. En elocuentes palabras el Ministro de Relaciones Exteriores Esteban Gil Borges defendió la adhesión de Venezuela a la Sociedad de Naciones a pesar de sus insuficiencias, explicando que no se debía desesperar del ideal pacífico por el hecho de no haberse éste realizado en el momento de la formación de la Sociedad de Naciones cuyos principios eran buenos a pesar de no haberse hecho efectivos de un golpe (3).

El mismo Gil Borges expuso en una conferencia dictada en Washington sobre el fondo histórico de la evolución consti-

(3) Véase el "Informe leído en la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 1937 con motivo de la proposición de retirar a Venezuela de la Sociedad de Naciones". Citamos de la página 7 el siguiente pasaje: "Nosotros no ignoramos lo que había de ilusión en la creencia de inmediatas realizaciones para todos los puntos del programa de la Liga, y sabemos que las ideas nuevas, nacidas en esta aurora de 1920, tardarán muchos años en llegar a su zenit, y en su ascensión sufrirán eclipses capaces de desalentar a muchos corazones".

tucional de Hispano-América (4), que había una diferencia fundamental entre Estados Unidos y los países hispanoamericanos en cuanto al establecimiento de sus constituciones. En Estados Unidos la fuente principal de la constitución era la experiencia colectiva, en Hispano-América la fuente era la razón. Los hombres que planearon la constitución de Estados Unidos trataron de adaptar su ideología a la realidad, mientras que los redactores de las constituciones hispanoamericanas trataron de elevar la realidad al nivel del ideal.

Así podemos decir que en las constituciones latinoamericanas no solamente la parte que trata de las prestaciones positivas del Estado es programática sino toda la constitución, la cual no pasa de ser un programa, así en su parte orgánica como en su parte dogmática. Este conocimiento es esencial en todo tratado científico de Derecho Constitucional en la América Latina. El que nos exponga los textos constitucionales y solamente nos explique el contenido teórico de sus disposiciones, no enterará a sus lectores sobre la verdadera constitución del país. Como la constitución es un programa, se deberá saber cuáles puntos del programa se han realizado en la práctica y cuáles divergencias existen entre el programa y la realidad. El derecho es algo vivido, y podemos solamente considerar como Derecho Constitucional las disposiciones del derecho escrito o consuetudinario que se cumplen. Si el gobierno es totalmente arbitrario, si no se atiende a reglas jurídicas, entonces no existe constitución a pesar de los textos más solemnemente jurados, y tampoco puede existir una ciencia del Derecho Constitucional de la Nación. El status de falta de constitución caracteriza los primeros tiempos de la Independencia, cuando todo debía regirse según las necesidades militares y no había sitio para un gobierno regular y civil. Este fenómeno no es característico de la América Latina; cada Estado incipiente debe primero establecer su poder, y solamente después puede darse una forma de derecho. Mirkine-Guetzevitch dice: "El desarrollo del Derecho Consti-

(4) E. Gil Borges, *Historical Background of the Constitutional Evolution in Hispanic-America*, in "The Caribbean Area", edited by Wilgus, Washington 1934, pp. 522 ss.

tucional de todos los países pasa en general por dos fases. Llamaremos histórica la primera fase: el poder es un hecho material, y el estudio del régimen constitucional viene a ser la exposición histórica de los acontecimientos. La segunda fase se abre cuando la historia se transforma en derecho, cuando el pretrecho jurídico del pueblo es tan fuerte que el derecho juega un papel autónomo en la creación de la vida social. Esta segunda fase que llamaremos jurídica no excluye, bien entendido, la necesidad de conocer la historia política, pero en este momento el Derecho Constitucional representa un sistema que funciona sin interrupción y sin impedimento, de manera de permitir el estudio dogmático de las instituciones constitucionales. Las naciones de la América Latina no han llegado todavía a esta segunda fase y por eso sus doctrinas jurídicas, a pesar del indiscutible valor de su constitución, no representan todavía una realidad" (5).

Si la opinión algo pesimista de Mirkine-Guetzevitch es correcta, no se puede negar que hay en muchos países, entre otros en Venezuela, una diferencia enorme entre la dictadura arbitraria de los primeros tiempos y el sistema actual. Ya tenemos unas reglas constitucionales y no son pocas las que se cumplen: no se ven presos políticos sin un procedimiento judicial con garantías efectivas, y la prensa es relativamente libre. Estamos en transición de la fase histórica a un verdadero régimen constitucional. Mirkine contestará que tal régimen solamente empezó en 1936 y que el futuro nos dirá si la fase constitucional ha llegado definitivamente.

El período desde 1811 a 1935 se caracteriza en Venezuela por una multitud de constituciones con carácter de programas y por un gobierno unipersonal a pesar de disposiciones contrarias de algunas constituciones; gobierno de un Jefe de cuya sola voluntad dependerá si se puede o no realizar cualquier disposición constitucional, sin sanción alguna en caso de violación abierta o disfrazada de la mayoría de sus disposiciones. En 1817, en su discurso de instalación del Consejo de Estado provisional, Simón Bolívar dice: "¿Y qué otra constitución que

(5) Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Paris 1932, p. LXXXVIII.

la dictatorial podía convenir en tiempos tan calamitosos? Así lo pensaban todos los venezolanos y así se apresuraron a someterse a esta terrible, pero necesaria administración. Los ejemplos de Roma eran el consuelo y la guía de nuestros conciudadanos". Y agrega el Libertador: "Yo he anhelado, y podría decir que he vivido desesperado, en tanto que he visto a mi patria sin constitución, sin leyes, sin tribunales, regida por el solo arbitrio de los mandatarios, sin más guías que sus banderas, sin más principios que la destrucción de los tiranos, y sin más sistema que el de la independencia y de la libertad. Yo me he apresurado, salvando todas las dificultades, a dar a mi patria el beneficio de un gobierno moderado, justo y legal" (6). Hacia el fin de su vida, después de muchos esfuerzos vanos para imponer un gobierno constitucional, exclama Bolívar: "No hay buena fe en nuestra América, ni entre los hombres, ni entre las naciones. Los tratados son papeles, las constituciones libros, las elecciones combates, la libertad anarquía, y la vida un tormento" (7).

Después de la larga dictadura de Páez escribe Antonio Leocadio Guzmán como Ministro del Interior y de Justicia en la Memoria de 1849: "Desnaturalizado así el sistema político, en abierta oposición el hecho con el derecho, burladas las leyes y la confianza pública, hallábase Venezuela en una situación anómala y aún absurda: la República en los códigos, la autocracia en los hechos" (8).

Después de la dictadura de los Monagas y terminada la Guerra Federal con la victoria de Falcón, se escribió en un

(6) Vicente Lecuna, Proclamas y Discursos del Libertador, Caracas 1939, p. 172 y 173.

(7) Simón Bolívar, Una mirada sobre la América española, Caracas 1829, página 7 (reimpreso; impreso por primera vez en Lima. En su último gran mensaje al Congreso Constituyente de la República de Colombia en 1830 el Libertador termina: "La independencia es el único bien que hemos adquirido a costa de los demás, pero ella nos abre la puerta para reconquistarlos bajo vuestros soberanos auspicios, con todo el esplendor de la gloria y de la libertad". Lecuna, p. 398.

(8) Exposición que dirige al Congreso de Venezuela en 1849 el Secretario del Interior y Justicia, Caracas 1849, p. 2.

informe oficial publicado en 1867: "Agotado el sufrimiento de los pueblos con los abusos de autoridad ejecutados por los gobiernos que los han presidido, abrió por su sola y espontánea voluntad una campaña esforzada hasta la heroicidad; y tales esfuerzos que luego fueron verdaderos sacrificios, los hizo para lograr un fin: quisieron dichos pueblos ser dueños de su suerte... Ocurrieron a la guerra para darse un gobierno propio y de su exclusiva elección, como medio único de consolidar un sistema en que fuera verdad la república, y con ésta las prácticas benéficas de la democracia. Tales deseos en su mayor parte han sido efímeros: de tantos y tan heroicos esfuerzos tiene el país por elecciones una farsa, por garantías la burla, y por República un sarcasmo" (9).

Después de los 20 años de despotismo de Guzmán Blanco escribe M. A. Matos en 1890: "En Venezuela la autoridad presidencial ha sido casi omnipotente; ella no ha tenido más límite que el capricho del ciudadano que la ha ejercido. Ante ella todo ha cedido, porque lo puede todo. Y lo puede todo, porque dispone de las fuerzas morales y materiales de la república; y con eso todo se alcanza, inclusive hacer las elecciones, dominar los estados e imponer su sucesor" (10).

El historiador González Guinán, gran partidario de Guzmán Blanco, no niega que éste fuera "caudillo y dictador", pero echa la culpa a la constitución del país, cuando dice: "Menester es convenir en que el origen de estas tendencias autocráticas de los presidentes de Venezuela provenía, más que del hombre, de la inmensa suma de poder de que aquéllos disponían... El presidente era, pues, el Gobierno, a quien por ésta o aquella circunstancia le estaba sometido todo, ministros, consejo, Estados y congreso; porque, además de las facultades que quedan enumeradas, es preciso hacer constar que el gobierno nacional era el administrador constitucional de la renta de los Estados, y por esa circunstancia tenían éstos que serles deferentes y habían de plegar a sus influencias, así para

(9) Informe acompañado al Proyecto de Reforma de la Constitución, Caracas, Imp. del Teatro de la Legislación 1867.

(10) M. A. Matos, Mis convicciones, Caracas 1890, p. 6.

los asuntos políticos, como para hacer nugatorias las disposiciones del Congreso" (11).

Cambiada diez veces la constitución, no se cambió el sistema de gobierno autocrático bajo los generales Joaquín Crespo (1892-1897), Cipriano Castro (1899-1908) y Juan Vicente Gómez (1908-1935).

Esta situación no es particular a Venezuela, la encontramos en toda la América Latina. El profesor norteamericano Gordon Ireland, quien en su "Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado" (12) dice de Venezuela: "En Venezuela observamos un ejemplo muy interesante del poco valor de las palabras escritas en un documento solemne contra la determinación de un hombre despiadado con un fuerte deseo de poder y teniendo el ejército con él", llega en su cursillo a esta conclusión: "El abismo entre los textos y la vida real es la primordial característica observable en un estudio constitucional de la mayor parte de los países de la América Latina".

Cuantos autores americanos y europeos hayan escrito sobre las constituciones latinoamericanas concurren en este juicio. El francés André Siegfried dice: "Poco importa que el cabecilla se imponga por la fuerza o que sea plebiscitaria o regularmente electo; la conclusión es siempre la misma: se trata de él, sólo de él; él encarna en su persona la noción misma del poder, de la soberanía; los ministros, sus ministros, no son sino comisionados, responsables solamente ante él, simples reflejos de su persona y siempre revocables según su voluntad". Hablando de la "falta de respeto por la legalidad" prosigue Siegfried: "En ningún lugar se habla más abundantemente de la constitución que allí donde diariamente se la viola. Eminentes juristas discuten seriamente la significación de los textos, de los cuales se burlan los políticos" (13).

La uniformidad de este fenómeno, que se repite en todos los países de la América Latina, nos permite concluir que

(11) González Guinán, Historia Contemporánea de Venezuela, t. XIV, Caracas 1925, p. 153.

(12) Gordon Ireland, Ciudad Trujillo 1941, p. 95 y 114.

(13) André Siegfried, La América Latina, Traducido por L. A. Sánchez, Santiago de Chile 1935, pp. 53 y 58.

no se trata de una casualidad sino que las circunstancias históricas y materiales condujeron con necesidad a un gobierno dictatorial. Estas circunstancias son demasiado conocidas, por tanto podemos renunciar a analizarlas en detalle. Durante los 300 años de la colonia los habitantes de la América española no habían sido preparados para gobernarse por métodos democráticos. La falta de educación y de los más elementales medios económicos de una vida civilizada hicieron inepta a la mayoría de la población para ejercer la soberanía declarada en las constituciones. Su actitud no podía ser otra que la de esperar con apatía lo que viniera "de arriba", sea el gobernante el viejo virrey o capitán general o un nuevo caudillo con el nombre de Presidente de la República. El que gobernaba, tenía que apoyarse en pocos (más o menos ilustrados) que entonces formaban una oligarquía y se aprovechaban para su propio interés del poder de mando. Para defenderse contra los pocos ilustrados excluidos del poder que les envidiaban las ventajas del gobierno, tenía el gobernante que apoyarse en la fuerza armada; así resultó que el gobierno latinoamericano revistió un carácter militar y que el Jefe del Estado debía mostrar capacidades de estrategia militar antes que talento de buen gobernante.

El gobierno de carácter militar fue indispensable en los primeros tiempos de la independencia para combatir a los ejércitos españoles, mas el sistema se perpetuó para contrarrestar la anarquía. Se ha visto como ventaja del gobierno militar el haber sido éste capaz de establecer en el país la paz y el orden. Pero esta paz se logró al alto costo de un sistema gubernamental corrompido y de la pérdida de toda libertad. Además, la estabilidad ganada con el sacrificio de la libertad del ciudadano se limitó cuando más a la vida del jefe. Los abusos del gobierno dictatorial condujeron siempre a una oposición armada, porque la oposición pacífica no era posible y así el sistema del jefe militar unipersonal, que debía traer al país la tranquilidad, le trajo una serie inagotable de revoluciones y guerras civiles. He allí el conocido ciclo de revoluciones y dictaduras.

El ensayo de reemplazar este sistema poco satisfactorio por un gobierno civil y democrático culminó siempre en el fracaso. El jefe de la oposición por lo regular reclama una reforma constitucional para ganar el apoyo de los liberales; pero una vez en el mando desconoce los principios antes propagados por él. El federalismo que era uno de los lemas liberales no sirvió a la democratización del país, sino agregó a la dictadura central la pesadilla de los caudillos locales que eran o agentes del jefe federal u oponentes de él o adherentes del futuro dictador del país. Las elecciones después de la extensión del voto a todos los ciudadanos, incluso a los analfabetos, siempre resultaban a favor del caudillo oficial quien las ganaba por presión armada o modificando el escrutinio por procedimientos fraudulentos. Las prescripciones sobre el período presidencial y la no reelección fueron eludidas con el nombramiento de un presidente de forma, sumiso en todo al dictador, o con una abierta reforma constitucional que permitió la reelección.

Durante las dictaduras de hecho casi siempre se mantuvieron exteriormente las constituciones democráticas, se las reformó con gran aparato como para dar a entender que se las acataba en toda su integridad, hubo elecciones y congresos de forma, lo que se ha llamado "homenaje tributado por el vicio a la virtud". En las universidades se enseñó el Derecho Constitucional según los textos de los constitucionalistas de Francia y sin referencia a la realidad latinoamericana; un derecho muerto y sin importancia, relegado a la simple categoría de la instrucción cívica elemental. Típicas son a ese respecto las "Lecciones de Derecho Constitucional" del colombiano Florentino González, traductor del constitucionalista norteamericano Federico Grimke, lecciones dictadas en Buenos Aires y publicadas en 1869, las cuales sirvieron de texto en las universidades de Colombia y Venezuela durante generaciones (14).

(14) Felipe Larrazábal publicó en 1864 bajo el título de "Principios de Derecho Político o Elementos de la Ciencia Constitucional" el curso dictado por él en la Universidad de Caracas. Según se lee en el prólogo, ese texto estaba destinado a reemplazar el Curso de Política

Raro que los representantes de la ciencia política apoyen abiertamente el sistema de las dictaduras, tarea reservada a la Escuela Sociológica representada en Venezuela durante el gobierno de Gómez por la teoría del "cesarismo democrático". Según esta escuela la dictadura no es un mal necesario sino más bien el gobierno ideal y el único apropiado a la América latina. Las constituciones influidas por los Estados Unidos y Francia hasta llegaron a ser tildadas de exóticas. Los gobernantes ideales pintados por la Escuela Sociológica no aparecen en realidad en los países donde las dictaduras hacen de las suyas y se caracterizan por el abuso del poder, el enriquecimiento de unos pocos en detrimento del pueblo. Surgen sí los grillos, las cárceles, el ostracismo, la persecución y el martirio. Pero afortunadamente por debajo de estos rigores se fortificaba la resistencia; golpe a golpe, día a día, se acentuó la lucha por la democracia, lucha que recuerda las que sostuvo en Roma la plebe contra el patriciado por la igualdad. La democracia es cuestión de cultura, labor de siglos, es el asiento de las civilizaciones. La democracia es un producto de la tradición. Alguien ha definido la democracia como la aristocracia de los más virtuosos y entendidos. El gobierno democrático con la participación de todos sólo puede desarrollarse paulatinamente y en concordancia con el desarrollo económico y cultural del país.

El problema de la democracia no está limitado a la América latina. La democracia demostró sus imperfecciones y fallas en muchos países europeos y se ha hablado últimamente mucho en Europa de la crisis de la democracia. En las nacientes democracias de Alemania en 1919 y España en 1931 la imposibilidad de entenderse la multitud de partidos y formar en el parlamento una mayoría firme condujo a la inestabilidad y debilidad de los gobiernos parlamentarios y facilitó así el establecimiento de dictaduras. En la ya más vieja

Constitucional de Benjamin Constant en uso hasta entonces. Es de observar que las lecciones de Larrazábal no mencionan ni siquiera una sola vez la constitución de Venezuela u otra americana; se contenta con una explicación teórica de las instituciones democráticas y libertades políticas.

democracia de Francia también hubo una verdadera crisis parlamentaria con los constantes cambios de las coaliciones de partidos y los consiguientes cambios en el gobierno. Los amigos de la democracia no se dejan convencer por estas experiencias y no convienen en abandonar el ideal democrático por la dictadura. El ex-presidente del Consejo de Ministros de Italia, Francisco Nitti, dice que "el espectáculo de los parlamentos no es siempre el más edificante, pero hasta los peores parlamentos son preferibles y dan como término medio, hombres mejores y más honestos que los gobiernos autoritarios. Las representaciones políticas no siempre eligen con arreglo al criterio de mérito y de la competencia y frecuentemente eligen muy mal; pero los gobiernos militares y autoritarios eligen casi siempre mucho peor... Lo que elige la democracia es, con frecuencia, mediocre; pero la ventaja de la forma democrática es que las consecuencias son visibles, todas las vanidades ridiculizadas, todas las ineptitudes puestas de relieve por la prensa, por la opinión pública, por la dureza de la lucha política entre los partidos" (15). Pero la tendencia en Europa no es propiamente la de mantener el sistema democrático en el sentido de la democracia liberal del siglo pasado; lo que se anhela es la adaptación de la democracia a las necesidades económicas y políticas de la época, se trata de formar gobiernos fuertes y estables con amplias facultades de intervención económica; la función de los parlamentos será entonces menos la de dirigir la política que la de controlar la actuación del gobierno (16).

Las constituciones de la América Latina han desarrollado pocas instituciones propias; la única institución importante es su régimen presidencial, "esta mezcla de dictadura y democracia" como dice Giraud (17). Las excepciones del puro

(15) Francisco Nitti, *La Democracia*, Madrid 1932, T. 2, p. 31.

(16) Joseph Barthélémy, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris 1935 (Bibliothèque constitutionnelle et parlementaire contemporaine, Tome VI), p. 106 y 175. Carlos García Oviedo, *El Constitucionalismo de la post-guerra*, Sevilla 1931, p. 64 y 109.

(17) Emile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, p. 66.

sistema presidencial existen más en el papel que en la realidad y no podemos constatar una consecuente evolución de la dictadura hacia la democracia. Países que para observadores del siglo pasado como Justo Arosemena y Cecilio Acosta prometieron una evolución democrática como la Argentina con una élite intelectual muy adelantada y el Brasil con una monarquía constitucional y parlamentaria entre 1847 y 1889, tienen en el momento que se escribe este libro gobiernos puramente totalitarios. Los países que actualmente tienen el aspecto más democrático en el Continente son Chile, Colombia y Uruguay. El sistema parlamentario que tuvo Chile hasta 1925 era una oligarquía con tendencias liberales. Desde 1925 la constitución estableció el sistema presidencial, pero todavía los partidos y el parlamento influyen en el nombramiento de los ministros. Sin embargo, el problema del atraso económico y cultural de la población indígena está aún sin solucionar. En Colombia la fuerza casi igual de los partidos tradicionales ha permitido que la oposición organizada tenga una influencia efectiva en el Congreso y pueda controlar la actuación del gobierno; con todo la influencia de la opinión pública se confina a Bogotá y a algunas provincias adelantadas. En las demás provincias el poder se concentra en una oligarquía de los líderes del partido gobernante, lo que demuestra que la situación económica de una región es un factor determinante para la evolución democrática.

Debemos guardarnos de considerar como verdadera democracia las pseudo elecciones y los pseudo congresos de la América Latina; pero sería un error decir que la raza y el clima hacen imposible una evolución democrática. La América Latina probablemente nunca tendrá la democracia liberal que tuvo Inglaterra en el siglo pasado; este sistema presupone una numerosa clase media que no existe. La democracia liberal tiene tendencias a desaparecer en todas partes a favor de un Estado cuyo primer deber es la intervención económica en favor de la masa pobre del pueblo. El profesor de Derecho Constitucional norteamericano Becker dice: "Este es el dilema que confrontan las sociedades democráticas, resolver el problema económico por el método democrático, o dejar

de ser sociedades democráticas” (18). Para la América Latina puede decirse que la evolución hacia una democracia depende del desarrollo económico y cultural de las masas indígenas. Pero sería un error creer que la economía es todo, se puede notar en toda la América Latina un gran esfuerzo moral y patriótico encaminado a reemplazar el gobierno dictatorial y arbitrario por un gobierno legal, con funcionarios capaces y honestos y con un control efectivo ejercido por la opinión pública. Es una falsa representación de los hechos, la del materialismo histórico que ve en Bolívar sólo “el primer caudillo” (19). Los muchos años que sufrió la élite intelectual de todos los países en las prisiones y el destierro por no someterse como serviles instrumentos a un gobierno dictatorial, forman la mejor prueba de que en la raza latinoamericana hay un fuerte anhelo por la libertad y la democracia.

La ciencia del Derecho Constitucional no puede contribuir con mucho al desarrollo de la vida constitucional del país, si se contenta con una pura interpretación teórica del texto constitucional que tantas veces y con tanta razón se ha llamado hoja de papel o letra muerta. El “derecho puro” en el sentido de Kelsen que se ocupa de las normas y quiere separar totalmente la Sociología del Derecho Constitucional, podría admitirse si existiera un alto respeto por los textos constitucionales y si éstos se cumplieran en su totalidad. En el Derecho latinoamericano, donde el texto constitucional es la expresión de un ideal, este texto siempre debe compararse con la realidad. Si nuestro fin es concordar la realidad con el texto, debemos empezar por reconocer las divergencias actuales entre principios expresados y su aplicación, entre constitución escrita y constitución efectiva. Esto es lo que nos proponemos hacer en los capítulos siguientes.

(18) Carl L. Becker, *Modern Democracy*, New Haven, Yale University Press 1941, p. 67.

(19) Bolívar ha podido ser un caudillo, pero también fue un apasionado de la libertad. El ideal de la libertad no ha muerto con él, puede haber caudillos, pero hay también una fuerza de opinión que tiende a derribarlos.

CAPITULO II

LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS DESDE LA INDEPENDENCIA

En la literatura del Derecho Constitucional la Venezuela del siglo pasado tiene fama por el número elevado de sus revoluciones. Según García Calderón hubo 52 revoluciones importantes en un solo siglo; Joseph Barthélémy cuenta 104 revoluciones en 70 años, “sin hablar de simples sublevaciones (*émeutes*)” (1). Pueden ser exageradas estas cifras, pero consta que el país vivía en un estado de inseguridad e inquietud perpetuas, a veces con revoluciones locales, pronto sofocadas por el caudillo de turno, otras veces con conflictos armados muy serios que tenían su repercusión en todo el país. Una verdadera guerra interior fue la Guerra Federal con sus continuas batallas y destrucción durante 5 años.

La inestabilidad del Poder Público se expresa por una inestabilidad de las constituciones escritas y Venezuela tiene también el record de haber cambiado más de veinte veces su constitución, desde la primera de 1811 hasta la actual. A primera vista parece una tarea dificilísima orientarse en esta abundancia de constituciones, de las que Gordon Ireland dice: “Después de la constitución de 1830 una sucesión de 16 cons-

(1) García Calderón, *Las Democracias de la América Latina*; Joseph Barthélémy, *Le Rôle du Pouvoir Exécutif dans les Républiques modernes*, ambos citados por Emile Giraud, *Le Pouvoir Exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París 1938, p. 62.

tituciones parecen no haber tenido ningún vigor ni pertenecido al mismo país". (2) Pero la consternación que uno tiene al principio ante la multitud de constituciones desaparece frente a un estudio detenido. Lo que sí se puede decir es que las Constituciones apenas tenían vigor; pero no son tan contradictorias y al contrario se puede constatar en la mayoría de las materias contenidas en las diversas constituciones una evolución lógica sin que hayan cambiado los principios esenciales de la separación de los poderes y de las garantías individuales.

No todas las constituciones que fueron promulgadas en Venezuela tienen la misma importancia; las más importantes para los estudiosos del Derecho Constitucional Venezolano son las de 1830 y 1864. Las Constituciones de 1811, 1819 y 1821 no carecen de valor histórico; la de 1811, por ser la primera de la América Latina que proclamó la Independencia completa del Rey de España; la Constitución de Angostura por ser inspirada por el Libertador; y la Constitución de Cúcuta por haber legalmente realizado la idea de la Gran Colombia. Pero estas tres constituciones no fueron más que programas que nunca llegaron a realizarse.

La constitución de 1830 creó el sistema centro-federal que desde entonces rige en Venezuela, esto a pesar de la terminología contraria de las constituciones "federales" de 1864 y siguientes.

La constitución de 1830 rigió por lo menos formalmente durante la larga dictadura de Páez. Las constituciones de 1857 y 1858 no tienen más valor que el de un proyecto porque nunca se realizaron y son nada más que expresiones del pensamiento liberal de la época, como lo son también las discusiones en la Convención de Valencia.

No podemos decir lo mismo de la constitución de 1864, su sistema y sus ideas dominantes formaron parte del Derecho Constitucional de todas las épocas siguientes, sin enmiendas duraderas de mayor importancia. En 1864 se determi-

(2) Gordon Ireland, *Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado*, Ciudad Trujillo 1941, p. 94.

naron los límites de los 20 Estados, que con menores divergencias están todavía vigentes; lo único que se cambió fueron los nombres, debido a la curiosa costumbre de querer perpetuar el nombre de un caudillo como Falcón o Monagas. Las varias reformas constitucionales de Guzmán Blanco, que tenía una verdadera manía de reformar, son pasajeras y después de la muerte del gran reformador, los epígonos se apresuraron a restablecer en 1893 el sistema de 1864.

Las reformas de Guzmán Blanco nunca fueron reformas totales sino únicamente reformas parciales de la constitución de 1864, que se limitaban al número de Estados, al sufragio, al periodo presidencial y a la composición del Poder Ejecutivo. Las numerosas reformas del siglo XX, las cuales, a excepción de la última de 1945, siempre se hicieron en forma de reforma total, en verdad eran reformas parciales de pocos artículos. La única reforma verdaderamente total fue la de 1925, que es, después de las constituciones de 1830 y 1864, la más importante constitución como antecedente, porque su sistema es el actualmente vigente.

Se ha reprochado a la obra clásica de Gil Fortoul, publicada por primera vez en 1906, el ser más una historia política de Venezuela que una historia de sus constituciones. Este reproche de ninguna manera es justificado. Gil Fortoul hizo bien en no dar demasiada importancia a documentos puramente promulgados pero nunca aplicados y en narrar una historia de los acontecimientos, de los hombres y de las ideas que dominaron la época. Citando a Gil Fortoul expone el constitucionalista Mirkine-Guetzevitch, que es en la historia política de las naciones latinoamericanas donde podemos informarnos sobre la aplicación de sus constituciones con mucha mayor precisión que en un tratado de Derecho Constitucional y que la ruptura entre los textos constitucionales y la vida real es una característica primordial de la vida constitucional en la América Latina. (3)

(3) Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Paris, 1932, p. LXXXVIII.

La obra de Gil Fortoul tiene además el mérito de haber publicado en el apéndice y puesto así al alcance de todos el texto de las primeras constituciones. En 1943 el texto de todas las constituciones venezolanas desde 1830 ha sido publicado en el Tomo VI de "Leyes y Decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", compilación oficial del Ministerio de Relaciones Interiores. El interés de los abogados por la historia de Venezuela siempre ha sido muy vivo y ellos han publicado más bien monografías sobre asuntos históricos que sobre el derecho propiamente dicho, fenómeno que se explica fácilmente durante las épocas de dictaduras por la casi imposibilidad de discutir seriamente problemas de actualidad.

Como resultado de un concurso promovido por el Colegio de Abogados del Distrito Federal, se publicaron recientemente tres obras que dan una ojeada completa sobre el contenido de las varias constituciones que ha tenido el país. Bajo el título de "Evolución Constitucional de nuestra República" (Editorial "Cecilio Acosta", 1944), el Dr. Ambrosio Oropeza analiza las ideas dominadoras, especialmente de las primeras constituciones del país. En la obra "Índice Constitucional de Venezuela" (Editorial "Elite", 1944), el Dr. Ulises Picón Rivas nos da un resumen del contenido de cada reforma constitucional hasta la de 1936; en el apéndice de la obra reproduce el texto de todas las constituciones de Venezuela desde 1811. En la monografía "Derecho Constitucional Venezolano", estudio histórico-jurídico, (Editorial "Cecilio Acosta", 1944), el Dr. Pablo Ruggeri Parra hizo el ensayo original de describir la evolución de cada institución constitucional a través de las varias constituciones venezolanas.

El que se interese en la evolución constitucional deberá consultar las obras mencionadas y también las Actas de los Congresos Constituyentes y los Mensajes que se dirigieron a ellos. Aquí debemos contentarnos con mencionar los puntos más resaltantes. La primera constitución de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, está precedida de la declaración de Independencia de 5 de julio del mismo año. Como ya dijimos, es la primera constitución latino-americana en la cual

el país declara su Independencia del Rey de España. La constitución de Cundinamarca del 4 de abril de 1811 que precedió al Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada de 27 de noviembre de 1811, es anterior en fecha a la declaración de Independencia de Venezuela; pero la constitución cundinamarquesa establece una monarquía constitucional bajo el imperio del Rey de España y recuerda en eso el Acta del Ayuntamiento de Caracas del 19 de abril de 1810, que establece la "Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII". (4) Según Gil Fortoul (5) y según el autor colombiano Tulio Enrique Tascón (6), se protestaba en ambos casos lealtad y sumisión a Fernando VII para ocultar el verdadero propósito de la Revolución que era la autonomía. En lo que concierne a Venezuela, se desprende del Acta del Congreso de 1811 que los congresantes retarda-

(4) El preámbulo de la Constitución Cundinamarquesa de 1811 dice: Promulgado por Jorge Tadeo Lozano, Presidente Constitucional del Estado de Cundinamarca, Vice-Regente de la Persona del Rey al Real nombre de Don Fernando VII Rey de los cundinamarqueses... En el título III, intitulado "De la Corona", encontramos el siguiente

Art. 1: "La provincia de Cundinamarca se erige en Monarquía Constitucional, para que el Rey la gobierne según las leyes, moderando su autoridad por la representación nacional que en esta Constitución se expresa y determina".

Y dice el

Art. 10: "La Corona de Cundinamarca es incompatible con cualquiera otra extraña que no sea de aquellas que a principios del año 1808 componían el Imperio Español y aún la unión con éstas deberá entenderse bajo la expresa condición de que adopten un gobierno representativo que modere el poder absoluto que antes ejercía el Rey". Aquí los constituyentes parecen inclinados a mantener la unión con España bajo la condición de que se estableciera allá una Monarquía Constitucional. El Acta de Independencia de Cundinamarca lleva la fecha de 16 de julio de 1813; la primera Acta de Independencia en la Nueva Granada es la de la Provincia de Cartagena, de 11 de noviembre de 1811. Véase Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, "Constituciones de Colombia", 2ª edición, Bogotá 1911, Tomo I, p. 348 y 496.

(5) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3ª edición, T. I., p. 164, llamada 1.

(6) Tulio Enrique Tascón, Derecho Constitucional Colombiano, 3ª edición, p. 10.

ban la proclamación oficial de la Independencia por considerar que equivalía ésta a una declaración de guerra a España. Solamente bajo la presión constante de la opinión pública y especialmente de la Sociedad Patriótica, inspirada por hombres como Miranda y Bolívar, proclamaron por fin la Independencia en el Acta del 5 de Julio cuyo modelo es el Acta de Independencia de los Estados Unidos redactada por Jefferson en 1776. En la sesión del 3 de julio de 1811 el diputado Tovar expresó que la resolución de declarar la Independencia se había "diferido por razones políticas". El diputado Ramírez dijo: "En los tumultuarios momentos del 19 de abril fue necesario economizar las innovaciones, y por eso se conservó el nombre de Fernando; a pesar de eso nos llaman insurgentes; nada tenemos pues que aventurar". Miranda, que era Vicepresidente del Congreso, apoyó enérgicamente la moción de no aplazar más la declaración de la Independencia. En la sesión del 4 de julio fueron admitidos varios ciudadanos de la Sociedad Patriótica que no eran diputados del Congreso y se les concedió la palabra para pronunciarse a favor de la independencia. (7).

La constitución sancionada por el congreso de 21 de diciembre de 1811 se inspiró en la redacción de Filadelfia. El autor del proyecto fue el diputado Ustáriz, algunos diputados comisionados por el Congreso participaron en la redacción. Las discusiones del proyecto se mencionan solamente de manera muy sumaria en el libro de Actas del Congreso; el Acta de la sesión del 31 de octubre de 1811 menciona un "cuaderno de debates que se lleva por separado", cuaderno que se ha perdido como se ha perdido también el Libro I de Actas del Congreso Constituyente para las sesiones desde el 2 de marzo hasta el 24 de junio de 1811. No conocemos por eso en detalle las discusiones del Congreso sobre el proyecto de constitución. Pero se desprende de las Actas que tenemos que no era mucho el interés de los miembros del Congreso por el contenido de la constitución; lo único que importaba era tener

(7) El Libro Nacional de los Venezolanos. Actas del Congreso Constituyente de Venezuela en 1811; Caracas 1911, pp. 44, 48 y 62.

una constitución, para someterla a las provincias. Las pasiones de los congresantes se expresaron solamente sobre la cuestión de los fueros eclesiásticos eliminados en la constitución, con el voto salvado de varios diputados.

La influencia americana se ve en la forma federal del nuevo Estado que se llama Confederación, recordando en eso los artículos de Confederación de las 13 colonias norteamericanas de 1777.

La institución de dos Cámaras Legislativas y de un Poder Ejecutivo Federal parecen tomadas de la constitución norteamericana de 1789, pero con la esencial diferencia de que el Poder Ejecutivo no es unipersonal, sino es un triunvirato. El gobierno colegial correspondía a las ideas democráticas de la Revolución Francesa. El primer gobierno argentino de 1811 es también un triunvirato (8). La constitución de Cundinamarca de 1811 prevé un Presidente asociado de dos consejeros con voto consultivo (Título V, art. 8). La influencia francesa se expresó también en la extensa proclamación de los derechos del hombre en la última parte de la constitución. La constitución de 1811 es incongrua y condujo a Francisco de Miranda a agregar a su firma la conocida reserva: "Considerando que en la presente constitución los poderes no se hallan en justo equilibrio, ni la estructura u organización general es suficientemente sencilla y clara para que pueda ser permanente; que por otra parte no está ajustada con la población, usos y costumbres de estos países, de que puede resultar que en lugar de reunirnos en una masa general o cuerpo social, nos divida y separe en perjuicio de la seguridad común y de nuestra Independencia, pongo estos reparos en cumplimiento de mi deber".

El documento tan justamente criticado de 1811 fue substituido en 1819 por la constitución de Angostura. Esta Carta clásica, basada en el proyecto de Bolívar, realiza la unión deseada por Miranda y define los poderes públicos con admirable claridad. No es original, es una materialización de la

(8) José Nicolás Matienzo, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ª ed., Buenos Aires 1926, p. 44.

soberanía del pueblo propugnada por Rousseau, de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa y de la separación de los poderes propagada por Montesquieu; pero Bolívar no copia todo. En lugar del sistema de gobierno inglés con su *premier* recomendado como modelo por Montesquieu, el Libertador crea un sistema *sui generis* que será en adelante no solamente el sistema de Venezuela sino el sistema de toda la América Latina; el Poder Ejecutivo se compone del Presidente y sus ministros; el Presidente no actúa válidamente sino por medio de los ministros, responsable éstos por el cumplimiento de la constitución y las leyes, institución desconocida en el sistema presidencial de la América del Norte. "Cada Ministro, dice el art. 4 de la sección sexta del título 7º, es jefe del ramo o departamento que le está encargado, es el *órgano preciso e indispensable* por donde el Presidente libra sus órdenes a las autoridades que le están subordinadas. Toda orden que no sea firmada y dirigida por el respectivo Ministerio, no debe ser ejecutada". Y sigue el art. 5: "Los Ministros son responsables de las órdenes que aparezcan expedidas por ellos, y no los exime de esta responsabilidad la orden que hayan recibido del Presidente, si fuere contra la constitución o las leyes". También contiene la constitución de Angostura el importante principio de la alternabilidad del Poder Ejecutivo en estas palabras del art. 3 de la sección primera del título 7º: "La duración del Presidente será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión". El sufragio se reservó a los hacendados y el Cuerpo Legislativo debía elegirse con voto público indirecto de la misma manera que en la constitución francesa del año III (1.795).

No aceptó el Congreso de Angostura la proposición de Bolívar de crear, según el modelo inglés de la Cámara de los Lores, un Senado hereditario y previó un Senado vitalicio. El Congreso de Cúcuta que decidió la unión de Venezuela con la Nueva Granada no cambió fundamentalmente las ideas de Bolívar en la constitución de 1821. Se dejaron las dos Cámaras con elección indirecta, pero la duración del Senado se redujo a ocho años. Para el Ejecutivo se aceptó el sistema norteamericano con un gabinete ("Consejo de Gobierno") puramente de-

liberativo y con dependencia completa de los "secretarios del despacho" del Presidente. Lo esencial de la constitución de Angostura no fue cambiado, y en el manifiesto que precede a la constitución de 1821 firmado por el Presidente del Congreso, Dr. Miguel Peña, el sistema de Gobierno se explica así a los pueblos de Venezuela y Nueva Granada: Un "gobierno cuyos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, exactamente divididos, tienen sus atribuciones marcadas y definidas, formando, sin embargo, un todo de tal suerte combinado y armonioso, que por él resultan protegidas vuestra seguridad, libertad, propiedad e igualdad ante la Ley".

El error del Congreso fue el de no admitir el sistema federal y la autonomía administrativa para Venezuela y Nueva Granada, que eran antes entidades completamente separadas con su desarrollo particular. El particularismo, nefasto para los distritos o provincias de una sola Capitanía General, no podía impedirse a las dos naciones vecinas pero distintas; y la exageración del centralismo debía acabar con la Gran Colombia. Los autores colombianos deploran que la idea de Nariño, de formar una unión federativa entre Nueva Granada y Venezuela, haya sido rechazada por los partidarios de Bolívar en el Congreso de Cúcuta (9).

La constitución venezolana de 1830 tiene el mérito de haber creado el sistema centro-federal, sistema apropiado para el país, que se realizó *de lege* en Colombia desde 1886, después de muchas perturbaciones y particularismos, y que está prácticamente realizado en Venezuela a pesar de los términos de la constitución actual. El sistema centro-federal establecido por la constitución de 1830 consiste en la combinación de un gobernador de provincia dependiente del Poder Ejecutivo con una diputación provincial de diputados elegidos en elecciones locales, sistema calcado en la constitución

(9) Tulio Enrique Tascón, Derecho Constitucional Colombiano, 3ª ed., p. 13: "Nariño, como político realista, o positivista, comprendía que la unidad era la forma constitucional orgánica de la Nueva Granada, así como la federación era la forma constitucional orgánica de la Gran Colombia. Por desgracia, sus puntos de vista no lograron prevalecer".

de Cádiz de 1812. Por lo demás, la constitución de 1830 conservó más o menos el ideario de las dos constituciones anteriores y expresó en el art. 7 la soberanía del pueblo, en el art. 8 la separación de los poderes y en el art. 6 los principios de gobierno que contiene la constitución actual en su art. 13, en esta forma:

“Art. 6. El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”.

El derecho de voto continúa reservado a los hacendados, las elecciones son todavía indirectas y públicas, el periodo del Senado se reduce a cuatro años; el Consejo de Gobierno de la constitución de Cúcuta se amplía, agregándose al gabinete compuesto del Vicepresidente de la República y de los secretarios de despacho cinco consejeros más, uno como representante de la Corte Suprema de Justicia y cuatro como representantes del Congreso. Se amplían también las facultades del Consejo de Gobierno que tiene ahora en ciertos casos voto deliberativo.

La constitución de 1830 quedó en vigor durante los 27 años caracterizados por el gobierno directo o indirecto de Páez. La constitución de 1857 emanada de José Tadeo Monagas tuvo una efímera vida de nueve meses. Según el testimonio del contemporáneo colombiano Justo Arosemena, la constitución que salió de las deliberaciones de la Convención de Valencia de 1858, murió antes de nacer, pues la Guerra Federal impidió su aplicación. Las ideas liberales de la constitución de 1857 y todavía más liberales de la de 1858, que también contenía la ampliación de la autonomía de las provincias, fueron en parte recogidas por el vencedor Falcón, quien, antes de decidirse la nueva constitución, publicó el decreto de 16 de agosto de 1863 sobre los derechos individuales y las garantías de los venezolanos, con el catálogo de garantías que formó después el art. 14 de la constitución de 1864 y está hoy con pocas modificaciones contenido en el art. 32 de la constitución actual. El vencedor no quiso copiar la formulación de las garantías de la constitución establecida en 1858 por el partido enemigo; por eso se inspiró en la Carta adop-

tada después de la guerra civil análoga en Colombia por los vencedores en el Congreso de Rionegro. La constitución de Rionegro sirvió también de modelo a la venezolana de 1864, la cual declara, conforme a la teoría federalista, que los Estados que forman la Unión venezolana, reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política, y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en la constitución.

La constitución de 1864 es la base de todas las constituciones siguientes hasta la actual. En 1864 el Estado de Venezuela de 1830 se transformó en los "Estados Unidos de Venezuela", la federación venezolana de 20 Estados. Entre las garantías se estableció la libertad de sufragio para las elecciones populares "sin más restricción que la menor edad de 18 años" y los Estados se obligaron a establecer el sufragio directo y secreto. Conforme al sistema federal el Senado se compone de dos Senadores para cada Estado. Para el Poder Ejecutivo se adopta el sistema presidencial en la forma de la constitución de Angostura, con ministros responsables.

Las constituciones de 1874 y 1881 son patrocinadas por Guzmán Blanco con un empeño hipócrita de acabar con el gobierno personalista. La constitución de 1874 enmendó a la de 1864 en tres puntos: se decretó el voto público y firmado "para evitar el fraude"; se proclamó la responsabilidad de funcionarios y, finalmente, el período presidencial se redujo a dos años. Guzmán Blanco motivó esta última reforma como sigue: "Con esta innovación todo propósito revolucionario se hace impracticable, porque en el primer año apenas hay tiempo de que aparezcan las causas que motiven la revolución y en el segundo sobreviene la transformación legal por medio de las elecciones.... También es una garantía de la libertad el que el gobernante supremo no tenga así tiempo de apegarse al mando, ni para allegar los elementos de fuerza que necesita siempre la usurpación" (10). Naturalmente se

(10) "Documentos favorables a la reforma de la Constitución de 1864 pedida por el Ilustre Americano, General Guzmán Blanco, Presidente de la República, y sancionada por el Congreso Federal de 1874", Caracas 1874, p. 4.

prohíbe en la constitución de 1874 la reelección del Presidente saliente o de sus familiares; pero lo que consigue el dictador del quinquenio es precisamente hacerse reelegir por tres años más.

La constitución de 1881 se llama corrientemente la constitución suiza o helvética, porque en ella encontramos un Consejo Federal. La denominación de la constitución, introducida por Guzmán Blanco mismo, se ha mantenido a pesar de que el Consejo Federal de la constitución de 1881 es muy distinto de la institución gubernativa de la constitución de la Confederación Suiza de 1874. Guzmán Blanco hizo publicar en 1879 por la Imprenta de la Gaceta Oficial una traducción de la constitución de Suiza con comentarios (11).

La constitución de 1881 conserva el sistema de 1864, agregando a las modificaciones de 1874 unas pocas más: el número de los Estados se reduce a 9, de los cuales los 20 viejos Estados forman secciones, se crea como complemento de la Corte Federal una Corte de Casación y finalmente, y ésta es la reforma más característica, se crea el Consejo Federal. De esta última reforma dijo Guzmán Blanco en su mensaje al Congreso Constituyente: (12) "El Poder Ejecutivo conviene instituido de un modo diferente. Tal como lo constituyen las instituciones suizas, es más adaptable a nuestras peculiares circunstancias que cualquier otra". En verdad, el Consejo Federal de la constitución de 1881 se parece apenas a las instituciones suizas. En Suiza tenemos un verdadero gobierno colegial, donde los siete miembros del Consejo Federal forman el Poder Ejecutivo. Cada uno de los miembros es jefe de un departamento ejecutivo, de la misma manera que en

(11) "Constitución Federal de la Confederación Suiza del 28 de mayo de 1874. Traducida del francés por Vicente Coronado. Publicada de orden del Ilustre Americano, General Guzmán Blanco", Caracas 1879.. "Comentarios a la Constitución Federal Suiza del 29 de mayo de 1874, publicados de orden del Ilustre Americano, General Guzmán Blanco. Por A. Catalán, traducidos del francés por Vicente Coronado", Caracas. 1879.

(12) Protocolo de las Conferencias y Acuerdos del Congreso de Plenipotenciarios reunidos en 1879, Caracas, 1879, p. 7.

el sistema parlamentario un ministro de Estado; las cuestiones importantes se deciden por mayoría en las sesiones del cuerpo colegial, donde el Presidente, que cambia cada año y que durante su presidencia continúa como jefe de un departamento ejecutivo, no tiene más influencia que los demás seis miembros del Consejo Federal. El Consejo Federal de Guzmán Blanco no es el Poder Ejecutivo como en Suiza, es un cuerpo de control de 19 miembros salidos del Congreso que deben necesariamente dar su consentimiento a los actos importantes del Ejecutivo. El Ejecutivo que gobierna es todavía como en las constituciones de 1864 y 1874 el Presidente de la República con los Ministros como órganos naturales y precisos del Presidente. Habrá un Consejo de Ministros presidido por éste que decidirá “de todos los negocios que no sean de lo económico de las Secretarías”.

Las atribuciones reservadas al Consejo Federal según el art. 66 de la constitución de 1881 consisten en el consentimiento necesario a ciertos actos del Presidente como tratados de la Nación con otras naciones, contratos de interés nacional, medidas de defensa, nombramientos de diplomáticos y de empleados de Hacienda (pero no de los Ministros del Despacho). Estas funciones son las mismas que tiene en Estados Unidos el Senado y en los países suramericanos a veces la Comisión Permanente durante el receso del Congreso. El Consejo Federal guzmancista se parece más al Consejo de Gobierno de la constitución venezolana de 1830 que a la constitución suiza. La Ley del 15 de mayo de 1881 orgánica del Consejo Federal y todavía más explícitamente la Ley Orgánica del 2 de mayo de 1882 amplificaron las funciones constitucionales del Consejo Federal y crearon así una curiosa duplicidad con el Consejo de Ministros. Según el art. 19 de esta última ley, el voto afirmativo del Consejo Federal se requería como indispensable no solamente para los casos enumerados en el art. 66 de la constitución sino también para los siguientes:

“1º Para cualquier acto de administración que no sea de los expresamente comprendidos en el art. 65 de la constitución (es decir, los que puede hacer el Presidente solo sin

consultar al Gabinete) o de lo económico de las Secretarías (que puede hacer un Ministro solo);

“2º para las resoluciones que causen erogaciones del Tesoro Público por más de cuatro mil bolívares; y

“3º para todos los nombramientos que hayan de hacerse en el orden ejecutivo con la única excepción de los Ministros del Despacho que son de libre elección del Presidente de la República y los Jefes y Oficiales del Ejército, cuyos nombramientos se harán según el Código Militar”.

Los Ministros del Despacho tenían derecho de palabra en el Consejo Federal; la extraña amplificación de las atribuciones del Consejo Federal se explica por el deseo que tenía el Ilustre Americano de hacer aprobar sus actos por hombres representativos del país y “tener un público”. La Ley Orgánica tiene además esta disposición típica para el sistema presidencial y contraria al sistema colegial suizo (de uso todavía en el Gabinete venezolano): “Si no se obtiene la mayoría, el asunto quedará diferido para volverse a considerar en la sesión siguiente; y si en ésta no se obtiene la referida mayoría, se tendrá como negado el asunto”. Este procedimiento permite al Presidente influir en el intervalo comprendido entre las dos sesiones sobre los miembros disidentes.

Lo que destacó Guzmán Blanco en sus demagógicos discursos como ventaja de la reforma, fue que el Consejo Federal se eligiera del círculo del Congreso y que después el Consejo Federal designara libremente al Presidente de la República entre el número de sus miembros. En violación abierta de esta disposición constitucional Guzmán Blanco se hizo elegir Presidente a pesar de no ser congresante. Cuando se fué Guzmán Blanco para Francia, el Consejo debía elegir al sucesor designado por él. Otra ventaja de la nueva constitución era, según Guzmán Blanco, que “el Presidente de la República no tendrá más facultades que designar sus Ministros, presidir las sesiones del Gabinete, en el cual sólo figurará con su voto” y que “el gobierno será verdaderamente impersonal” (13). Esto

(13) Mensaje de Guzmán Blanco de 1879, Protocolo p. 9.

también era pura demagogia; si no está comprobado su dicho "yo no quiero sino Ministros escribientes, no que piensen, pues quien piensa soy yo", tenemos documentada su carta del 23 de octubre de 1879 a su padre sobre el protocolo Rojas-Pereira atribuido a José María Rojas, Ministro Plenipotenciario de Venezuela en Francia, donde escribió: "No hay en Venezuela quien crea que en mis planes influye persona nacida. Todos saben que lo que concibo y hago es parte de mi cabeza y de mi voluntad, sin siquiera discutirlo con nadie. Rojas ha firmado el contrato y no hay en él cosa alguna que no haya sido inspiración mia" (14). En conclusión podemos decir que el sistema de gobierno de la constitución de 1881, pretendido para combatir el personalismo, era en teoría un confuso dualismo entre el sistema presidencial americano y el sistema colegial suizo y era en práctica un instrumento más para la política personalista del dictador Guzmán Blanco.

La constitución de 1891 merece apenas ser mencionada en este bosquejo de la evolución constitucional venezolana, porque trajo solamente una modificación insignificante en el procedimiento de la reforma constitucional; la constitución muy federal en este punto de 1864 había reservado la iniciativa para reformas a las Legislaturas de los Estados; desde 1891 el Congreso Nacional tiene también el derecho de iniciar una reforma constitucional.

Al terminar el gobierno guzmancista, su sucesor Joaquín Crespo hizo sancionar la constitución de 1893 que anuló las reformas más salientes de Guzmán Blanco; el período bienal del gobierno se prolongó otra vez a cuatro años y el Consejo Federal se nombró más apropiadamente Consejo de Gobierno, conforme a su papel de control análogo al art. 66 de la constitución de 1881 y no a las leyes orgánicas de 1881 y 1882.

Una innovación dogmática fue la prolongación de "la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen econó-

(14) R. A. Rondón-Márquez, Guzmán Blanco, Caracas 1944, t. I., p. 342; t. II, p. 99.

mico y administrativo”, disposición que contienen todas las constituciones siguientes incluso la actual.

Cuando Cipriano Castro conquistó el poder después de una verdadera campaña militar, promulgó en 1901 una constitución que se alejó todavía más de las reformas de Guzmán Blanco: se restablecieron los 20 Estados y se prolongó el período constitucional a seis años, con eliminación del Consejo de Gobierno. Por la reforma castrista de 1904 el número de Estados se redujo otra vez a 13, como en la constitución de 1893 y se hicieron unas enmiendas de menor importancia.

De las varias reformas constitucionales del General Gómez la primera fue la de 1909, hubo dos en 1914 y desde 1922 las reformas se sucedieron frecuentemente: en 1925, 1928, 1929 y 1931. Con excepción de la reforma amplia de 1925 se trata de cambios sin importancia en la composición del Poder Ejecutivo para adaptarlo a la conveniencia y a los deseos momentáneos de Gómez, que una vez como Jefe del Ejército, otra vez como Presidente, siempre era el verdadero jefe y dictador del país.

La constitución de 1925 es la primera que cambió el sistema de la constitución de 1864; la redacción se debe al Ministro de Relaciones Interiores de la época, Dr. Pedro M. Arcaya, quien creó un nuevo sistema adaptado a la ciencia política moderna, pero a la vez con muchas concesiones al sistema dictatorial, en el cual colaboraba con convicción. Puede decirse que la constitución de 1925 está todavía vigente, ya que las subsiguientes constituciones no han sido en realidad sino simples reformas parciales. Tiene nueve títulos, entre los cuales hay que mencionar el Título VIII, “Del Ministerio Público Federal”. El Procurador General de la Nación en las constituciones anteriores era parte del Poder Judicial; ahora el Ministerio Público Federal se define como “órgano del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial”; es de libre elección y remoción por el Presidente de la República. Este concepto ejecutivista, que pone en peligro la independencia del Ministerio Público, fue parcialmente corregido por la constitución de 1936 (art. 114), que atribuye la elección del Procurador General al Congreso.

Otra innovación de la constitución de 1925 es que la forma democrática del Gobierno se proclama no solamente para los Estados-miembros como en las constituciones de 1864 hasta 1922 sino también para el Gobierno Federal, en el art. 13. Las bases del gobierno democrático que ya había expresado la constitución de 1830 eran siempre sobreentendidas para el gobierno central; la constitución de 1925 las mencionó expresamente para no observarlas. No se observó el principio alternativo, porque no se prohibió en el Título VI la reelección del Presidente. El principio federal tampoco se observó, porque la constitución en sus artículos 15 y 78 quitó a los Estados casi toda la legislación, incluso las rentas definitivamente reemplazadas por el situado y además, legalizando una práctica ya establecida, se dió en el art. 17, ord. 2, a los Estados la autorización que en verdad equivalía a una obligación de delegar en sus propias constituciones determinadas facultades electivas en el Presidente de la República. Tales facultades eran las de nombrar los Presidentes de los Estados.

En la enumeración de las garantías (art. 32) se hicieron dos modificaciones en detrimento de las libertades garantizadas: en el inciso 6º se quitó la disposición contenida en todas las constituciones desde 1893 que el acusado de delitos de prensa quedase en libertad (por lo menos provisional en la constitución de 1922) hasta una sentencia ejecutoria, excluyendo así la detención preventiva en los casos de delitos de calumnia, difamación, injuria o perjuicio de tercero cometidos por medio de la prensa o en discursos públicos (15). La libertad de reunión y asociación estaba garantizada sin límites en las constituciones de 1864 hasta 1922, con la sola excepción en las constituciones de 1914 y 1922 de las asociaciones religiosas por la mención que estas constituciones hacían de las leyes del 23 de febrero de 1837 y 5 de mayo de 1874; la constitución de 1925 sometió la libertad de asociación "a las restricciones y prohibiciones que establezcan las leyes". Otra restricción de las garantías que no tenían las constituciones

(15) Cuando se reformó el inciso 6º en 1945 para quitar las disposiciones anti-comunistas aregadas en 1928 y 1936, se omitió restablecer la tan sensible protección de los acusados de delitos de prensa.

anteriores, es la amplia facultad de suspender las garantías concedidas al Poder Ejecutivo (art. 36).

En su art. 107 la constitución de 1925 legalizó la institución ya existente en la práctica de que las decisiones importantes del Ejecutivo se acordaban "en Gabinete, esto es, en Junta o Consejo de todos los Ministros del Despacho". La importantísima innovación de 1925 consiste en la obligación que tiene desde entonces el Presidente venezolano de someter a la aprobación del Consejo de Ministros los numerosos asuntos, para cuya validez la constitución misma o la legislación ordinaria prescriben tal formalidad.

Cuando por la muerte del General Gómez el régimen gomecista llegó a su fin, los reformadores de 1936 hicieron unas pocas reformas de carácter democrático, como la prohibición de la reelección del Presidente de la República, la reducción de su período de siete a cinco años y las disposiciones a favor de un nuevo derecho social, para la protección y desarrollo de la pequeña propiedad rural y para la protección del obrero. Al mismo tiempo establecieron otras reformas directamente antidemocráticas: en vez de decretar la confiscación de los bienes de la herencia de Gómez como medida excepcional únicamente justificada por los 27 años de dictadura arbitraria que no observaba la constitución, se estableció en la constitución la confiscación como principio general. En lugar de la elección directa de Diputados establecida en la constitución de 1931 se estipuló la elección indirecta de los Diputados por medio de los Concejos Municipales. Se hizo más aguda la prohibición del comunismo; la constitución de 1931 se había contentado con prohibir su propaganda; los reformadores de 1936 autorizaron al Ejecutivo para expulsar a los individuos afiliados a la doctrina comunista o anarquista. La reforma de 1945 eliminó estas tres reformas criticables; pero dejó subsistir junto con las disposiciones antidemocráticas de 1925, como por ejemplo el art. 36, la restricción de la libertad de reunión agregada en 1936, cuando el Constituyente en el art. 32, ord. 11, admitió que la ley podía reglamentar el ejercicio del derecho de reunión y creó con esto la base para la "ley para garantizar el orden

público y el ejercicio de los derechos individuales”, ley que más bien limita que garantiza estos derechos.

La transición del régimen dictatorial del General Gómez a un régimen legal y más democrático era posible sin esenciales modificaciones constitucionales, porque todas las constituciones anteriores ya tenían un ideario democrático. La transformación no exige, en primer plano, el establecimiento de nuevos principios constitucionales. Lo que importa, ante todo, es realizar y vivir los principios ya expresados desde más de un siglo en las constituciones venezolanas; hacer que la constitución actual sea un canon observado por gobernantes y gobernados.

CAPITULO III

EL TERRITORIO Y EL UTI POSSIDETIS

Podemos concebir el Estado como la organización política de la sociedad de un país jurídicamente independiente o soberano. Los límites de su poder jurídico, de la validez de su legislación y de la autoridad de su gobierno coinciden con los límites de su extensión territorial. Así los límites territoriales son un elemento importante de los nacientes estados suramericanos que proclaman su independencia. Sus constituciones contienen por eso la determinación de los límites de su territorio. La constitución del Estado de Venezuela de 1830 dice en su art. 5: "El Territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela. Para su mejor administración se dividirá en Provincias, Cantones y Parroquias, cuyos límites fijará la ley". Aquí se expresa el principio de que el Estado libre e independiente de Venezuela sucede a la Capitanía General de la colonia en la posesión soberana del territorio antes gobernado por el capitán general. "La sucesión nuestra en el derecho señorial de España, en todo el territorio de la antigua capitanía general de Venezuela, escribe Rafael F. Seijas en 1888, fue prescripción constante, ordenamiento infalible de todos nuestros cuerpos políticos constituyentes". Tal principio, según Seijas, ha sido sancionado en todas las constituciones latinoamericanas; "su aparición tan constante

como universal lo ha elevado a dogma del derecho público internacional de Sur América" (1).

Este dogma de derecho americano se explica como una sucesión en la posesión: lo que poseía la capitania general a nombre del Rey de España, lo poseerá ahora el Estado soberano de Venezuela. Valiéndose de un término del derecho civil romano (2), este principio se ha llamado *uti possidetis*, y se han distinguido dos formas: el *uti possidetis iuris* y el *uti possidetis de facto*. Por este último término se entiende la sucesión en lo que la colonia poseía de hecho, cuando se proclamó la independencia; el *uti possidetis iuris* es la sucesión en los derechos del dueño anterior; en vez de la sucesión en la situación efectivamente existente en el momento de declararse la independencia, es la *sucesión en los títulos jurídicos*.

El principio del *uti possidetis iuris* ha sido generalmente reconocido en Hispanoamérica. Los territorios no poblados, o poblados solamente por tribus indígenas no sometidas a ninguna jurisdicción española, no se conceptuaban como *terra nullius* abierta para la conquista, sino como pertenencia de uno u otro de los estados limítrofes, según la división administrativa colonial hecha por el Rey de España. Cuando se trató de los límites con el Brasil, los países hispanos se basaron, no siempre con éxito, en la demarcación de la bula de 1493 y los subsiguientes tratados entre España y Portugal. En la América Central los cinco países que la constituyen adoptaron en 1823 los límites de la capitania general de Guatemala para establecer su frontera con México, y para la federación entre sí (disuelta en 1838) la división anterior de las provincias de la capitania. La Gran Colombia siempre se

(1) R. F. Seijas, *El Derecho Internacional Venezolano. Límites Británicos de Guayana, Caracas 1888*, p. 144.

(2) En el interdicto romano no se trata de sucesión en la posesión, sino de la protección del poseedor de buena fe hasta prueba contraria de quien alegue mejor derecho. El interdicto de retener la posesión que acordaba el pretor, figura en Dig. 17, lib. 43 así: *Uti eas ædes de quibus agitur, nec vi, nec clam, nec precario, alter ab altero possidetis quominus ita possideatis vim fieri veto*.

atuvo al mismo principio del *uti possidetis iuris* y el secretario de Relaciones Exteriores Don Pedro Gual lo sostuvo con énfasis en varias ocasiones. En las instrucciones transmitidas por él al general Sucre en 1828 para la solución del conflicto con el Perú, dijo: "El ejecutivo de Colombia ha adoptado en todas sus negociaciones con las demás potencias americanas, como regla de conducta, el estar al *uti possidetis* del tiempo en que se han emancipado de España". En el proyecto de confederación de los estados americanos situados del lado del Pacífico, redactado en la Conferencia de Lima de 1847-1848, los cinco estados participantes (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile) confirmaron el "derecho perfecto a la conservación de los límites de su territorio según existían al tiempo de su independencia los de los respectivos Virreinos, Capitanías Generales o Presidencias en que estaba dividida la América española". La tesis oficial expuesta por el Perú en el arbitraje de 1905 ante la corona de España se inspiraba en estos principios: "Los límites entre las Repúblicas del Perú y el Ecuador tienen que ser los mismos que separaban al Virreinato de Lima de la Presidencia de Quito en el momento de la independencia; y sobre esto no puede existir la más pequeña disconformidad de ideas entre las altas partes litigantes, porque siempre, en todas las discusiones anteriores, en los Tratados, en las Convenciones, en las Conferencias diplomáticas, en sus constituciones políticas, en las opiniones de sus ministerios respectivos y en los escritos de sus publicistas han sostenido lo mismo" (3).

El autor peruano B. Checa Drouet dice: "La doctrina del *uti possidetis* ha sido aceptada por la gran mayoría de los países hispánicos en el sentido de que dicha posesión debe otorgársele o ser probada con los títulos jurídicos emanados del soberano español. Los límites entre sí de las diferentes posesiones españolas en América deben ser los mismos que tenían durante la colonia, con las mismas linderaciones esta-

(3) Alegato del Perú en el arbitraje sobre sus límites con el Ecuador presentado a S. M. la Reina Regente de España por Don José Pardo y Barreda, Encargado de Negocios del Perú en España, Madrid 1905, p. 75.

blecidas por el soberano español. El *uti possidetis* es lo que cada una de las circunscripciones territoriales americanas poseía jurídicamente en el año 1810" (4).

El colombiano Urrutia define el *uti possidetis* así: "El principio del *uti possidetis* de derecho es el principio de que cada uno de los nuevos estados debía tener como territorio el mismo que tenía por las leyes, decretos y resoluciones de Indias la entidad colonial administrativa de que se derivaba" (5).

Venezuela siempre se apoyó en el principio de la sucesión en los títulos que España había creado, es decir, en las estipulaciones de las Cédulas Reales sobre la división administrativa del territorio colonial y en los tratados de límites concluidos por España con otras naciones. Colombia siempre reconoció el mismo principio del *uti possidetis iuris*, de manera que el secular conflicto de límites con Colombia, hoy definitivamente arreglado por el Tratado de límites del 5 de abril de 1941, nunca se extendió a los principios aplicables; era únicamente un conflicto sobre la correcta aplicación de la mutuamente reconocida regla del *uti possidetis de derecho*. Inmediatamente después de la disolución de la Gran Colombia el ministro venezolano Santos Michelena se entendió en Bogotá con el Plenipotenciario neogranadino Lino de Pombo sobre los límites en un "Tratado de amistad, alianza, comercio, navegación y límites" de 14 de diciembre de 1833. Este tratado, aceptado por el Congreso de Nueva Granada, fue rechazado en Caracas varias veces por el Congreso (6). En 1881 los dos países se comprometieron a someter al arbitraje de la Corona de España la cuestión de determinar cuáles eran los límites entre Venezuela y Colombia, en aplicación del principio del *uti possidetis iuris* de 1810. Esta cuestión fue decidida por el Laudo español de 1891. Después surgieron serias

(4) B. Checa Drouet, *La Doctrina Americana del Uti Possidetis de 1810*, Lima 1936, pp. 15 y 140.

(5) Francisco José Urrutia, *La evolución del principio de arbitraje de América*, Madrid 1920, p. 129.

(6) Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3ª ed., T. II, p. 101 ss.

diferencias sobre la interpretación del Laudo, las cuales fueron sometidas al arbitraje del Consejo Federal Suizo que rindió su sentencia en 1922. El resultado del arbitraje fue menos favorable para Venezuela que el arreglo de 1833 rechazado en su tiempo por Venezuela (7). En divergencia con el Tratado Michelena-Pombo, Colombia es ahora ribereña del Orinoco, lo que José Santiago Rodríguez adscribe al hecho de haberse descubierto nuevos documentos después del Tratado de 1833 (8).

Menos importantes han sido los conflictos de límites entre Venezuela y el Brasil; un arreglo amistoso se hizo sin intervención de terceras partes por el Tratado Sanojo-Pereira Leal de 1860, completado por el Protocolo de 1905, que aprueba los trabajos de la comisión mixta brasilerovenzolana, trabajos terminados en 1880. El Tratado de 1860 se apoyó en el atlas de Codazzi publicado en París en 1841. Antes de su conclusión, se discutió entre Venezuela y Brasil, si los límites comprendidos en el atlas de Codazzi correspondieron al *uti possidetis iuris* de 1810; pero nunca se había cuestionado la aplicación del principio mismo del *uti possidetis de derecho* (9).

También con aplicación del principio del *uti possidetis iuris* se resolvió el conflicto con Holanda acerca del dominio de las Islas de Aves, adscritas a Venezuela por laudo de la Reina de España de 1865 (10).

(7) Carlos Alamo Ybarra, *Nuestras Fronteras Occidentales*, Caracas, 1927, p. 25 escribe: "Por el Tratado de 1833, si se le hubiese aprobado, Venezuela tendría hoy un Territorio Amazonas de doble superficie; en cambio el actual Estado Apure hubiera sufrido una pequeña disminución territorial".

(8) Se trata de la Real Cédula de 1786, José Santiago Rodríguez, *La Controversia de Límites entre Venezuela y Colombia*, Caracas 1944, p. 436.

(9) Gil Fortoul, t. II, p. 188 ss; Manuel A. Meléndez, *Límites entre el Brasil y Venezuela*, 1920, p. 105 y 118.

(10) De los motivos del Laudo arbitral del gobierno de Su Majestad Católica en el asunto Isla de Aves reproducimos lo siguiente: "Considerando que a su vez funda Venezuela principalmente su derecho en el de España antes de que aquella República quedase constituida como Estado independiente, y si bien resulta que España no ocupó materialmente el territorio de la Isla de Aves, es indudable que la

Diferente fue el conflicto de Venezuela con Gran Bretaña sobre los límites con la Guayana Inglesa. Aquí se trató de un conflicto sobre los principios aplicables, porque Inglaterra no admitió el principio del *uti possidetis iuris* de 1810 expresado en todas las constituciones venezolanas. El conflicto, hoy solucionado por la sentencia del Tribunal Arbitral de París de 1899, es un interesante ejemplo de la aplicación de la doctrina Monroe. Los conflictos con Colombia y Brasil surgieron por la falta de una demarcación exacta en la época colonial. En el conflicto con la Guayana, Inglaterra nunca quiso sujetarse a los límites de 1810, ni de hecho ni de derecho. Cuando en 1884 Inglaterra declinó el arbitraje pedido por el Ministro de Venezuela Seijas y se aprestó a ocupar por la fuerza la orilla del Orinoco, Venezuela rompió en 1887 las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, y se dirigió al gobierno de los Estados Unidos. Este sometió en 1895 al gobierno británico una larga exposición sobre los principios de la doctrina Monroe y sugirió un arbitraje. El Ministro de Relaciones Exteriores británico, Lord Salisbury, rechazó otra vez el arbitraje, no admitiendo el carácter internacional de la aplicabilidad de la doctrina Monroe (11).

La doctrina Monroe fue proclamada en 1823 por el Presidente Monroe como advertencia a la Santa Alianza de que los Estados Unidos consideraban cualquier intervención europea en los asuntos políticos del continente americano, y

pertenencia como parte de las Indias Occidentales que eran del dominio de los Reyes de España, según la ley primera, título quince, libro segundo de la Recopilación de las Indias. Considerando que la Isla de Aves debía formar parte del territorio de la audiencia de Caracas, cuando ésta fue creada en 13 de junio de 1786, y que al constituirse Venezuela como nación independiente, lo hizo con el territorio de la Capitanía General de su nombre, declarando con posterioridad vigentes en el nuevo Estado todas las disposiciones adoptadas por el gobierno español hasta 1808, por lo cual pudo considerar la Isla de Aves como parte de la Provincia española de Venezuela..."; el laudo de 1865 está reproducido en R. F. Seijas, *El Derecho Internacional Venezolano* (obra supra citada), p. 370 ss.

(11) Robert L. Jones, *History of the Foreign Policy of the United States*, New York 1933, p. 478.

sobre todo una tentativa de extender su jurisdicción a una parte de este hemisferio, como atentado a la seguridad de los Estados Unidos (12). En su célebre Mensaje de diciembre de 1895 al Congreso americano el Presidente Cleveland declaró que si una nación europea pretendía cambiar sus límites para apropiarse de un territorio americano, tal acto significaba extender su jurisdicción a la parte de este continente así apropiada. Esto no solamente chocaba con la doctrina Monroe sino también con los principios del Derecho Internacional basados en la teoría de que los derechos de cada nación deben ser protegidos y sus reclamos justos deben ser reconocidos. Cleveland logró del Congreso la aprobación de un crédito para el nombramiento de una comisión que debía investigar cuál era la frontera correcta de la Guayana. El Mensaje termina con estas enérgicas palabras: "Será en mi opinión el deber de los Estados Unidos impedir por todos los medios a su alcance, y considerar como agresión intencional contra sus derechos e intereses la apropiación por parte de Gran Bretaña de cualquier territorio o el ejercicio de jurisdicción gubernamental sobre territorio alguno que después de investigación hemos determinado pertenecer de derecho a Venezuela. Al hacer mis recomendaciones me doy cuenta plenamente de la responsabilidad asumida y tengo presente todas las consecuencias que puedan surgir". Este mensaje del Presidente Cleveland se ha llamado "mensaje de guerra" (13). El historiador Randolph Greenfield Adams dice que este mensaje prácticamente amenazó a Inglaterra con la guerra, si ésta hubiera persistido en rehusar un arbitraje (14). Willis Fletcher Johnson dice: "Hubo muchos que creyeron que el mensaje significó la guerra, y efectivamente los dos países estuvieron

(12) Miguel Cruchaga Tocornal, *Derecho Internacional*, 1944, T. I, p. 34.

(13) Luis Martin Sears, *A History of American Foreign Relations*, New York, 1927, p. 427.

(14) Randolph Greenfield Adams, *A History of the Foreign Policy of the United States*, New York, 1925, p. 244.

en ese momento probablemente menos lejos de ésta que lo habían estado durante 30 años" (15).

La comisión nombrada hizo un intenso trabajo de investigación, basándose en documentos suministrados por los gobiernos de Londres y Caracas y además en sus propias investigaciones en los archivos de España y Holanda. No había terminado sus trabajos, cuando Inglaterra aceptó un arbitraje. El Tratado de Arbitraje de 1897 define en su art. III la tarea del Tribunal así:

"El Tribunal investigará y se cerciorará de la extensión de los territorios pertenecientes a las Provincias Unidas de los Países Bajos o el Reino de España respectivamente, o que pudieran ser legítimamente reclamados por aquéllas o éste, al tiempo de la adquisición de la Colonia de la Guayana Británica por la Gran Bretaña y determinará la línea divisoria entre los Estados Unidos de Venezuela y la Colonia de la Guayana Británica".

En esta definición se prescribe la aplicación del principio del *uti possidetis iuris* como base de la sentencia arbitral. Gran Bretaña había adquirido de Holanda el territorio en litigio en 1814, es decir, en la época de la transformación de Venezuela en un país soberano. Con la cláusula que impone al Tribunal la obligación de determinar los territorios que pertenecían o podían ser legítimamente reclamados por Holanda y España se confirma la sucesión en los títulos de posesión y no en la posesión *de facto*. Sin embargo, el art. IV del mismo tratado que fija las reglas de procedimiento contiene una excepción tan importante que ella puede considerarse como el abandono completo del principio de *uti possidetis iuris* tan claramente definido en el artículo anterior. Reproducimos aquí la disposición aludida:

"Art. IV. Los árbitros se gobernarán por las siguientes reglas:

a) Una posesión adversa o prescripción por el término de 50 años constituirá un buen título. Los árbitros podrán

(15) Willis Fletcher Johnson, *America's Foreign Relations*, New York, 1916, V. II, p. 111.

estimar que la dominación política exclusiva de un distrito, así como la efectiva colonización de él, son suficientes para constituir una posesión adversa o crear título de prescripción”.

Esta disposición está en pugna con el concepto latinoamericano del *uti possidetis iuris* expresado por ejemplo en el Tratado de Arbitraje celebrado el 30 de diciembre de 1902 entre el Perú y Bolivia, el cual dice:

“La posesión de un territorio ejercida por una de las Altas Partes Contratantes no podrá oponerse ni prevalecer contra títulos o disposiciones reales que establezcan lo contrario” (Art. 5).

Con la aceptación del art. IV del Tratado de 1897 Venezuela renunció de antemano a someter al tribunal uno de los puntos en litigio. El gobierno inglés pretendía que el Tratado de Westfalia de 1648 en sus artículos 5 y 6 no solamente reconoció a los Países Bajos las posesiones que ellos tenían ya adquiridas en ese tiempo en Sur América, sino también les dió plena libertad para hacer nuevas adquisiciones dondequiera que los españoles no estuvieren ya establecidos (16). La parte esencial del art. 5 dice:

“Los señores Rey de España y Estados Generales respectivamente continuarán en la posesión de aquellos señoríos, ciudades, castillos, fortalezas, países y comercio en las Indias Orientales y Occidentales, como también en el Brasil, en las costas de Asia, Africa y América, que los dichos señores Rey y Estados tienen y poseen respectivamente, en los cuales se comprenden especialmente los lugares y fuertes que los portugueses tomaron a los señores Estados después del año de 1641, y así mismo en los lugares y fuertes que los dichos señores Estados puedan por ventura conquistar y poseer sin infracción del presente Tratado” (17).

(16) Documents and Correspondence relating to the question of boundary between British Guaiana and Venezuela, presented to both Houses of Parliament by command of her Majesty, March 1896, p. 7.

(17) Carlos Calvo, Colección completa de los Tratados de todos los Estados de la América Latina, Paris 1862, T. I, p. 68.

El gobierno de Venezuela siempre había sostenido que esta cláusula había permitido a ambas partes conquistar tierras portuguesas, porque la ocupación de Santo Tomé era simbólicamente la ocupación de toda la Guayana hasta el Esequibo, de manera que una penetración de los holandeses en esta parte constituiría una infracción del Tratado de Westfalia. Este punto de vista de Venezuela fue compartido por el historiador George Burr, perito de la comisión oficial nombrada por el presidente Cleveland. En el informe de esta comisión se leen las siguientes conclusiones del profesor Burr:

“Parece justo concluir:

1º Es improbable que la intención de los que redactaron y ratificaron el Tratado de Munster haya sido conceder a los holandeses un derecho de adquirir de los indígenas tierras reclamadas por España.

2º Nada deja creer que el Tratado haya sido jamás interpretado en este sentido por España u Holanda” (18).

Con la adhesión al art. IV del Tratado de Arbitraje Venezuela implícitamente hacía abandono de esta tesis, y en vano los abogados de Venezuela General Tracy y el ex-presidente Harrison, de Estados Unidos, sostuvieron ante el tribunal que el término de “posesión adversa” en el art. IV era sinónimo de “prescripción” y que las repetidas protestas de Venezuela contra la intrusión inglesa habían interrumpido la prescripción e impedido la creación de un título (19).

La extraña disposición del art. IV aceptada por el plenipotenciario venezolano en Washington bajo presión hace en dos aspectos una importantísima excepción del principio de *uti possidetis iuris*: En primer lugar una posesión efectiva, durante 50 años, adversa a los títulos, destruye el derecho originario; esto es un *uti possidetis de facto* con la estipulación

(18) Report and accompanying papers of the Commission appointed by the President of the United States, to investigate and report upon the true divisional line between the republic of Venezuela and British Guaiana”, Vol. I, Historical, U. S. Senate Documents 1898, p. 91, p. 96.

(19) British Guiana-Venezuelan Boundary Arbitration. Proceedings, Paris 1899, Vol. 9, p. 2690, Vol. 10 p. 3.002.

adicional de que la dominación política o la mera colonización de un distrito se equipara a la posesión efectiva. En segundo lugar, en vez de un *uti possidetis* de 1810 ó de 1814 como lo prescribe el art. III, tenemos un período de 50 años que se cuentan desde la firma del tratado en 1897 lo que dá una singular importancia a la posesión efectiva desde el año 1847. Extraño es en el tratado el uso del término *prescripción*, porque este término del Derecho Civil presupone una posesión de buena fe, y se sabe que ya en 1822 el representante de la Gran Colombia ante el rey de Inglaterra, José Rafael Revenga, había protestado en Londres contra la colonización hecha de este lado del Esequibo (20).

Todavía más extraña es la sentencia arbitral de 1899 que atribuyó a la Gran Bretaña territorios ocupados por ella apenas 13 años antes, en 1886. Según los términos del tratado, en virtud del art. IV Inglaterra debía recibir más de las 20.000 millas adquiridas en 1814 de Holanda; pero los historiadores coinciden en la opinión de que los 150.000 kilómetros cuadrados adjudicados por la sentencia arbitral a Inglaterra no son el resultado de consideraciones jurídicas sino que la sentencia era un compromiso político (21). En libro que W. L. Scruggs, ex-ministro de los Estados Unidos en Caracas, publicó después del fallo, aquel amigo de Venezuela escribió lo siguiente: "Como la sentencia es definitiva y debe ser considerada como tal por ambas partes, sería ocioso y vano el empeñarse en criticarla. Es incuestionable que se trata de un mero compromiso... hay una diferencia enorme entre determinar una línea preexistente *de facto* o *de iuris*, y crear una línea arbitraria *de novo*. La nueva línea así marcada

(20) Las instrucciones transmitidas a Revenga por el Ministro de Relaciones Exteriores de Gran Colombia, Pedro Gual, dicen: "Los colonos de Demerara y Bérice tienen usurpada una gran porción de tierra que según los últimos tratados entre España y Holanda nos pertenece, del lado del río Esequibo. Es absolutamente indispensable que dichos colonos o se pongan bajo protección y obediencia de nuestras leyes, o se retiren a sus antiguas posesiones"; cf. Gil Fortoul, T. II, p. 113.

(21) Carlos Alamo Ybarra, *Fronteras de Venezuela con la Guayana Inglesa*, Caracas 1928, p. 79.

no se basa en hechos históricos, tradición o precedente legal y tampoco es una línea trazada convencionalmente según la vieja regla de la *media distancia* (22)".

El compromiso consistió en reconocer la soberanía de Venezuela en las bocas del Orinoco cuya importancia estratégica había causado la intervención de los Estados Unidos y en atribuir a Gran Bretaña las discutidas regiones auríferas en el interior de la Guayana que no tenían la misma importancia política.

El actual art. 2 de la constitución, que proclama la aplicación del *uti possidetis iuris* de 1810, al mismo tiempo no hace sino reconocer las mutilaciones sufridas por el territorio nacional a lo largo de su accidentada historia y en virtud de los tratados celebrados por la nación. El referido art. 2 está concebido así: "El territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el que antes de la transformación política de 1810 correspondía a la Capitanía General de Venezuela, *con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados por la República*".

(22) William Lindsay Scruggs, *The Colombian and Venezuelan Republics*, Boston 1900, p. 324.

CAPITULO IV

LA DIVISION DEL TERRITORIO Y EL SISTEMA FEDERAL

El territorio nacional se divide, para los fines de la organización interior política de la República, en el de los Estados, el del Distrito Federal, el de los Territorios Federales y el de las Dependencias Federales (Const. art. 2). El territorio de Venezuela, según la constitución de 1811, se dividió en siete provincias, a las que corresponden las siete estrellas de la bandera nacional. Desmembrada Venezuela de la Gran Colombia, la constitución de 1830 reconoció las once provincias siguientes: Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Maracaibo, Mérida, Barinas, Apure y Guayana (1). La provincia de Trujillo que existía en 1811 y no apareció en la constitución de 1830 fue erigida en 1831; la de Barquisimeto surge en 1832; en 1848 Aragua y Guárico; en 1851 Portuguesa; Yaracuy y Cojedes en 1855 y finalmente en 1856 Táchira y Maturín. Actualmente los límites generales de cada uno de los Estados son los fijados para las antiguas provincias, según la ley del 28 de abril de 1856, con las modificaciones subsiguientes que menciona el art. 5 de la constitución.

(1) Las provincias de 1811 eran las siguientes: Margarita, Cumaná, Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo y Caracas. La tercera edición de la Historia Constitucional de Venezuela, de Gil Fortoul, reproduce en el primer tomo un mapa de la República de Venezuela en 1840 con las trece provincias entonces existentes.

Aparte del Distrito Federal, de los Territorios y Dependencias Federales de que se tratará más adelante, establece la constitución el principio del federalismo. Los Estados conservan, según el art. 12, en *toda su plenitud* la soberanía no delegada en la constitución. En el art. 13 se repite que el gobierno *es y será siempre federal*. El principio de la federación pareció tan importante a los redactores de la constitución que prescribieron en el art. 26 que en todos los actos públicos y documentos oficiales de Venezuela y de sus distintas secciones, además de la fecha del calendario, se citarán la de la Independencia, a contar del 19 de abril de 1810, y la de la Federación, del 20 de febrero de 1859 (2).

No solamente en Venezuela sino también en Colombia y en muchos países de América Latina el federalismo ha sido la causa de guerras civiles y curiosamente se consideraron como sinónimos: federal, liberal y democrático. Esta creencia fue expresada en 1887 por el gran constitucionalista antillano E. M. de Hostos en estas palabras: "La federación es un complemento necesario de la democracia". Según Hostos, la federación no debía limitarse a los países que habían llegado a ella por razones históricas, por la reunión de entidades antes soberanas e independientes; Hostos opone a esta federación histórica la "federación natural" y entiende por ella "la federación llamada a descomponer la unidad, ya existente, en la variedad de autonomías aún no reconocidas. Construidos en su propia autonomía los municipios primero, después las regiones, comarcas y provincias, irán surgiendo entidades particulares.... esta noble evolución espera a las repúblicas unitarias de nuestro continente" (3).

(2) No se justifica hoy tal disposición y sería de desearse desapareciera en una próxima revisión o se limitara tan sólo a la simple independencia. No se requiere una revisión del texto constitucional para suprimir la anacrónica costumbre de firmar bajo la consigna de "Dios y Federación", que encarna un marcado celo de falso fanatismo federal. Lo que no se pudo crear por la índole, se quiso crear artificialmente con palabras.

(3) E. M. de Hostos, Lecciones de Derecho Constitucional. Edición conmemorativa de las obras completas, vol. XV, 1939, p. 100 y 104.

La misma evolución vislumbra Arosemena en su libro publicado en 1888, cuando dice: "Para obtener los ulteriores beneficios del sistema federativo, no basta sacudir el despotismo nacional de un centro poderoso. Ese primer paso pudiera no haber hecho otra cosa que descentralizar el despotismo, si se nos permite la frase, multiplicando sin contrapesar los centros de opresión. No hay absoluta garantía contra el despotismo centralizador, sino en la descentralización llevada proporcionalmente hasta las últimas divisiones territoriales, y aun hasta el individuo, escudándole con sus derechos inmanentes. Tal es la tarea que aún resta por ejecutar en Nueva Granada y Venezuela, y que el atraso de la educación hace larga y difícil" (4).

Llamaremos más bien artificial esta "federación natural" deseada por Arosemena y Hostos; no solamente en Venezuela sino en toda la América Latina se ha comprobado que la evolución hacia el federalismo no es una evolución natural y tampoco puede crearse artificialmente. En lo legislativo existió una uniformidad de las leyes civiles, comerciales y penales desde la Colonia, y hubiera sido ridículo crear códigos diferentes en cada provincia; la existencia de una legislación uniforme tampoco daba la base para una diversificación de los tribunales, y en lo administrativo estaban por delante 300 años de gobierno por gobernadores coordinados bajo un solo virrey o capitán general, emitiendo todas sus instrucciones desde la metrópoli. No se pudieron, como dice Alberdi, convertir en Estados los que son y fueron provincias de un solo Estado. Las provincias, antes de la independencia, jamás gozaron de ningún género de autonomía. Bastaba una simple cédula real para pasar del gobierno de una capitania general al de un virreinato y viceversa. Los verdaderos Estados federales son todos el resultado de una evolución histórica, por la cual entidades antes autónomas se reunieron en una confederación de lazos débiles que se consolidó con el tiempo para formar un nuevo Estado federal; los Estados abando-

(4) Justo Arosemena, Estudios Constitucionales sobre los gobiernos de la América Latina, 2ª ed. París 1888, T. II, p. 150.

naron una parte de sus facultades a favor del gobierno federal. Se dice a veces en este caso que los Estados-miembros renuncian una parte de su soberanía conservando la otra parte como soberanía parcial. Por ejemplo, dice Woodrow Wilson: ellos "ejercen también un poder pleno, pero en una esfera más limitada. Sus poderes son independientes y autosuficientes; no les son otorgados por el gobierno de la Unión, ni pueden serles suprimidos por ella; tienen derechos originarios y los ejercen a voluntad" (5). La terminología de la soberanía distribuida entre la Unión y Estados-miembros, adoptada también por el art. 12 de la constitución venezolana, no corresponde a la noción científica de la soberanía. Se entiende en la ciencia moderna por soberanía, según la definición de Kelsen, "un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior"; según Jellineck, la soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder". Así cuando Wilson dice que los Estados-miembros de la federación tienen derechos originarios, tal aserción es sólo históricamente válida; una vez construida la federación, los poderes de los miembros pueden ser suprimidos por la Unión; por reformas constitucionales se pueden transmitir y se transmiten en todas las federaciones más y más poderes originarios de los miembros de la Unión (6). Con la aprobación constitucional de la mayoría de los Estados, pueden hasta desaparecer los Estados en un Estado unitario.

Por ser el Estado federal el resultado de la evolución histórica no se encuentran dos federaciones organizadas de

(5) Woodrow Wilson, *El Estado*, Trad. por Adolfo Posada. Buenos Aires 1943, p. 521.

(6) Manuel Herrera y Lasso, *Estudios de Derecho Constitucional*, Méjico 1940, p. 182: "La soberanía es un superlativo que, si se aplica al todo, o sea, al Estado federal que se confunde con la Nación, no puede aplicarse a las partes; y el que éstas se titulen a sí mismas soberanas, hay que atribuirlo a un prurito de petulancia, explicable tan sólo como supervivencia de un error cuyo origen debe buscarse probablemente en el enérgico y receloso espíritu de independencia de los cantones suizos que, confederados primero y entonces si soberanos, se unieron después mediante el pacto federal".

la misma manera y sería muy difícil hacer una descripción común a todos los Estados federales. Lo único que se puede decir es que hay una distribución de competencias entre un poder central y poderes regionales coordinados entre sí que disfrutan de tan amplia autonomía legislativa, administrativa y judicial que sus órganos tienen una existencia propia y una esfera de acción independiente del poder federal (7).

Es un error creer que el federalismo sea un complemento necesario de la democracia. Importante es para la democracia cierta descentralización administrativa y una autonomía municipal; pero la autonomía de grandes distritos no es esencial. La república francesa es un ejemplo de democracia unitaria; Gran Bretaña, el país modelo para el gobierno local de los municipios, incorporó en un solo Estado no solamente los condados de Inglaterra sino también el país de Escocia, el país de Gales y una parte de Irlanda. La historia de Estados Unidos da un ejemplo de que el federalismo ha sido a veces democrático y a veces antidemocrático. En los primeros tiempos el partido anticentral de Jefferson defendió las libertades del pueblo contra el partido centralista de Madison que representó la tendencia de los comerciantes ricos y los propietarios de latifundios (8). En tiempos más recientes se invocan los principios del federalismo y de la autonomía de

(7) La definición del Estado federal que da Durand como conclusión de su libro sobre los Estados Federales reúne las siguientes características típicas de todos los Estados federales: a) es un Estado descentralizado, con órganos propios de ciertas colectividades públicas inferiores; b) la descentralización está establecida en la constitución misma y no en una ley ordinaria; c) los órganos propios de las colectividades públicas inferiores tienen competencias exclusivas, es decir, sin la concurrente competencia facultativa y sin el control de oportunidad por parte del poder federal; Ch. Durand, *Les Etats Fédéraux*, París, 1930, p. 350.

(8) Las denominaciones de los partidos de entonces nos parecen hoy equivocadas; el partido de Madison, que quiso un fuerte gobierno central, se llamó federalista (quisieron federación y no confederación); el partido de Jefferson, que combatió con éxito el banco central de la nación y otras instituciones de la Unión, se llamó anti-federal, más tarde solamente republicano y todavía más tarde democrático.

los Estados para mantener en el Sur la discriminación de la raza negra y para combatir reformas económicas y sociales de la legislación federal. En la América Latina la adopción del sistema federal en las constituciones en parte alguna ha tenido como resultado reforzar las tendencias democráticas. Cuando el gobierno central ha sido débil, han surgido caudillos locales que desconocieron las órdenes dadas por el gobierno federal dentro de la competencia de aquél, y el país padeció la anarquía y guerras civiles. Cuando el gobierno central ha sido fuerte, el dictador federal invadió regularmente la zona reservada a la competencia de los Estados-miembros, manejó elecciones y nombramientos locales e intervino en los asuntos más insignificantes. Así el resultado del sistema federal en la América Latina ha sido más bien desastroso. Sobre la Argentina escribe Caminos en 1929: "Corridos los años y ante el espectáculo de inseguridad que ofrece actualmente la nación en sus manifestaciones vitales puédese afirmar, sin temor, que nuestro federalismo verbalista no ha consolidado en forma definitiva ninguna de las libertades enumeradas o consideradas existentes por la constitución argentina" (9).

Con mucho acierto dice Mirkine-Guetzevitch en su obra sobre las Constituciones Americanas: "Los pueblos a menudo han olvidado que el principio de la democracia es superior al principio federalista, que en sí mismo es puramente técnico y no constituye un principio de libertad; que en nombre de esta doctrina federalista es inútil hacer revoluciones o golpes de Estado. Pero, dados el carácter y el temperamento de las poblaciones latinoamericanas, el problema del federalismo ha tomado la forma de una verdadera ideología. Los demagogos obraban delante de las multitudes ignorantes, y el federalismo ha tomado, a los ojos de estas masas, un carácter sagrado; de este modo la lucha por el federalismo ha

(9) Carlos N. Caminos, Una falacia constitucional en "Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de la Plata", dirigida por Alfredo L. Palacios, T. IV, p. 278.

reemplazado a la única lucha legítima, la lucha por la democracia" (10).

En Venezuela, en los 85 años corridos hasta hoy desde la proclamación de la Federación, ésta se ha reducido a simples palabras. No basta poner un nombre impropio a una cosa para que ésta cambie de naturaleza. Antonio Leocadio Guzmán, liberal, federalista, ya lo dijo, allá en los comienzos, en el Congreso de 1867: "No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esta idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea, porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo" (11).

Estas cínicas palabras son corroboradas por el juicio de Arosemena, quien dice que los corifeos de la federación venezolana procedieron por sistema: "Compárese en el fondo la constitución del 64 con la que, seis años antes, sancionaron muchos de los hombres más notables de Venezuela por su saber y su patriotismo, y en la cual no trasciende espíritu de partido ni orden preconcebido. Es muy probable que no se halle bastante razón para comprar el canje al crecido precio de tanta sangre derramada y tanta riqueza destruida" (12).

En realidad, la constitución de 1864 no estableció una federación, y no podía establecerla, como ya lo vió el Diputado Pedro Araujo en la Convención de Valencia, cuando dijo que: "En los soñados Estados federales se remedará el Estado central que se combate" (13). En lo legislativo la constitución de 1864 dió al Congreso Nacional pleno poder; des-

(10) B. Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, París, 1932, p. CXXXVIII.

(11) Luis Ruiz (Domingo A. Olavarria), *Décimo Estudio Histórico-Político*, 2ª ed., Valencia 1895, p. 143; Lisandro Alvarado, *Historia de la Revolución Federal de Venezuela*, Caracas 1909, p. 537.

(12) Arosemena, *ob. cit.*, T. II, p. 151.

(13) Gil Fortoul, 3ª ed., T. III, p. 120.

pués de enumerar las diversas materias reservadas a la competencia federal, disponía en el art. 44 que la legislatura nacional estaba facultada para expedir las leyes de carácter general que fueron necesarias. En la reforma de 1925 se suprimió esta disposición antifederal, pero en la práctica el Congreso sigue legislando sobre materias no atribuidas a la competencia federal; invadiendo la esfera legislativa de los Estados, a quienes compete la legislación policial, el Congreso dictó, por ejemplo, la Ley de Vagos y Maleantes. En lo administrativo y judicial los Estados tienen en teoría sus propias autoridades, electas o nombradas por ellos; pero salvo los primeros años después de la guerra federal, en que algunos Estados siguieron la dirección de caudillos locales, las elecciones y nombramientos estatales siempre se hicieron según las instrucciones de Caracas. Desde 1945 el poder judicial es definitivamente nacional.

Podemos decir que en Venezuela nunca hubo federación. Si en el primer texto de constitución de Venezuela de 1811 se habla de Pacto Federativo de la Confederación de los Estados Unidos de Venezuela, ésta es solamente una imitación artificial del acta constitucional de los Estados Unidos de América, en la cual se plasmaba la unión de Estados verdaderamente autónomos.

Correspondió más a la realidad histórica la constitución del Estado de Venezuela de 1830. Según el artículo 170 de ésta, el gobierno de las provincias "estará a cargo de un gobernador dependiente del Poder Ejecutivo, de quien es agente natural e inmediato". Las provincias se dividían en cantones "regidos por un empleado subordinado a los gobernadores" (art. 176, Constitución 1830).

Como concesión a los partidarios del régimen federalista se introdujo en la constitución de 1830 el sistema gaditano de las diputaciones provinciales compuestas de un diputado por cada cantón, por lo cual la constitución se llamó centro-federal. Bajo esta constitución y las siguientes de 1857 y 1858 se desarrolló el gobierno central, desarrollo que no fue interrumpido por las constituciones federales que se dictaron desde 1864.

El programa federal de la constitución de 1864 y constituciones subsiguientes nunca fue realizado. Este programa se sintetiza en estos términos: "Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente *sus autonomías*, se declaran iguales en entidad política, y *conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente* en esta Constitución" (art. 12, Constitución 1864).

La verdad es lo contrario. No son los Estados los que delegan parte de sus poderes en el gobierno central, sino que el gobierno central usurpa todo el poder y usa las pseudo asambleas de los Estados como instrumento de sus intereses, encaminados más a la consolidación de la unidad nacional y a la desnaturalización del régimen que a cualquier otro propósito que implique la fragmentación del país en entidades que no correspondan a sus fines.

La elección del funcionario principal, que es el Presidente del Estado, no se hace libremente por los representantes. Los dictadores del siglo XIX siempre supieron imponer sus candidatos. De este modo los Presidentes de Estado que por la constitución debieron ser funcionarios de elección se convirtieron en funcionarios de nombramiento. Se nombraba para este alto cargo, no a la persona más honesta de la localidad, sino al amigo más influyente del Presidente de la República, sobre quien no caía el peso de una gran responsabilidad sino que apreciaba tal nombramiento como un favor.

En la época de Gómez se legalizó este procedimiento antifederal por medio de la modificación simultánea de la constitución nacional y de las veinte constituciones estatales, en el sentido de que los Estados delegaran en el Presidente de la República la facultad de nombrar a los presidentes que ellos debieron elegir según sus leyes.

En la constitución vigente, así como en las de 1925, 28, 29 y 31, se mantiene el principio en virtud del cual los Estados pueden delegar por medio de sus propias constituciones determinadas facultades electivas en el Presidente de la República (art. 17, 2º, y art. 104, 26º, Constitución actual).

Tal disposición deroga el régimen federal; de un solo golpe acaba con la federación. Como el presidente del Estado,

ahora constitucionalmente nombrado por el Ejecutivo Federal, designa a los demás funcionarios del Estado y de los Distritos, toda la administración estatal depende políticamente del poder central. En manos de las asambleas legislativas quedó la elección de los miembros del poder judicial; por la reforma constitucional de 1945 esta facultad pasa al poder central y así desaparece el último resto de autonomía de los Estados.

Si en verdad los dictadores crearon un fuerte poder central animados de propósitos personales y a fin de consolidar su posición y prestigio, también es cierto que hoy existe ese poder central superpuesto al de los Estados, en el cual, evolución de la hora presente, va implícita la noción de responsabilidad de que carecieron los dictadores que ejercieron ese poder.

Es poco probable que los Estados quiten al Presidente de la República la facultad que han convenido en concederle. La evolución que se opera en Venezuela se aleja cada vez más del federalismo y en la misma medida se acerca al sistema central.

Con acierto se ha llamado el federalismo en Venezuela una mentira constitucional. La evidente divergencia entre las disposiciones de la constitución sobre la organización de los Estados que son los de un Estado unitario, y la falaz denominación federal tienen por consecuencia el desprestigio de la ley fundamental. Se ha propuesto la reforma de la constitución para adaptar el texto a la realidad. Esa reforma se impone. El vacío sistema federal debe ser cambiado. El aparato estatal hoy es un instrumento político heredado de las dictaduras, en su presente forma no es apto para realizar las importantes funciones administrativas del Estado moderno para la mejora del nivel cultural y económico en el país. No se necesitan Presidentes de Estado con carácter político que dirijan las elecciones, sino funcionarios probos con capacidad administrativa. Si estos funcionarios realizaran un programa constructivo en el interior del país, si de propia iniciativa o inspirados por el gobierno central, el gobierno empleara su tiempo en un trabajo útil, no tendría que perderlo en diri-

gir y ganar elecciones. En el sistema democrático el gobierno gana las elecciones por el resultado positivo de su administración; y si la administración es mala, el pueblo, con su voto adverso, provoca el cambio del gobierno.

En el próximo capítulo examinaremos de qué modo el concepto moderno de responsabilidad tiende a suprimir y a eliminar en la conciencia colectiva el de simple favor que en épocas olvidadas fue el único fundamento de los nombramientos.

CAPITULO V

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO VENEZOLANO

La Constitución de Venezuela, más que una ley ordinaria, es la ley fundamental que crea los principios primarios de la organización del Estado y entre ellos tiene un lugar preponderante el principio del gobierno democrático expresado en su art. 13.

Este artículo, que se encuentra en la sección segunda, intitulada "*Bases de la Unión*", no se contenta con decir que el gobierno de Venezuela y de sus Estados es democrático. Con un afán de construir una base sólida para los siglos el art. 13 de la constitución vigente, parecido en esto al art. 6 de la constitución de 1830, dice que "el gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de cada uno de los Estados de la Unión *es y será siempre* republicano, federal (1), democrático, electivo (1), representativo, responsable y alternativo".

Como decimos al principio de este capítulo, no solamente unos artículos de la constitución, sino toda ella se distingue de una ley ordinaria. Esto se expresa no sólo en la forma exterior, en la solemne invocación a Dios en el preámbulo ("en el nombre de Dios Todopoderoso") sino también en el hecho de que la revisión de la constitución está sometida a un procedimiento más complicado que la de la legislación

(1) Estos dos atributivos faltan en la Constitución de 1830, y en vez de democrático se dijo popular.

ordinaria (art. 131 a 136) y en el hecho de que la Corte Federal puede anular toda ley de la nación, de los Estados o municipalidades violatorias de la constitución (art. 128, ord. 9).

En la teoría del derecho constitucional se habla de *la supremacía de la constitución* porque ésta es "el conjunto de los grandes principios que rigen la organización del Estado" (2).

En Inglaterra las reglas de la organización del Estado no están expresadas en una constitución escrita, sin embargo tales reglas pueden llamarse leyes constitucionales por el respeto que la fuerte tradición democrática de este país presta a tales reglas que se consideran como sagradas.

En la mayoría de los países europeos y en los americanos las reglas que constituyen la organización fundamental del Estado se encuentran en la ley básica llamada constitución y la ciencia suele decir que estas constituciones escritas son rígidas por la circunstancia de ser su modificación más difícil que la de una ley ordinaria y en este sentido científico Venezuela vive bajo una constitución rígida; pero es de advertir que en la América Latina las asambleas que tienen la función de constituyentes son fácilmente manejables, de manera que la reforma constitucional, a pesar de estar sometida a un procedimiento especial, se logra sin mayor dificultad. Es sabido que la constitución de Venezuela se ha cambiado más de veinte veces desde la primera de 1811 hasta hoy, usándose casi siempre para la aprobación de la nueva ley fundamental el aparato prescrito en la constitución vigente hasta entonces.

Así podemos decir que la supremacía de la constitución, o superlegalidad constitucional, como dice Hauriou, es relativa en el tiempo, esto es, existe para cada regla expresada en la constitución en tanto que no se modifique.

Las reglas constitucionales son de dos categorías: la parte orgánica regula la organización de los poderes públicos y la parte dogmática fija los principios de actuación de los poderes públicos creando garantías constitucionales en favor de los ciudadanos.

(2) Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 184.

En el deseo de impedir que los principios fundamentales sean atacados en una reforma constitucional, se trata de crear principios inmutables como dominadores de las constituciones mismas y que por respeto a ellos llegue a considerarse inconstitucional una revisión constitucional. En Estados Unidos la garantía de las libertades individuales y de la autonomía de los Estados fue considerada por la doctrina como dominadora de la constitución y se pretendió que la enmienda 18 de la constitución federal, la llamada prohibición de bebidas alcohólicas, podría ser anulada por la Corte Suprema, a pesar de haberse observado las formas propias de las enmiendas constitucionales; pero la Corte Suprema nunca adoptó esa teoría (3).

El redactor de la constitución venezolana quiso hacer del art. 13 con la expresión *es y será siempre* una regla invariable. Esta disposición corresponde a la ley constitucional francesa del 25 de febrero de 1875, art. 8, en la redacción de 1884, que dice: "La forma republicana del gobierno no podrá ser objeto de una proposición de revisión". Hauriou dice que "de este texto habría que deducir lógicamente la inconstitucionalidad de una revisión que tratase de modificar la forma republicana de gobierno" (4).

Con un gran conocimiento de la realidad agrega Hauriou que "lo característico de los principios es existir y valer sin texto" y considera para Francia como principios fundamentales y superiores a la constitución del momento, no solamente el principio republicano expresado en la ley de 25 de febrero de 1875, sino también los principios de las libertades individuales contenidas en las declaraciones de derecho de la época revolucionaria, a pesar de no hallarse expresados en la actual legislación constitucional francesa. Hauriou dice que tales principios forman parte de la superlegalidad constitucional,

(3) L. B. Orfield, *The Amending of the Federal Constitution*, Chicago 1942, p. 87 ss.

(4) Maurice Hauriou, *Principios de derecho público y constitucional*, ed. esp., 1927, pág. 327. En Venezuela se ha pretendido que no puede haber reforma del art. 13 y de los principios allí expresados sin convocarse una asamblea constituyente; la tesis contraria se desenvuelve en el capítulo final de esta obra.

porque constituyen un elemento de la legalidad constitucional que está por encima de la misma constitución escrita.

En Venezuela las múltiples constituciones escritas que se han sucedido desde la independencia siempre han contenido expresamente las garantías de las libertades individuales y el principio del gobierno democrático que actualmente nos ocupa. Este principio fue más un programa que una realidad, pero si queremos llegar a un régimen constitucional estable, es preciso que nos demos cuenta de lo que significan los principios fundamentales del art. 13 para examinar después hasta qué punto se realizan en la actualidad y de qué manera se podrían realizar en lo porvenir.

El art. 13 menciona siete características como principios dominadores e inmutables del gobierno venezolano, así nacional como de los Estados. Esos atributos son los de ser republicano, federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo.

Este texto del art. 13 se encuentra igual en la constitución de 1925. Ya en las constituciones de Angostura y Cúcuta de 1819 y 1821 se dice que "la nación se une bajo el *pacto* (5) expreso de que su gobierno *es y será siempre popular, representativo*". La constitución de 1830, en su art. 6, dice que el gobierno de Venezuela *es y será siempre* republicano, popular, representativo, responsable y alternativo. Las constituciones de 1864, 74, 81, 91, 93, 1901, 1904, 1909, 1914 y 1922 obligaron a los Estados a organizarse "conforme a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable" y parece sobrentendido en esas constituciones que los mismos principios debían aplicarse al gobierno nacional.

La palabra gobierno se usa en el art. 13 de la constitución actual, como en las anteriores, no en el sentido estricto de

(5) La constitución actual, art. 1º habla todavía de pacto de organización política. La concepción de que la reunión en una nación es un pacto de sus ciudadanos viene del Contrato Social de Rousseau, teoría hoy abandonada.

poder ejecutivo, sino en el sentido más amplio de organización política del conjunto de los poderes públicos (6).

Si la constitución de 1830 expresó, y las de 1925 y vigente expresan a su vez, que el gobierno es REPUBLICANO, excluyen con esto la monarquía (7). Precisamente en la época anterior a la formación de la constitución de 1830 hubo tendencias monárquicas en la Gran Colombia. En 1829 los amigos íntimos de Bolívar tuvieron la intención de crear una monarquía con Simón Bolívar como emperador, pero este proyecto no se realizó. Bolívar declinó la corona ofrecida por Páez en su famosa carta donde dice:

“Ni Colombia es Francia, ni yo Napoleón. En Francia se piensa mucho y se sabe todavía más: la población es homogénea, y además la guerra la ponía en el borde del precipicio. No había otra república grande que la francesa y Francia había sido siempre un Reino. El Gobierno Republicano se había desacreditado y abatido, hasta entrar en un abismo de execración. Los monstruos que dirigían la Francia eran igualmente crueles e ineptos. Napoleón era grande y único, y además sumamente ambicioso. Aquí no hay nada de esto. Yo no soy Napoleón ni quiero serlo; tampoco quiero imitar a César, aún menos a Iturbide. Tales ejemplos me parecen indignos de mi gloria. El título de Libertador es superior a todos los que ha recibido el orgullo humano. Por tanto es imposible degradarlo” (8). En un estudio muy enjundioso prueba Bela-

(6) La misma opinión expresa Raveau, Derecho Constitucional Chileno, 2ª ed., 1939, p. 40, comentando el art. 1 de la Constitución de Chile. Ese art. 1 dice: “El Estado de Chile es unitario. Su *gobierno* es republicano, y democrático-representativo”.

(7) Según la definición que da el publicista Adolfo Posada en la Enciclopedia Jurídica Española, “la República es una de las formas de gobierno de los estados que se caracteriza originaria e históricamente más bien que de una manera directa oponiéndola a la *monarquía*. Así puede decirse de un modo general que la República es todo Estado y Gobierno *no monárquicos*; es pues la forma *no monárquica* de gobierno de los estados”.

(8) Vicente Lecuna, Cartas del Libertador, Caracas, t. V, p. 239.

únde que esta carta era "no solamente manifestación pública sino la opinión sincera de Bolívar" (9). No hay ninguna prueba de que Bolívar hubiera aprobado el plan del Consejo de Ministros de Bogotá de 3 de setiembre de 1829, de erigir en Gran Colombia una monarquía constitucional con un príncipe francés o inglés, plan que el Libertador, en carta a O'Leary, tildó de quimera (10). En las instrucciones que había dado en 1821 a los plenipotenciarios nombrados para negociar la paz con España dijo Bolívar: "Como tal vez entra en las miras de España proponer algún príncipe de la casa de Borbón para soberano de Colombia, protestarán contra semejante proposición, que no será aceptada por ningún motivo aunque se ofrezcan las mayores ventajas. Esta protesta debe hacerse extensiva no sólo a los Borbones, sino a cualquiera Casa reinante de Europa" (11). La monarquía tuvo pocos amigos en América. En México las aspiraciones de Iturbide en 1822 y de Maximiliano en 1864 condujeron al fracaso. En los primeros años de la independencia unos líderes de las repúblicas nacientes creyeron obtener el apoyo de las naciones europeas entonces monárquicas prometiéndoles someterse a un príncipe de las casas reinantes, pero el rey de España rechazó tales proposiciones emanadas en 1814 de Argentina porque no quiso con el nombramiento de un príncipe de la casa de Borbón como emperador de Argentina reconocer implícitamente la independencia de ese país. La monarquía del Brasil de 1822 hasta 1889 se explica como una prueba de lealtad de la antigua colonia portuguesa hacia el real representante de la madre patria y vino a ser una especie de transición del régimen colonial a la separación completa. La monarquía ha sido execrada no solamente en América; también en Europa ha sido violentamente atacada

(9) Bolívar and the political thought of the spanish-american revolution, 1938, p. 282. Ver también la argumentación persuasiva de Cristóbal Benítez en el estudio "Las ideas constitucionales del Libertador", Caracas 1933, p. 13 y siguientes y la exposición enfática de González Guinán en el primer tomo de su Historia Contemporánea de Venezuela.

(10) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3ª ed. 1942, t. II, p. 640.

(11) Gil Fortoul, ibidem t. I, p. 409.

por espíritus agudísimos, entre quienes es justo recordar al famoso publicista Pi y Margall, quien en sus Lecciones de Federalismo se expresa de este modo:

“Es donosa la manera como algunos discurren. Según ellos, la cuestión sobre formas de gobierno carece de importancia. Que haya monarquía o república es para ellos del todo indiferente. Los principios lo son todo, las formas nada. Ha de ser preferible la república a la monarquía, dicen, cuando acabamos de ver cómo la del Brasil ha caído en la dictadura.

“Es inexacto que bajo los reyes hereditarios exista y pueda existir la democracia. No gobierna el pueblo donde vive bajo la autoridad de un poder que no es obra de su voluntad y se cree nacido de Dios o de los vínculos de la sangre.

“¡Indiferentes las formas de gobierno! ¿Es indiferente que se fie al nacimiento la suerte de las naciones y hoy puedan vivir regidas por un varón, mañana por una hembra; hoy por un hombre, mañana por un mancebo sin saber ni experiencia; hoy por un rey juicioso, mañana por un rey imbécil; hoy por un jefe de virtudes, mañana por un jefe de corazón avieso? ¿Es indiferente que sobre quien deba ser el sucesor del rey muerto surja la guerra y se convierta la nación en campo de batalla? ¿Es indiferente que las costumbres se vicien y se corrompan ante depravados Nerones o torpes Mesalinas? No parece sino que se haya olvidado la historia de los monarcas del presente siglo. Se ha llegado al triunfo de la democracia por una sangrienta e incesante lucha del pueblo con los reyes...

“No; las formas de gobierno no son cosa vana. Vienen hoy condenadas las monarquías por la historia, por la razón, por el sentimiento de la humana dignidad, por los imprescindibles fueros del humano linaje” (12).

En la América de nuestros días algunos presidentes han logrado establecer dictaduras vitalicias, pero como dice Pi y Margall, la monarquía pertenece a la historia.

(12) Francisco Pi y Margall, Lecciones de Federalismo recopiladas por Joaquín Pi y Arsuaga, p. 40.

No insistimos aquí en la explicación del término **FEDERAL**. Ya vimos en el capítulo IV de esta obra que los redactores de la constitución de 1864 pensaron crear la autonomía de los Estados y que esta intención no ha pasado del papel.

Tenemos hoy en los Estados asambleas legislativas sin materias sobre qué legislar y presidentes de Estado nombrados por el poder central en vez de ser electos por un organismo local y a nuestro juicio la única solución para Venezuela es legalizar el sistema central que ya existe y crear para los poderes ejecutivos de los Estados las responsabilidades que hoy faltan.

Los principios de gobierno electivo, representativo, responsable y alternativo son emanaciones del atributo *democrático*. El profesor de derecho constitucional argentino Aristóbulo del Valle define la república así: "La República es la comunidad política organizada sobre la base de la igualdad de todos los hombres cuyo *gobierno* es simple *agente del pueblo*, elegido por el pueblo de tiempo en tiempo y responsable ante el pueblo de su administración" (13). En esta definición la palabra *república* está usada no en el sentido estricto contrapuesto a monarquía, sino en el sentido amplio de democracia representativa opuesta a la democracia directa. En este último sentido se usó la palabra república en la publicación "El Federalista" que es la explicación de la constitución de los Estados Unidos por Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (14). El partido que apoyó a Thomas Jefferson en las elecciones presidenciales de 1800 se llamó partido republicano, nombre que fue cambiado en 1840 por partido demócrata; el actual partido republicano de Estados Unidos se fundó en 1854 (15).

(13) Cita de González Calderón, Derecho Constitucional argentino, 3ª ed., 1930, t. I, p. 428.

(14) El Federalista, Nos. X y XXXIX.

(15) Bryce, The American Commonwealth, 1921, t. I, p. 42. Para la distinción de la monarquía absoluta y constitucional, hereditaria y electiva, véase Gil Fortoul, Filosofía Constitucional, 3ª ed., 1940, p. 53 y siguientes.

De los cuatro principios, emanados del término democrático, examinemos primero el alcance y significación del concepto REPRESENTATIVO.

El gobierno representativo en la república es siempre una organización política del Estado en la cual las funciones más importantes son confiadas a una asamblea que tiene la representación del pueblo. La democracia más pura sería aquella en la cual los actos importantes, que son en general los legislativos, estarían confiados a la totalidad de los ciudadanos. Pero solamente en estados muy pequeños, como actualmente en unos cantones de Suiza (16), es posible la reunión de todos los ciudadanos en una asamblea legislativa. Otros cantones suizos conocen el sistema de la votación obligatoria de cada ley, no en una asamblea, sino en votación por medio de urnas. Este sistema es el de gobierno directo. En estados de gran extensión y con la complicación actual de la legislación sería imposible llamar a todos los ciudadanos a votar sobre cada proyecto de ley y por eso es que una asamblea de representantes del pueblo tiene en el sistema del gobierno representativo la atribución legislativa. En el sistema de gobierno semi-directo o más bien semi-representativo sólo una parte de las leyes es sometida al voto de todos los ciudadanos (17): en la Confederación Suiza y en la mayoría de sus cantones y en algunos estados de la Unión Americana y, según su última constitución, también en Uruguay, las leyes deben ser sometidas a votación popular si un número determinado de ciudadanos lo piden (referendum facultativo) (18).

Como ya se ha dicho, en el art. 13 de la constitución la palabra gobierno se usa en el sentido más lato de organización del Estado, y gobierno representativo no quiere decir que todos los poderes públicos sean elegidos por el pueblo,

(16) Sobre el régimen suizo de la *Landsgemeinde*, véase Esmein, *Droit Constitutionnel*, 6ª ed., 1914, p. 421.

(17) Raveau, *Derecho Constitucional Chileno* 2ª ed. 1939, p. 49.

(18) Existe el referendum obligatorio para reformas constitucionales en Suiza, en los 48 estados de la Unión Norteamericana (véase Esmein, op. cit., p. 412 y siguientes) y en Uruguay, Constitución reformada en 1942, art. 281.

sino que sólo es necesario que haya una asamblea legislativa elegida por el pueblo.

Como una asamblea representante del pueblo nunca puede realizar todos los actos gubernativos, es esencial en el gobierno representativo la separación de los poderes, o, como dice Barthélémy, la separación de los poderes supone el gobierno representativo (19).

La división de los poderes está proclamada en el art. 51 de la constitución y además el art. 41 proclama la "soberanía del pueblo", de lo cual podemos deducir que el gobierno representativo reserva el papel legislativo a representantes elegidos por el pueblo en que reside la soberanía.

El gobierno representativo supone naturalmente que el poder Ejecutivo se somete a la voluntad de la asamblea legislativa, no solamente para la formación de las leyes sino también para su ejecución y en general en todo el conjunto de la gestión administrativa que al final de cada año ha de someterse a su aprobación.

Si el Ejecutivo no se somete a este control no hay gobierno representativo, hay dictadura.

Al art. 13 de la Constitución de Venezuela corresponde el art. 40 de la Constitución de México, el cual dispone que "por voluntad del pueblo se establece una república representativa, democrática federal". Miguel Lanz Duret (20), profesor que fue de derecho constitucional en la Universidad de México, dice, después de explicar la doctrina del gobierno representativo: "Pero si ésta es la doctrina, la realidad por desgracia ha sido otra en nuestro país, pues no ha habido sino raramente y por cortísimos periodos representantes de la Nación, simples comisionados o delegados del pueblo. La falta de educación cívica de este último, la inexperiencia política de un país joven como el nuestro, que apenas lleva cien años de vida autónoma e independiente, la pobreza económica bajo la que hemos vivido desde el Virreinato y especialmente después de la emancipación de la Colonia, han impedi-

(19) Barthélémy-Duez, obra cit. p. 138.

(20) Derecho Constitucional mexicano, 3ª ed., 1936, p. 60.

do la organización de verdaderos partidos políticos y el funcionamiento de instituciones jurídicas capaces de establecer un verdadero régimen de legalidad y de preservar y defender a los individuos contra los crónicos e interminables atentados del Poder Público bajo todas las formas de gobierno que hemos tenido. Todas estas circunstancias han hecho que los representantes del pueblo, en vez de desempeñar la función legislativa al par que la función política suprema que en todos los países libres corresponde a los miembros del Parlamento, carentes de significación ni importancia alguna, se han concretado a desempeñar el borroso, cuando no triste o reprobable papel de emisarios de los caciques locales en los tiempos en que éstos han preponderado en alguna Entidad Federativa, o han sido instrumentos serviles e incondicionales del Poder Central si éste domina de un modo absoluto en la República entera. Exceptuando rarísimas ocasiones y cortísimos periodos, no han demostrado valor civil, ni independencia de criterio para ejercitar las numerosas e importantísimas facultades que tienen y que siempre les han conferido nuestras Constituciones.

“Durante los gobiernos centrales que hemos tenido, las Cámaras sólo fueron recipientes de verdaderos empleados subalternos al Presidente de la República; y durante los gobiernos federales, unas veces, instrumentos impuestos por el Ejecutivo y sometidos a su voluntad, y otras, enviados por los caciques de los Estados, que, como verdaderos señores feudales, tenían casi tanta fuerza y poder como los gobiernos del Centro, y en ocasiones gran audacia para oponerse y enfrentarse a ellos. Por lo tanto, los tales diputados y senadores en esas condiciones no han sido ni representantes ni mandatarios del pueblo, sino simples agentes de los Gobernadores para asociarse a todas las aventuras del cacicazgo local. Todo esto particularmente acontecía durante los gobiernos de Comonfort, de Juárez, de Lerdo de Tejada y en los primeros años del gobierno porfirista, en cuyas épocas se destacaron en algunos Estados gobernantes resueltos y sin escrúpulos. Después, todo el mundo sabe lo que aconteció en los últimos veinte años de la omnipotente dictadura del General Porfirio Díaz,

en que las Cámaras, aunque integradas en un diez o un veinte por ciento por personas eminentes del país, por su cultura, por sus talentos, o por su prestigio científico o literario, eran sin embargo designadas en su totalidad por la absoluta e indiscutible voluntad del dictador, sin tomar para nada en cuenta los votos del pueblo o de la nación. Por lo tanto, constituyeron una colectividad de hombres sumisos, disciplinados e incapaces de la menor manifestación de carácter o de valor civil, dispuestos tan sólo a consagrar y a ratificar todos los actos del Poder Público que los imponía y a consolidar por el mayor tiempo que fuera posible el dominio de la dictadura”.

Mutatis mutandis, se podría decir lo mismo acerca de la realidad venezolana en todo el decurso del siglo XIX y lo que dice Lanz Duret de la época porfiriana podría pensarse haya acontecido en Venezuela durante el gobierno despótico de Juan Vicente Gómez (1908-1935) (21).

Otra característica del gobierno venezolano según el art. 13 es que ha de ser ELECTIVO.

En el gobierno representativo el cuerpo legislativo siempre debe ser elegido por el pueblo, sea en votación de primer grado, sea según un procedimiento indirecto. Si la Constitución no se contenta con expresar el atributo representativo que automáticamente incluye la elección del poder legislativo, debemos deducir que el término electivo se aplica al poder ejecutivo. La elección del poder ejecutivo, según el art. 13, que no especifica, podría ser directa o indirecta. El art. 100 establece la elección indirecta para el Presidente de la República. Esta elección la realizan las cámaras legislativas reunidas en congreso.

Según nuestra constitución federalista, el sistema electivo debería aplicarse para la elección de los presidentes de Estado por un procedimiento directo o indirecto en que intervinieran los ciudadanos de cada Estado o sus representantes. El procedimiento del nombramiento por el Presidente de la República es violatorio del art. 13 de la constitución y es de lamen-

(21) Es lástima que Gil Fortoul no llegase a publicar el 4º volumen de su Historia Constitucional que anunció bajo el título “La Federación-La Autocracia”.

tar que cuando la enmienda del art. 17, ord. 2, quiso transferir la facultad de nombrar los presidentes de Estado al Presidente de la República no se haya cambiado la redacción del art. 13.

El art. 13 dice también que el gobierno debe ser RESPONSABLE.

En un Estado en donde impere el derecho, todos los funcionarios, desde el más pequeño hasta el más grande, están sometidos a las leyes. Hay países en que el más alto funcionario (en Inglaterra el Rey, en Francia el Presidente de la República) no es responsable; pero por falta de responsabilidad sus funciones se reducen a la representación solemne del Estado dejando todo el poder ejecutivo en manos de los ministros, responsables ante el parlamento. En la Constitución de Venezuela no hay excepción de la responsabilidad del funcionario y también el Presidente de la República está sometido a dicha responsabilidad.

El principio de la responsabilidad significa que para la transgresión de las limitaciones legales hay una sanción. La extensión y naturaleza de esta sanción está contenida en la constitución misma (arts. 44, 106, 112, 115, 125), en leyes especiales de responsabilidad de funcionarios y en la legislación civil y penal, y según el caso dicha responsabilidad será civil, penal o administrativa.

La responsabilidad civil es meramente pecuniaria y consiste en la reparación del daño causado al Estado o a los particulares.

La responsabilidad penal consiste en la sanción de delitos que pueden ser delitos especiales de los funcionarios públicos, como el peculado, o delitos que puede cometer cualquier persona, como homicidio, injuria.

La responsabilidad administrativa puede ser pecuniaria si es la reparación de daños según ley especial del derecho administrativo o puede ser disciplinaria si es una pena o multa pronunciada por el superior jerárquico del funcionario o por un organismo especialmente encargado de aplicar la pena.

La realización del principio de responsabilidad en cuanto concierne al Presidente de la República y a otros altos funcionarios presupone un poder judicial con gran independencia y

una fuerte y libre opinión pública que ejerza una acción depuradora en el país.

El derecho constitucional moderno conoce también la responsabilidad política, la cual tuvo su origen especialmente en países de régimen parlamentario con la fuerte sanción de la caída del gabinete en el caso de un voto de desconfianza. En el sistema de gobierno presidencial de Estados Unidos el Presidente solamente puede ser derrocado por delitos en el caso muy serio de un juicio del Senado llamado de *impeachment*; pero según el art. II, sección 3 de la constitución americana, el presidente debe dar regularmente al congreso cuenta del estado de la Unión, lo cual envuelve una responsabilidad política limitada.

En Venezuela, según los arts. 105 y 113 de la Constitución, el Presidente de la República y los ministros darán anualmente cuenta de los actos de su administración. La Cámara de Diputados puede dar voto de censura a los ministros (art. 59) sin que esto tenga por consecuencia automática la caída del ministro.

Entre las características del gobierno venezolano señaladas en el art. 13 se ha incluida la de ser ALTERNATIVO.

Los términos de gobierno republicano, representativo y electivo se encuentran en diversas constituciones americanas, el término *alternativo* parece original de la Constitución venezolana y en consecuencia no se halla en la literatura del derecho constitucional una definición de lo que es un gobierno alternativo. Se encuentra por primera vez la expresión en la Constitución de 1830 para el gobierno de Venezuela, después en las constituciones de 1864 y siguientes hasta 1922 para los gobiernos de los Estados y desde 1925 en adelante en el texto del art. 13 para los gobiernos nacional y de los Estados.

Un texto más explícito que el actual es el art. 13 de la Constitución de 1874. Este texto dice: "Los Estados se obligan a establecer las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior, y por tanto quedan comprometidos:

1º A organizarse conforme a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y respon-

sable. En consecuencia, los altos funcionarios que establezcan para su gobierno propio en el orden ejecutivo y legislativo serán precisamente de elección popular y no tendrán una duración que exceda de dos años; *ni podrán ser reelegidos los que ejerzan el ejecutivo ni sus suplentes en ejercicio para el período inmediato*; ni sustituidos o suplidos unos y otros comprendidos hasta el 4º grado de consanguinidad o afinidad civiles”.

Aquí se prescribe para el ejecutivo como para el legislativo que sus miembros deben ser elegidos para un periodo determinado, lo que es para el legislativo la consecuencia del principio representativo y para el ejecutivo la consecuencia del principio electivo.

Pero eso no es todo, además establece para el ejecutivo y sólo para el ejecutivo el principio de la no reelección para el período inmediato. Esta es la explicación del término *alternativo*.

Si no se conoce en el derecho constitucional americano ni europeo el término de gobierno alternativo, en cambio se conoce en casi todas las constituciones latinoamericanas lo que la constitución venezolana quiere expresar con el término alternativo: el principio de la no reelegibilidad, aplicándose el principio en estas constituciones al Presidente de la República. La Constitución de los Estados Unidos no tiene una disposición análoga. El período constitucional para el cual el presidente es elegido es de cuatro años. Jorge Washington, presidente de la Unión por dos períodos consecutivos, rehusó, a pesar de la seguridad de ser reelegido y de su popularidad, la candidatura para un tercer término. Según Bryce, Washington renunció con el argumento de que pudieran sufrir las instituciones republicanas si la República admitiese que un mismo hombre continuase permanentemente en el poder (22).

Esto sucedía en el año 1792. Los dos presidentes siguientes, y también el cuarto, que fue Jefferson, siguieron el ejemplo

(22) Bryce, t. I, p. 45. Este argumento no se encuentra en la famosa carta de despedida de Washington y según otros autores la renuncia de Washington se debió únicamente a razones personales, W. W. Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, 2ª ed. 1929, t. II, p. 1.471.

de Washington, y Jefferson, que por su popularidad tuvo la seguridad de ser elegido para un tercer término, escribió que tal principio tendría la fuerza de un precedente. Esta tradición fue observada hasta 1940, cuando Roosevelt fue elegido para un tercer período ante la amenaza inminente de la guerra (23), y para un cuarto período en 1944.

En la América latina el principio de la no reelegibilidad del presidente en el período constitucional inmediato está establecido en las constituciones por temor de que un presidente, perpetuándose en el poder, se desvie totalmente de la democracia para llegar al gobierno personal y al despotismo.

Otro objeto del principio de la alternabilidad es que un presidente no debe ejercer el poder ejecutivo durante su propia elección, por el evidente peligro que esto entraña para el libre curso del proceso electoral (24).

En Venezuela el art. 108 de la Constitución de 1830, la primera que contiene el término del gobierno alternativo, dice: "El presidente durará en sus funciones cuatro años, y no podrá ser reelegido inmediatamente, sino después de un período constitucional por lo menos". Pero no se prohíbe en la Constitución de 1830 la reelección inmediata de los diputados a la cámara de representantes, ni la de los senadores (25). Esto confirma la explicación del término alternativo en la Constitución de 1874, y podemos definir el gobierno alternativo como

(23) Norton, *The Constitution of the United States*, 1940, p. 101.

(24) Raveau, p. 284, toma de los debates sobre la reforma de la constitución chilena el pasaje siguiente: "... de lo que se trata es evitar que un presidente presida la elección en la que él mismo figura como candidato".

(25) En la Memoria que presentó el Secretario de lo Interior y de Justicia, Antonio L. Guzmán, ante el Congreso de 1849 se lee: "Promulgando la omnipotencia civil u ostentando el más descarado sultanismo, bajo todas las formas posibles, Páez imperó cerca de treinta años en estas regiones, con más agobiante y más continua gravitación que los emperadores del Oriente sobre sus miseros rebaños. Y esto al frente de un canon constitucional, promulgado desde 1810 en Venezuela, reiletrado en 1811, en 1821 y en 1830; base cardinal del pacto que nos une en sociedad, y jurado por todos los venezolanos: *el principio alternativo*, por el cual ningún ciudadano puede ejercer el poder público más de cuatro años entre nosotros".

un gobierno en que el poder ejecutivo es electo para un periodo constitucional determinado sin poder ser reelegido para el periodo siguiente. Esta interpretación histórica está apoyada por el argumento sacado del sentido de la no reelegibilidad, principio que tiene por objeto prevenir el peligro de que se perpetúen las mismas personas en el poder; este peligro existe para el poder ejecutivo compuesto de una o pocas personas (Consejo Federal de la Constitución de 1881) pero no existe si se admite la reelección para el poder legislativo por la pluralidad de sus miembros, que nunca serán reelegidos en su totalidad.

La Corte Federal no adoptó esta interpretación del término alternabilidad y repetidamente estableció que “la renovación o alternabilidad de los poderes públicos implica renovación de mandato y no de persona” (26). En ambas sentencias no se trata del poder ejecutivo y la Corte Federal hizo bien en decir en la del 27 de abril de 1939 que la renovación del Senado, según el art. 54 constitucional, no impide la reelección; pero la Corte Federal no ahondó en la diferencia existente en el derecho público venezolano entre la renovación del Poder Legislativo que significa elección de los mismos o de otros y alternabilidad que siempre pide elección de otros en lugar de los que en el momento integran el Poder Ejecutivo.

Hay autores que ven un peligro para la democracia en la reelección del Presidente de la República para un término que no sea el que sigue inmediatamente.

Lanz Duret ilustra esta tesis con ejemplos tomados de la historia mexicana y dice de la constitución de 1857: “Los resultados alcanzados no podían ser otros que los que se obtendrán siempre en nuestro país cuando los presidentes intentan reelegirse o mantenerse en el poder de una manera indirecta o clandestina, que equivale a lo mismo. Juárez se reeligió indefinidamente desde 57 hasta que murió en 72, pero tuvo que sofocar varias rebeliones contra su *continuismo* en el gobierno. El presidente Lerdo, que le sucedió, quiso reelegirse, pero fue

(26) Sentencia 27 abril 1939, M. 1940, I, 195; sentencia 4 octubre 1938, M. 1939, I, 289.

derrocado por la revolución de Tuxtepec, encabezada por el general Díaz, al grito más popular que hay en la República: el de no reelección. El general Díaz, electo presidente en 77, mediante un oculto compromiso con el Presidente Manuel González, volvió en 84 al poder, y después se reeligió invariablemente hasta 1911, instituyendo un gobierno personal omnipotente, que fue derrocado por la revolución antirreeleccionista, de carácter esencialmente político en su iniciación, el año de 1910.

“Todo lo anterior confirma que el acto más inconveniente y más funesto para la República es el de permitir la reelección de sus mandatarios ejecutivos, pues la salvación del país y la realización de nuestra prometida democracia sólo se alcanzarán cuando después de cuatro o seis años de mando, los que ocuparon el poder queden de derecho y de hecho absolutamente incapacitados para volver a gobernar” (27).

La opinión de Lanz Duret no carece de fundamento. El Presidente de la República siempre tendrá mucha influencia en la elección de su sucesor y hay el peligro de que un presidente nombre a un funcionario débil que sea nada más que un instrumento para conservar indirectamente el poder hasta ser elegido en propiedad. Esto sucedió efectivamente en Venezuela en varias ocasiones durante el siglo XIX, sobre todo durante los gobiernos de Páez, Monagas y Guzmán Blanco, y los últimos ejemplos son los pseudo-presidentes de la época de Gómez. En muchas constituciones americanas se prohíbe solamente la reelección inmediata para no facilitar demasiado la creación de un régimen personal y vitalicio y se supone que el cuerpo electoral tenga bastante valor para no aceptar la elección de un mero instrumento del presidente anterior.

(27) Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen*, 3ª ed. 1936, p. 242. Como resultado de la experiencia los mexicanos, en la reforma constitucional de 1933, redactaron así el art. 83: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

Lo mismo hace Venezuela, con el principio del gobierno alternativo: solamente se prohíbe la reelección del titular del poder ejecutivo para el periodo inmediato. Una prohibición de esta reelección inmediata establecida en la Constitución de 1830 se encuentra en la parte de la constitución dedicada al poder ejecutivo nacional, en la Constitución de 1858 y todas las siguientes, incluida la de 1909. El periodo constitucional era de seis años en las constituciones de 1857, 1901, 1904 y de cuatro años en todas las demás, desde 1830 hasta 1909 con excepción del periodo bienial en las constituciones guzmancistas. Las constituciones gomecistas de 1914 y siguientes aumentaron el periodo constitucional a siete años y suprimieron el principio de la no reelegibilidad para el periodo siguiente (28).

Después de la muerte de Gómez fue elegido en 1936 para un periodo de siete años el General López Contreras. Uno de los primeros actos de la Asamblea Legislativa bajo su presidencia fue la reforma constitucional de 1936 que estableció en el art. 95 el periodo constitucional de cinco años para el Presidente de la República y el principio de la no reelegibilidad para el periodo constitucional inmediato.

Los amigos políticos del presidente López Contreras trataron de inducirlo a prolongar su periodo por más de cinco años invocando el principio de la no retroactividad por ser de siete el de la época de su elección; pero él declinó esta insinuación. En decisión de 17 de abril de 1941 (29), la Corte Federal estableció que la reducción del periodo presidencial a cinco años en la constitución de 1936 era definitiva y válida. "Cuando el constituyente habla el acatamiento se impone". Acatando la constitución, el último acto del presidente López Contreras, al descender del poder, fue la creación de una fórmula de juramento para la transmisión del mando. El decreto

(28) La Constitución de 1925 del mismo Gómez restableció en su art. 13 el texto original del art. 6 de la constitución de 1830 proclamando el gobierno alternativo no solamente para los Estados sino también para el poder central. Así se creó una contradicción dentro de la constitución que no tenía una prescripción especial para prohibir la reelección del Presidente de la República.

(29) M. 1942, I, p. 180.

del 1º de mayo de 1941 instituyó el “Libro de *Juramento de Fe Bolivariana*”, con la obligación para cada nuevo presidente de jurar “ser fiel a la doctrina Bolivariana y al principio de la *alternabilidad* en el Poder Público” (30).

Así López Contreras surgido al poder como colaborador de Gómez, quien había encarnado el abuso del continuismo, se hizo fiel a la constitución de 1936 y con su desprendimiento, que no era sino el sometimiento a la voluntad de la nación, subrayó la importancia del principio de la *alternabilidad* para la vida institucional de la República.

Según el art. 13 el gobierno de Venezuela debe ser DEMOCRÁTICO. Dijimos antes que la democracia implica un gobierno representativo, electivo, responsable y alternativo, pero debemos agregar que el término democrático no se agota en estas características, pues implica, según todas las definiciones de la democracia, otros tres principios no menos importantes: 1º la *igualdad*, 2º la *libertad* y 3º la *publicidad*.

1º La *igualdad* de los ciudadanos está garantizada en el ord. 18 del art. 32 de la constitución venezolana. Todas las constituciones anteriores contenían una prescripción análoga. Esta igualdad no se puede entender como igualdad económica. Dice Hauriou: “Lo que se llama igualdad ha de entenderse en el sentido de igualdad ante la Ley o de igualdad de derechos legales. No es una igualdad de hecho en las condiciones materiales de la vida” (31).

2º Un gobierno democrático implica que el Estado respeta la esfera privada de los ciudadanos y la *libertad* de vivir sin más restricciones que las que la ley establece como protección de la sociedad. “El gobierno, dice Cecilio Acosta, se hizo, entre otras cosas, para asegurar los derechos, no para menoscabarlos; para hacer efectiva la libertad, no para destruirla” (32).

En la declaración de derechos de 1789 en Francia, declaración que inspiró todas las constituciones latinoamericanas,

(30) Ed. Picón Lares, *Ideología Bolivariana*, Caracas 1944, p. 157.

(31) Hauriou, obra citada, p. 113.

(32) Cecilio Acosta, *Obras*, vol. V, p. 290.

esta idea se expresa así: “La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otros; así como el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites sino los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos” (33).

Las constituciones no se contentan con proclamar este principio general. Como dice Hauriou: “No basta que un derecho sea reconocido y declarado; es necesario garantizarlo porque llegarán ocasiones en que será discutido y violado... En materia jurídica es preciso buscar siempre garantías y seguridades” (34).

En los Estados Unidos las garantías de las libertades individuales que tienen un papel preponderante en el derecho constitucional americano fueron agregadas inmediatamente después de la aceptación de la constitución de 1789 en las enmiendas I a X (35).

La constitución venezolana consagra a la enumeración de las libertades garantizadas los ordinales 1º al 17º del art. 32.

3º Otra característica del gobierno democrático es la *publicidad*.

González Calderón (36) la considera como “una consecuencia obvia del principio de la responsabilidad, imprescindible para poder hacer práctica la responsabilidad de los gobernantes por sus actos”.

Este principio de la publicidad tiene dos aspectos: el uno es que los actos de los poderes públicos no pueden ser secretos sino cuando los altos intereses nacionales así lo justifiquen; y el otro es la libre discusión y crítica de los actos del gobierno en la opinión pública. De modo que no se limita a la publicación de los debates de las cámaras legislativas y mensajes del poder ejecutivo ante esta asamblea. El mensaje del Presidente de la República y las memorias de los Ministros son

(33) León Duguit, Manual de Derecho Constitucional, 2ª ed. esp., Madrid 1926, p. 210.

(34) Hauriou, p. 119.

(35) Edward S. Corwin, La Constitución norteamericana y su actual significado, ed. española, Buenos Aires, 1942, p. 175.

(36) González Calderón, obra citada, t. I, p. 429.

un resumen anual de lo hecho por el gobierno y no dispensan al gobierno de consultar en todas las cuestiones esenciales a la opinión pública y de informar al país de sus intenciones y de sus actos. Hauriou dice: "Es un hecho que en los pueblos donde existe el gobierno representativo, con régimen electoral y asamblea representativa electiva, desempeña un gran papel la opinión pública. Esta organización no se concibe sin la libertad de prensa y la libertad de reunión, sin la apertura de una vasta discusión de los asuntos públicos, discusión que se establece en el público paralelamente a la que se entabla en las asambleas" (37).

Barthélémy expresa el concepto según el cual la efectividad del control del gobierno por la opinión pública es la medida para apreciar lo que un gobierno tiene de democrático y agrega que es esencial para la sana democracia representativa la publicidad de los actos del gobierno porque la opinión pública debe colaborar con los representantes (38).

En resumen, el término democrático es más amplio que los demás atributos que el art. 13 fija al gobierno venezolano.

El término *democrático* aparece por primera vez en la Constitución de 1925. En las constituciones anteriores desde 1830 se habló de gobierno *popular* en vez de democrático. La palabra gobierno popular expresa lo más esencial del término democrático; que la soberanía reside en el pueblo. Ninguna locución ha sido más abusada que la de democracia y libertad. La ventaja del tiempo actual es que no nos engañamos y que tenemos conciencia del abismo que existe entre la constitución escrita y el gobierno de los países de la América latina. La conciencia de tal discrepancia es el primer paso para eliminarla.

En cuanto a Venezuela el Dr. Juan Penzini Hernández, en el prólogo de su obra "Democracia habemos" (39) apunta muy acertadamente esta observación: "La libertad y la democracia nacen siempre al caer de todo gobierno; se descubre

(37) Hauriou, p. 239.

(38) Barthélémy-Duez, pp. 82, 107.

(39) Caracas, 1939, pp. 12, 13 y 14.

siempre que el anterior no había hecho progreso, había burlado las instituciones, fue tiránico, fue mercader, despilfarró las rentas y no tenía nada de lo que ofrece ahora el nuevo gobierno: la felicidad del País. Y de felicidad en felicidad hemos venido viviendo más de cien años de engaños y de promesas fracasadas. Porque en América, el pueblo siempre ha actuado por medio del apoderado: el caudillo; o por medio de una farsa de partidos, que no han pasado de cenáculos de capitalistas y de intelectuales o de alianzas de caciques, para repartirse el poder y continuar gozando de los privilegios económicos y burócratas que anidan en todo Capitolio. Nuestra guerra de Independencia, triste es confesarlo, según nuestra Acta Magna, fue el dechado más puro de Libertad y de Democracia; y si examinamos la historia, el pueblo, el predio sociológico, ni sabía lo que era la libertad ni estaba capacitado para ejercitar la Democracia. Estas dos entidades, en fin de fines, sólo sirvieron para que la clase dirigente, los mantuanos, los intelectuales sobresalientes y los dueños de la actividad económica, continuando las tradiciones privilegiadas y los fueros de que gozaban los peninsulares, se sustituyeran a éstos en la política, en el comercio, en la agricultura, la cría y en todas las potestades de la vida social. Y así hemos seguido, sin historia democrática científica, digamos orgánica, lo que no era posible, a base en el gobierno de una casta, no de la sangre, sino de clima político”.

Si queremos salir de esta situación anticonstitucional aquí descrita no es posible esperar hasta que sea educado todo el pueblo, tenemos que empezar a tomar en serio todas aquellas instituciones democráticas que sean realizables sin el apoyo de las masas y que educan a las masas. Estas son en primer lugar: la más amplia publicidad de los actos del gobierno acompañada de su libre discusión y crítica en la prensa y la más estricta observación y protección de la libertad de opinión y de independencia de todos los ciudadanos.

CAPITULO VI

LOS ESTADOS

La mente de los partidarios del federalismo fue propender a la evolución regional y permitir la diversidad de la unión, o como se dice, la unidad en la pluralidad y la pluralidad en la unidad. Tal diversidad no ha llegado a lograrse.

El art. 12 establece la autonomía de los veinte Estados enumerados en el art. 4 y dice que éstos *conservan en toda su plenitud* la soberanía no delegada en la constitución. Este concepto de la constitución que se encuentra por primera vez en el art. 12 de la constitución de 1864 es una pura ficción. Lógicamente sólo puede conservarse lo que ya se tiene, pero a los Estados creados por la constitución de 1864 les faltó totalmente la soberanía que, según esa misma constitución, es su privilegio conservar.

Desde la colonia las provincias han sido distritos administrativos sin vida política individual y sin soberanía. Sucedió en Venezuela lo mismo que Lanz Duret señala para la varias veces más extensa colonia de México con estas palabras: "Los Estados no nacieron de un pacto político celebrado entre ellos, según nuestra historia nos enseña. El origen de la Federación no fue un convenio entre Entidades que previamente hubieran adquirido su soberanía y su independencia. México, que contaba con un gobierno único, con legislación uniforme, con la misma religión, constituía una sola nación. Al emanciparse y conquistar sus derechos como pue-

blo soberano, optó, en su primer Congreso Constituyente, celebrado el año de 1824, del que emana el Acta Constitutiva y la primera constitución que tuvimos, por el régimen federal. Las entidades que surgieron de este orden federal creado por la constitución de 1824, son los Estados, y debe considerárseles como partes integrantes de un cuerpo político, el Estado mexicano, y no como partes asociadas por virtud de un pacto diplomático que les conserve su propia personalidad" (1).

Bolívar supo bien por qué combatió el federalismo en Venezuela, el cual fue sólo un pretexto de los caudillos locales para evadir el control del gobierno legal. Vallenilla Lanz, después de referirse a la alusión que hace Peñalver en 1819 a "Santander y su Casanare" y a otra alusión de Soublette sobre la "patriecita de Páez", dice: "Este arraigo de los caudillos de la Independencia y de los posteriores a la *patria chica* dió sustento desde 1826 a la doctrina federalista que no era, en definitiva, sino la sanción constitucional del feudalismo caudillesco" (2).

En Venezuela la constitución federal de 1811 fue una imitación de la de los Estados Unidos de América; tras los trastornos de la guerra de Independencia esta primera constitución no tuvo aplicación y asimismo eran teóricas las constituciones que se dieron las provincias de Mérida y Trujillo en 1811 y Caracas y Barcelona en 1812.

Más justificadas eran las tendencias centralistas de las constituciones de 1819, 1821 y 1830, y el establecimiento de veinte Estados soberanos en 1864 fue una creación artificial que ya en aquella misma época empezó a criticarse (3). Según

(1) Miguel Lanz Duret; Derecho Constitucional Mexicano, 3ª ed., 1936, p. 391.

(2) Vallenilla Lanz, Cesarismo Democrático, 2ª ed., 1929, p. 147.

(3) Tan artificial como la creación por las constituciones de 1811 y 1864, de una federación entre entidades que nunca habían existido como tales, resultaba la unión de verdaderas entidades políticas individuales en un Estado unitario por las constituciones gran-colombianas que sometían tres naciones distintas al solo gobierno de Bogotá, sin admitir la necesaria autonomía cuanto a la legislación y administración de carácter local en Quito y en Caracas.

González Guinán (4) "se calificó de escándalo la institución de los veinte Estados" y en 1865 un periódico, "El Federalista", escribió: "Los Estados, que no pueden ser Estados, porque no tienen vida propia, se la han procurado por medio de fuertes y multiplicados impuestos, que arrancan de la fortuna particular, empobreciendo al ciudadano por el vano empeño de titularse entidades. Los Estados, que no pueden ser Estados porque carecen de base de población o del número de ciudadanos idóneos para el desempeño de tantas y tan diversas funciones, han trastornado los principios de la legislación y de la administración civil y acabarán por hacer de Venezuela una Babilonia, de cuya confusión será necesario huir. Veinte Asambleas, veinte presidentes, veinte establecimientos del Poder Judicial, veinte soberanías! Es imposible. Se diría que deseábamos volver a los tristes cacicazgos de la conquista".

La ineficacia de la creación artificial de veinte Estados se ve en el hecho de que desde 1864 el poder político de Venezuela empezó a ser más centralizado que antes. Gil Fortoul dice: "Por desgracia, el triunfo de la federación no significaba por sí solo el comienzo de un régimen político más avanzado. Ni se logró la descentralización del poder, porque los nuevos Estados quedaron de hecho más sometidos al gobierno central que no lo fueran con la constitución de 1858, ni perdió el sistema gubernativo uno solo de sus inveterados vicios" (5).

Si examinamos la constitución vigente, veremos que el art. 15 reserva a la competencia federal casi todo lo que puede imaginarse como correspondiente a la tarea legislativa de una entidad política. Una misma legislación civil, mercantil, penal y de procedimiento crea la uniformidad, por el contacto del ciudadano con los organismos encargados de aplicarla, a tal punto que en los asuntos de la vida diaria no hay en las varias secciones diferencias perceptibles. La misma uniformidad existe en cuanto a la educación y al ejército, y

(4) Historia Contemporánea de Venezuela, t. 8, p. 383.

(5) Gil Fortoul, El Hombre y la Historia, 3ª ed., 1941, Editorial Cecilio Acosta, p. 91.

también en lo relativo a la vida económica manifestada en la legislación del trabajo, bancos, petróleo, etc.

La legislación de los Estados se limita a las leyes consagradas a la organización de sus propios poderes y esto se hace con uniformidad sorprendente. Si tomamos como ejemplo el Estado Barinas, podemos comprobar que la recopilación de leyes vigentes que publicó el gobierno de este Estado en 1940 contiene, además de la constitución, sólo once leyes. Cuatro leyes prescriben lo necesario para la organización de las autoridades del Estado y de sus distritos; éstas son: Ley Orgánica del Poder Político, Ley de División Territorial, Ley Orgánica del Poder Municipal y la Ley de Juramento de Empleados.

La autoridad judicial está regulada por dos leyes especiales: La Ley Orgánica de Tribunales y la Ley de Arancel Judicial, leyes que quedan sin efecto en virtud de la nacionalización de la justicia llevada a cabo por la reforma de 1945. La legislación fiscal se limita a un solo número: la Ley de Papel Sellado. Una ley está consagrada al escudo e himno del Estado y últimamente encontramos tres leyes que son las únicas que contienen un aporte al derecho material, éstas son: el Código de Policía, la Ley de Llanos y la Ley de Becas y Pensiones.

En el Estado Barinas, tomado como ejemplo típico, todo lo que concierne al legislativo y ejecutivo del Estado está concretado en la Ley Orgánica del Poder Político; algunos Estados tienen una ley especial para las funciones del Procurador General y a veces una ley especial de Hacienda, una de Responsabilidad de Empleados y recientemente los Estados Lara, Miranda y Zulia se han dado el lujo de crear, por ley especial, una comisión revisora de leyes.

En resumen, la legislación de los Estados se reduce a la organización de sus poderes y a la división de su territorio. En estos ramos los Estados tienen la facultad de dictar sus propias leyes, pero la constitución nacional y muchas leyes nacionales demarcan las líneas esenciales, que vienen a ser elemento de uniformidad.

La constitución prescribe que los Estados se dividirán en distritos con asambleas locales (municipalidades, art. 14) y que estas asambleas y también las asambleas legislativas de los Estados se constituyen de conformidad con las leyes federales de elecciones (art. 17, ord. 1º).

Sin decirlo expresamente, la constitución en sus artículos 17, ord. 1º, 126, 128, 130 supone el sistema de una sola cámara legislativa y la ley nacional de elecciones de 20 de setiembre de 1945 extiende la uniformidad a la composición de las asambleas legislativas por dos Diputados de cada Distrito (art. 87). Esta ley establece para las asambleas legislativas y también para las municipalidades la elección de primer grado.

Las leyes nacionales de procedimiento civil y criminal trazan el sistema judicial de todo el país y las leyes orgánicas de los Estados, si bien podían antes de la reforma de 1945 variar algunas cuestiones de detalle en cuanto al número, forma y jurisdicción de los tribunales, en cambio, no podían modificar la jerarquía establecida en la estructura judicial de la nación.

En la organización de las rentas, punto esencial de la autonomía, se reserva a los Estados el impuesto de papel sellado y con unas limitaciones contenidas en el art. 17, ord. 4º, subord. 3, letras *a* hasta *f*, los Estados tienen las posibilidades de crear los impuestos y contribuciones que juzguen convenientes sus asambleas legislativas. Pero esta facultad es ilusoria. La más importante limitación es la exclusión de las materias rentísticas que constituyen impuestos federales. La constitución atribuye al Poder Federal todos los impuestos indirectos de importancia, como los de aduana, cigarrillos, licores, registro, estampillas y también las rentas de salinas, perlas y minas (art. 15, ords. 13, 17, 18). Además la constitución concede al Poder Federal el impuesto directo sobre herencias y los demás impuestos directos o indirectos que establecieren las leyes nacionales, art. 15, ord. 17. En uso de esta facultad el poder legislativo nacional creó el importantísimo impuesto sobre la renta (6).

(6) Sobre la posibilidad de crear los Estados un impuesto adicional sobre la renta, véase el Capítulo XXXII.

La constitución (art. 17, ord. 4, subord. 3, letra a *in fine* y art. 18, ord. 3) reconoce también el establecimiento de rentas propias de los municipios. La constitución no las define ni enumera, pero es costumbre considerar como privilegio de los municipios las patentes de industria, impuestos sobre alquileres, impuestos municipales sobre detalles de comercio (estos últimos los únicos que menciona la constitución, art. 18). De esta manera el dominio rentístico está repartido entre la nación que toma la parte del león y los municipios que, con excepción de Caracas y otras ciudades industriales, escasamente cubren sus gastos. Los Estados están contenidos dentro de dos limitaciones: una que les prohíbe legislar sobre materias rentísticas que constituyen impuestos federales, la otra que elimina aquellas que sean de la competencia municipal. A los Estados no les quedan rentas sobre qué legislar y en resumidas cuentas; ningún otro ejercicio legislativo. Se repite en cuanto a las rentas lo mismo que hemos señalado en otras ramas de la legislación. Se atribuye generosamente a los Estados la totalidad de la legislación rentística menos lo reservado al poder federal; pero lo reservado al poder federal es la totalidad de la legislación menos el papel sellado concedido a los Estados.

En consecuencia, la legislación rentística de los Estados se limita a una sola ley, la del papel sellado (7). Como la renta derivada de esta ley no es lo suficientemente crecida para soportar por sí sola los gastos del Estado, la constitución concede a éstos una participación en las rentas nacionales conocida con el nombre de 'situado constitucional' (art. 17, ord. 4, subord. 1).

Según el art. 542 del Código Civil, de acuerdo con el art. 15, ord. 18 de la constitución, las tierras que carecen de otro dueño pertenecen al dominio privado de los Estados, si están situadas dentro de sus límites territoriales. Sin embargo, la

(7) Con relación a las leyes de impuesto de consumo y de impuesto territorial que tienen algunos Estados y a la insignificante renta de placas de automóvil, véase el Capítulo XXXII sobre el sistema rentístico.

constitución nacional, en el art. 15, establece que la administración de las tierras baldías corresponde al Ejecutivo Federal y que la renta de estas tierras y el producto de su venta ingresarán al tesoro nacional. La Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 da al gobierno estatal una intervención formal en lo que se refiere a enajenación y arrendamiento de esas tierras; pero el Presidente del Estado solamente recibe la solicitud y la decisión corresponde exclusivamente al Ministerio de Agricultura, de manera que el Estado tiene un derecho vacío, una propiedad más nuda que la del dominio gravado con usufructo, porque su exclusión es perpetua, mientras el usufructo se limita a un máximo de 30 años y el usufructuario nunca puede enajenar como lo hace la nación. Así la propiedad del Estado con respecto a las tierras baldías se reduce a una pura ficción y el dominio efectivo es de la nación. Lo mismo sucede con el subsuelo, según el texto constitucional y las leyes de salinas, minas e hidrocarburos.

La situación no era diferente en la primera época del federalismo. Comentando la Constitución de 1881 dice Claudio Bruzual Serra: "La cesión hecha por los Estados en favor del poder federal respecto a la administración de sus propios bienes, como lo son sus minas, salinas y territorios baldíos, implica por parte de ellos el reconocimiento de su propia incapacidad para el manejo de sus intereses. Si los Estados de nuestra Federación no son en realidad independientes, debido es ello a la incapacidad fiscal, administrativa y política a que les sometiera el yugo de la tiranía, para el mejor manejo de los hombres, para disponer a su antojo del tesoro, y poder así perpetuarse por tantos años, como único gobierno, la voluntad de un déspota. ¿Qué iniciativa ni qué influencia pueden tener los Estados en los destinos de la Federación, en el rumbo de la política general del país, miserables que tienen por base principal de su renta el mendrugo del situado? Venezuela en cuanto a lo administrativo sufre hoy, bajo el régimen federal de 1881, la misma centralización que bajo el antiguo régimen del centralismo. ¿Qué ganamos con que nuestros Estados sean autónomos en cuanto a lo político y lo judicial si en lo administrativo tienen atadas las manos? Mientras

nuestros Estados no tengan renta propia, que ellos manejen como mejor les parezca; mientras no descentralicen la administración de los productos de cada uno de ellos, tampoco serán en realidad entidades ni en lo político ni en lo judicial”(8).

Para su “régimen y gobierno” los Estados están, según el art. 12, obligados a respetar las “bases fundamentales” contenidas en la constitución; tales bases son, en primer lugar, los principios que expresa el art. 13. Según el art. 17, ord. 2, los Estados eligen sus poderes públicos conforme a sus propias constituciones y leyes. De esto se deduce que los Estados pueden libremente determinar en su legislación la forma de su gobierno dentro de los límites del art. 13 de la constitución, que prescribe que el gobierno de los Estados es y será siempre republicano, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo.

Teóricamente el ejecutivo podría organizarse de manera diferente dentro de estos límites. Unos Estados podrían tener el sistema colegiado y otros el sistema unipersonal. En realidad, desde 1864 los Estados fijaron todos el sistema unipersonal en sus constituciones con un presidente y un secretario general designado por éste.

Según las constituciones estatales, las asambleas legislativas eran las llamadas a elegir al presidente del Estado para el periodo de tres años asignado a la legislatura, cumpliendo así dichas constituciones con el art. 13 de la constitución nacional en cuanto a la forma electiva y alternativa del gobierno. Pero desde 1925 los Estados delegaron su poder electivo en el Presidente de la República, quien nombra a los Presidentes de Estado sin sujetarse, para el ejercicio de tal facultad, a ningún periodo. Ya antes el Presidente de la República tenía de hecho la prerrogativa de imponer el candidato a las legislaturas estatales. Ahora los Estados autorizaron en sus constituciones al Presidente de la República para hacer directamente los nombramientos; tales disposiciones tienen carácter tran-

(8) Claudio Bruzual Serrà, Estudio sobre Reforma Constitucional, Caracas, 1889, p. 5.

sitorio, pero se han repetido regularmente cada tres años en todos los Estados y de esta manera delegaron sin limitación alguna al Presidente de la República la facultad de nombrar el Presidente del Estado y removerlo "cuando a bien tenga", como dice, para tomar un ejemplo, el art. 103 de la constitución del Táchira de 1935. No figura en el texto de la actual constitución tachirensis (1942) la antes siempre repetida delegación "transitoria"; dicha constitución se limita a dar en su art. 37, ord. 7, a la asamblea legislativa la atribución de delegar "temporalmente" en el Presidente de la República la importante facultad de nombramiento y remoción del Presidente del Estado.

Sin que la delegación de facultades haga alusión a los secretarios generales, el Presidente de la República interpreta extensivamente la delegación y prácticamente nombra también a éstos. El decreto formal de nombramiento firmado por el nuevo Presidente del Estado es solamente una confirmación de la recomendación casi obligatoria hecha por el Presidente de la República. Después de la muerte de Gómez la Asamblea Legislativa del Estado Portuguesa, que obedientemente había delegado la facultad de elegir el Presidente de Estado al jefe nacional y acababa de hacer la delegación para el período 1936-1939, trató de reasumir aquella facultad reformando en enero de 1937 la constitución local en el sentido de quitar al Presidente de la República la facultad que le tenía concedida de nombrar y remover al Presidente regional. Pero la Corte Federal en sentencia del 18 de marzo de 1937 (9) declaró impracticable esa reforma porque consideró irrevocable la delegación concedida al Presidente de la República por un período de tres años. La Corte apoyó su decisión en el art. 12 de la constitución nacional que declara base de la unión el principio de que los Estados conserven la soberanía no delegada, mas es de observar que el art. 12 se refiere a la delegación general hecha en la constitución nacional, siempre aprobada por una mayoría calificada de las legislaturas de los Estados en un acto conjunto de la legislación

(9) M. 1938, t. I, p. 179.

constitucional que solamente puede revocarse en una reforma constitucional otra vez apoyada por la mayoría de los Estados y por el congreso nacional. Diferente es la delegación de la facultad de elegir sus presidentes que hicieron los Estados tal vez simultáneamente pero que cada uno hizo como acto unilateral en su constitución local y que, por consiguiente, cada uno puede revocar por decisión individual al hacer la reforma de su propia constitución. La delegación es sólo un mandato y si en el mandato no se expresa la estipulación de ser irrevocable, la irrevocabilidad no se presume a pesar de concederse el mandato por un término determinado. En estas reglas no hay distinción entre el mandato del derecho privado y el de derecho público. En la sentencia de la Corte no estaba excluida la posibilidad de que los Estados reasumieran su poder electivo al fin del periodo de tres años fijado en el mandato, pero las asambleas legislativas comprendieron que el ejecutivo nacional era opuesto a que recobrasen su autonomía electiva y respetaron el deseo del gobierno nacional.

Libremente nombrado y removido por el Presidente de la República, el Presidente del Estado no puede sentirse responsable ante la asamblea legislativa y más bien se esforzará en amoldarse a la política del jefe nacional, a quien lo liga un vínculo más estrecho que a la propia legislatura del Estado. Esto se expresa abiertamente y sin rodeos cada vez que un presidente acabado de nombrar dirige su alocución inicial a los pueblos de su mando, la cual es costumbre empezar con estas palabras reveladoras: "Fiel a la política del ciudadano Presidente de la República...."

Cuando la constitución nacional, en el mismo art. 51 que habla de la división del poder federal en legislativo, ejecutivo y judicial, formula antes la distribución del poder público en el poder federal, el de los Estados y el municipal, establece con esto el sistema conocido en los Estados Unidos con la denominación del constitucionalista inglés Bagehot *system of checks and balances*, es decir, sistema de mutuo control y de equilibrio, sistema según el cual "en el gobierno federal

los gobiernos asociados se controlan uno a otro" (10). Esto quiere decir que el gobierno estatal, cuyo agente es en nuestro sistema unipersonal el Presidente del Estado, debe, antes de ejecutar un decreto proveniente del poder federal, examinar si es constitucional y legal. La dependencia práctica del actual Presidente de Estado en Venezuela, de libre elección y remoción del Presidente de la República, hace ilusorio tal control. Disposiciones como la del art. 58 de la constitución del Táchira no pueden cambiar la dependencia que existe de hecho. El mencionado artículo dice: "El Presidente del Estado nombrado por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad que le hubiere sido delegada por la asamblea legislativa, de conformidad con el artículo 37, sólo tendrá las atribuciones que esta constitución le asigna a dicho funcionario, sin que pueda conferirsele ninguna otra por el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela".

Esta declaración tiene un valor platónico, como lo comprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado (Táchira) de 29 de enero de 1942, cuyo art. 3 dice: "El Presidente del Estado es el jefe político del Estado, y como tal, es el agente inmediato del poder federal". En contradicción con el art. 58 de la constitución estatal, según el art. 59, ord. 1, el Presidente del Estado tiene la atribución de "cumplir y hacer cumplir la constitución y leyes nacionales.... y las resoluciones y órdenes que dicte el Ejecutivo Federal en materia de su competencia". Esta atribución no hace del Presidente del Estado un agente del poder federal; todos los habitantes de los 20 Estados y en primer lugar los funcionarios deben cumplir las leyes y órdenes federales. Durand, en su obra sobre los Estados Federales (11), establece la sutil pero importante distinción en virtud de la cual el funcionario local, hasta el más alto, cuando hace cumplir decisiones del poder federal, tiene la misma función de un agente federal, pero no lo es, sigue siendo agente del Estado miembro, sin estar ni siquiera

(10) *Finer y Guthrie, The Theory and Practice of Modern Government*, New York, 1934, p. 90.

(11) *Ch. Durand, Les Etats Fédéraux*, Paris, 1930, p. 135.

en estos asuntos subordinado al poder federal como lo está el jefe civil francés (*maire*) al poder central del Estado unitario. La ley del poder ejecutivo tachirenses, al declarar al Presidente del Estado agente del poder federal, trata de legalizar un hecho que se ha desarrollado fuera del principio federal. Según la constitución nacional, como expresa excepción al sistema federal, el gobernador del Distrito Federal es agente del Presidente de la República y responsable ante él. La ley local tachirenses que, contra la constitución nacional y contra la propia constitución estatal, transpone el concepto del gobernador del Distrito Federal a la esfera de su Estado, no puede, no podrá así establecer la responsabilidad legal del Presidente del Estado ante el poder federal. Lo único que existe es la dependencia personal por el hecho del nombramiento. Jurídicamente el Presidente del Estado es órgano y agente público del Estado, responsable ante la asamblea legislativa. Entre esta situación jurídica y la realidad hay un abismo y veremos más adelante que la responsabilidad ante la asamblea legislativa no se hace efectiva.

Mucho nos gustaría señalar las particularidades de cada una de las constituciones estatales, pero es vano el esfuerzo invertido en buscar instituciones típicas de una u otra región del país. Basta leer una de ellas para saber cómo son todas las demás. En la vida constitucional de los Estados no hay regionalismo.

Es de observarse que todas las constituciones contienen un capítulo referente a las garantías acordadas a los habitantes de cada Estado. Esta enumeración no es original, es una mera copia de las comprendidas en la constitución nacional, sin ningún efecto jurídico emanado de la repetición, pues esas garantías, expresadas en la constitución nacional, son automáticamente obligatorias para las autoridades de todo el país, sean éstas nacionales o de los Estados.

En la uniformidad de las constituciones y de la legislación de los Estados se destaca una falta de iniciativa de los poderes de éstos, los cuales parecen estar muy satisfechos de que un poder central se tome paternalmente la dirección de todo cuanto a ellos pudiera corresponderles, viniendo a ser

éste un papá rico y complaciente que les quita el trabajo y lo ejecuta por ellos, les adivina los gustos y por último no les toma cuenta de lo que hacen.

El margen de la actividad asignada a cada uno de los Estados puede ser todo lo estrecho que se quiera, pero en honor a la verdad ellos no procuran ampliar este margen. Los Estados, como entidades políticas, nada han aportado a la organización jurídica de la república.

La Corte Federal se ocupó en diversos casos de la cuestión del control de la constitucionalidad de las leyes de los Estados. Las sentencias de la Corte Federal son un vivo ejemplo de la tendencia a quitar cada vez más facultades a los Estados para atribuírselas al poder federal. En la rama judicial esta tendencia fue coronada con la nacionalización de toda la justicia del país. Aunque pudiera parecer anacrónica, vamos a hacer una ligera exposición acerca de la teoría de la Corte. El examen de si las leyes estatales están en concordancia con la constitución nacional lo debía hacer la Corte Federal según el art. 123, ord. 9 de la constitución de 1936, pero ¿quién había de decidir acerca de la concordancia de una ley estatal con la constitución del mismo Estado?

En una sentencia del 4 de diciembre de 1941 (12), la Corte Federal decidió acerca de la validez del art. 24, ord. 9, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Lara. Esta disposición daba a la Corte Suprema larense la facultad de “declarar la nulidad de los decretos, órdenes, acuerdos y resoluciones y demás actos de la asamblea legislativa del Estado, del Ejecutivo del mismo y de los Concejos Municipales violatorios a la constitución y leyes del Estado”. Como una disposición similar no figura en la constitución del Estado Lara, la Corte Federal declaró inadmisibles que tales importantes facultades sean atribuidas a la Corte Suprema en una ley ordinaria y no en la constitución misma, observando la Corte Federal que su propio poder de examinar la concordancia de las leyes con la constitución nacional le está atribuido en la constitución de la república. Con esta argumentación la

(12) M. 1942, t. I, p. 343.

Corte Federal anuló la disposición de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Lara. La Corte Federal aplicó aquí una estrecha interpretación del art. 12 de la constitución nacional, el cual obliga a los Estados a respetar las *bases fundamentales* establecidas en la constitución nacional para su propio régimen. En nuestra opinión es una base fundamental del derecho constitucional venezolano aquel en virtud del cual la Corte Federal examina la colisión de los decretos y leyes de cualquier autoridad del país con la constitución nacional y se podía preguntar si este principio es tan fundamental que los Estados deban investir a sus tribunales de un poder semejante para examinar la colisión de sus leyes con su constitución respectiva. Pero como el principio del control de la constitucionalidad ya está expresado en la constitución nacional, no nos parece fundamental que los Estados lo repitan en su propia constitución y no hubo razón para anular por esa causa el art. 24 de la mencionada ley del Estado Lara.

Mientras existieron las Cortes Supremas en los Estados ninguna constitución estatal contuvo una disposición que atribuyera a aquellos tribunales un control de la concordancia de las leyes locales con la constitución del Estado. Por el silencio de las constituciones de los Estados se había pensado en la intervención de la Corte Federal, a pesar de faltar entonces en la constitución nacional una disposición al respecto. En dos sentencias de 1939 (13) la Corte Federal rechazó dos solicitudes del Procurador General del Estado Guárico en las cuales éste pidió la nulidad de leyes estatales por colisión con la constitución estatal o con leyes estatales. De la primera sentencia citamos el siguiente pasaje esencial: "No tiene competencia la Corte, desde luego, para declarar la colisión de leyes entre sí de los Estados ni de ellas con la constitución estatal". En el mismo sentido dice la segunda sentencia: "Es del caso observar que en lo tocante a las leyes estatales, es sólo cuando éstas repugnen en alguna forma a las cláusulas de la ley suprema (nacional), que amerita la intervención de

(13) M. 1940, t. I, pp. 129, 216.

la Corte Federal, para la consiguiente y necesaria depuración”.

En oposición a estos dictámenes una sentencia del 20 de octubre de 1941 (14) estableció la competencia de la Corte Federal en “todas las cuestiones de índole constitucional no atribuidas explícitamente a otra autoridad”. El Alto Tribunal basa esa extensión de su competencia en la facultad que tenía la Corte Federal según el art. 123, ord. 11 de 1936 (hoy art. 128, ord. 11) para declarar la nulidad de todos los actos a que se refiere el art. 42 de la constitución (hoy art. 43, autoridad usurpada) emanados de autoridad nacional o del Distrito Federal o de los altos funcionarios de los Estados. La Corte Federal incluye entre los altos funcionarios las asambleas legislativas. Esa doctrina es una forzada interpretación del art. 123, ord. 11. La expresión “los presidentes o altos funcionarios de los Estados” comprende al Secretario de Gobierno, al Procurador General, pero de ninguna manera a la Asamblea Legislativa, que no es funcionario ni alto ni pequeño.

A partir de la reforma de la constitución nacional de 1945, la justicia se organizará totalmente por leyes nacionales. Según el art. 122 de la constitución, estas leyes “determinarán la organización y atribuciones de los tribunales y juzgados”, lo que permite por una ley especial o por una adición a la Ley Orgánica de la Corte Federal se dé a ésta la atribución de examinar la concordancia de las leyes y actos estatales y municipales con la respectiva constitución estatal.

Las siempre repetidas delegaciones de las constituciones estatales basadas en el art. 17, ord. 2, de la constitución nacional hacen del Presidente del Estado un funcionario aislado del ambiente en que se mueve, es decir, su responsabilidad no queda comprometida ante la asamblea legislativa y tampoco hay ninguna ley que lo ligue al gobierno central.

Si la constitución nacional dice que los Estados pueden delegar en el Presidente de la República determinadas facultades para la elección de sus poderes públicos, se falsifica con

(14) M. 1942, t. I, p. 289.

esto el concepto federal de la constitución expresado en el art. 13 para "el gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de cada uno de los Estados de la Unión". Con la práctica actual del nombramiento del presidente quedan en efecto suprimidas las calificaciones federal y electivo y muy restringidas las de representativo, responsable y alternativo.

El término electivo presupone un cuerpo electoral representante del pueblo que por mayoría elige al funcionario para un período determinado. El elegido no puede ser removido durante el período de su elección, salvo las excepciones de la ley (usurpación del poder, traición, etc.) Este principio de elección da al elegido una independencia que hace posible un gobierno fuerte dentro de la responsabilidad establecida. El funcionario que sabe que nadie puede removerlo tiene libertad de acción para preparar sus planes con audacia y ejecutarlos con decisión y valentía. En la actualidad el Presidente del Estado es un funcionario de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, lo cual no corresponde al requisito del art. 13 de la constitución, según el cual el gobierno del Estado debe ser electivo.

El art. 13 pide, además, un gobierno representativo. Un gobierno representativo existe cuando la representación del pueblo reunida en el congreso dicta leyes de una entidad política y determina el rumbo de las actividades del ejecutivo. En la actualidad existe solamente un rudimento de tales funciones en las asambleas legislativas. El gobierno representativo pide también la responsabilidad del ejecutivo ante el parlamento como representante del pueblo. Todo funcionario ejecutivo debe gobernar según las leyes vigentes y es responsable penal y civilmente si viola las leyes; pero esta responsabilidad civil y penal es menos importante que la responsabilidad política, que obliga al ejecutivo a dar cuenta de una administración diligente dentro de las leyes.

Según las constituciones estatales es un deber del Presidente del Estado rendir cuenta de su administración ante la asamblea legislativa en su mensaje anual, mas no siendo elegido por ésta es de presumir que el Presidente del Estado no asignará mucha importancia a tal deber y la legislatura, sabe-

dora de que el Presidente del Estado se sentirá respaldado por el jefe de la nación y no hará caso de las observaciones de ésta, perderá todo entusiasmo para vigilar su actuación.

El grado en que los Presidentes se consideran desligados del Estado que encabezan, y ligados al Presidente de la República, se desprende de la siguiente argumentación de la Corte Federal en una decisión que niega que el domicilio del Presidente del Estado se encuentra en la capital del Estado Carabobo: "La habitación que se vió obligado a aceptar en Valencia, el señor J. R. P., por virtud de su nombramiento de Presidente, debe considerarse como pasajera y no permanente si se atiende a que su nombramiento fue obra del Ejecutivo Federal y no de la Asamblea Legislativa del Estado; en consecuencia, sujeto a ser reemplazado en cualquier momento en que el Presidente de la República lo considerara conveniente a su política y los intereses del país" (14¹).

El concepto del gobierno alternativo es un término exclusivo del derecho constitucional de la América. Los Estados de la América latina conocen un fuerte poder ejecutivo con muchos poderes reunidos en el jefe del Estado, semejante al poder del Presidente de los Estados Unidos. Para evitar que un solo hombre se perpetúe en el mando con todos los peligros de la dictadura se ha creado el principio de alternabilidad, que establece una limitación a las ambiciones posiblemente nacidas de las dulzuras del poder. Para los Estados de la Unión venezolana con el limitado poder de sus presidentes, la perpetuación en el mando no podría acarrear los mismos peligros que la del jefe nacional, pero es de observar que el art. 13 se aplica también al gobierno de los Estados y que el procedimiento actual del nombramiento de los presidentes de Estado para un periodo indefinido lesiona el principio de la alternabilidad.

En conclusión, debemos observar que falta al gobierno el atributo federal que implica una vasta, la más vasta autonomía, si no en la legislación al menos en lo relativo a la

(14¹) Sentencia de 26 de noviembre de 1943, M. 1944, t. I., p. 170.

administración. Desde el punto de vista constitucional puede decirse que la divergencia entre los principios expresados y la realidad vivida es jurídicamente insostenible.

En resumen, comprobamos que el régimen federal es meramente ficticio. Los Estados no gozan de autonomía. Los presidentes de éstos lo son en apariencia y sería más honesto calificarlos de gobernadores, considerarlos como agentes del poder central y responsables ante éste. La diversidad no puede crearse artificialmente. En el sistema venezolano no hay otro remedio sino el de reforzar el enlace entre el gobierno central y la administración regional. Esto tendrá la gran ventaja de dar a la nación la facultad de controlar la inversión de las grandes cantidades que distribuye en concepto de situado, y que los presidentes de Estado gastan hoy a veces sin hacer de ello un empleo útil y casi sin control.

Los presidentes de Estado en su esfera tienen una omnipotencia que en ciertos aspectos es una continuación del caudillismo local, el cual en el fondo es la razón histórica de la creación de los llamados Estados. Con la reforma de la federación de papel debe cambiarse el concepto de la autoridad local; como los Estados venezolanos no son verdaderos Estados autónomos no debe trasplantarse a ellos el sistema presidencial; el cargo del futuro gobernador de cada sección no debe ser político y quien lo ejerza ha de cumplir las leyes nacionales y por eso debe ser un funcionario administrativo que se seleccione por su capacidad administrativa y no por su habilidad para dirigir elecciones; su papel es limitarse a las tareas relacionadas con la buena marcha de las funciones que no hubiere absorbido el gobierno central.

Al constituirse la federación venezolana, fundada un poco antes que la de Colombia, escribió el colombiano Torres Caicedo: "La federación en países como los del nuevo mundo excita la ambición en un grado infinito, despierta los odios lugareños, debilita el amor a la patria común, pone trabas a la unidad de acción que debe tener todo gobierno, aumenta los gastos seccionales, y por consiguiente los de la nación, mantiene constantemente agitadas a esas nuevas creaciones

políticas que se denominan Estados, organiza las dictaduras locales en permanencia” (15).

Es de advertir que Colombia vio la necesidad de reemplazar el sistema federal por una organización central sin suprimir totalmente las asambleas legislativas que se transformaron en asambleas departamentales (Constitución de Colombia, art. 179 y ss. Reforma constitucional de 1910). El sistema colombiano, por ceñirse fielmente a la realidad, está dando cada vez mejores resultados, dejando en efecto a las provincias más autonomía que la que tienen los pseudo-Estados venezolanos.

Sería menester que los ministerios pudieran vigilar el cumplimiento de las más importantes leyes nacionales en todo el país y controlar la inversión de los fondos destinados a la administración local.

En la organización actual la duplicidad de las autoridades conduce en muchas ocasiones a la inercia. Las autoridades locales no erigen las escuelas necesarias, ni construyen carreteras con la manoseada excusa de que tales empresas son “de la competencia federal”; y la nación se abstiene de intervenir en los asuntos locales porque éstos no le están atribuidos y está en la naturaleza de las cosas que un funcionario que no sea obligado deje de hacer lo que estime de la competencia de otros, sin averiguar si los otros, “competentes”, hacen uso de sus facultades.

Además, la complicada organización federal resulta muy onerosa para el fisco. El ejecutivo mismo ya recomendó en 1941 la unificación de la administración local (16). Tal uni-

(15) J. M. Torres Caicedo, *Unión Latino-Americana*, Paris, 1865, p. 12.

(16) En la Memoria de Hacienda de 1941 presentada por el Ministro Dr. Francisco J. Parra se lee en la p. 7: “Una población de menos de cuatro millones no puede darse el lujo de multiplicar por veinte su sistema administrativo. Todos los gastos de administración, de justicia, los de las obras públicas y los de los servicios de educación y sanidad convendría se hicieran bajo la dirección y control exclusivo del Gobierno Nacional. Y así la reorganización general de las relaciones financieras entre los Estados y el Gobierno Federal se recomienda en el porvenir inmediato”.

ficación quizás también tendrá la ventaja de acabar con las exigencias impuestas por el duro gravamen del papel sellado, lo cual es un obstáculo para el libre desarrollo de las industrias y el comercio.

La autonomía local, en la América Latina, se recomienda para el municipio, pero no para las entidades artificiales que son los Estados, entidades que carecen de vida propia. Con acierto dice Alberdi: "Hay localismo y localismo; el localismo anglo-sajón, que significa la iniciativa individual, y el localismo latino, que no significa sino la perturbación de la iniciativa central. Tal es el estado y condición de los países de Sur América llamados *federaciones* o *Estados Unidos*" (17).

Una dirección central es, pues, el único remedio para lograr que el interior de la República salga de su estancamiento y lamentable atraso en la esfera de su instrucción pública, sanidad, obras públicas y demás ramos de la administración pública que constituyen la estructura de un Estado moderno.

(17) J. B. Alberdi, *Del Gobierno en Sur América*, Obras selectas, nueva ed. 1920, t. XIII, p. 379.

CAPITULO VII

EL DISTRITO FEDERAL

Cuando se creó el concepto federalista en los Estados Unidos, sufrió una excepción el principio y se dió una organización central a una porción neutral de su territorio para facilitar la instalación del gobierno federal. Los demás países americanos con sistema federalista, Argentina, Brasil, México y Venezuela, siguieron este ejemplo y la demarcación de esta porción neutral de su territorio ha ocupado una buena parte de su historia.

En Venezuela, tras ruinoso e infecunda guerra, se implantó el sistema federal en 1864. La constitución de ese año establece la creación de un Distrito Federal por ley especial. Dice así su art. 43:

“La legislación nacional tiene las atribuciones siguientes: . . . 2º Erigir y organizar el Distrito Federal, en un territorio despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad capital de la Unión. Este Distrito será neutral y no practicará otras elecciones que las que la Ley determine para su localidad. El Distrito será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura nacional”.

Entre las obligaciones a que quedan comprometidos los Estados, se encuentra la de “ceder a la Nación el terreno que se necesite para el Distrito Federal” (1). Pero como no se

(1) Art. 13, 3º, Const. 1864.

procedió a instalar ese distrito en terreno despoblado, se tomó provisionalmente una parte del entonces Estado Bolívar, antes Caracas.

Estas disposiciones están calcadas en la sección VIII, párrafo 17, del artículo primero de la constitución de los Estados Unidos que da al congreso americano la facultad de "ejercer la legislación exclusiva sobre un distrito no mayor de diez millas cuadradas que, por cesión de algunos Estados y aceptación del congreso, sea la residencia del gobierno de los Estados Unidos". En virtud de esta facultad otorgada al congreso americano se fundó la ciudad de Washington en el Distrito Columbia, cesión de los Estados Maryland y Virginia, para asiento del gobierno federal.

En Venezuela la recomendación de los constituyentes no llegó a realizarse. El terreno neutral y despoblado se hallaba a un paso, el desierto mismo los rodeaba, pero ellos vagaban en los lindes de la utopía. La tradición decidió en favor de la histórica ciudad de Caracas, cuna de Simón Bolívar y de Andrés Bello, y nunca se construyó la capital romántica soñada por los ideólogos.

Después del establecimiento de la república en el Brasil los constituyentes de 1891, celosos de la preponderancia de la capital imperial de Río de Janeiro, insertaron las disposiciones siguientes en la constitución brasilera:

"Art. 2º El antiguo municipio neutral constituirá el Distrito Federal y continuará siendo la capital de la Unión mientras no se dé ejecución a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Art. 3º Se establecerá, como pertenencia de la Unión, en el altiplano central de la República, una zona de 14.400 kilómetros cuadrados que será oportunamente demarcada para establecerse en ella la futura capital federal. Efectuado el traslado de la capital, el actual Distrito Federal pasará a constituir un Estado".

Esta disposición, siempre un sueño, fue repetida en la constitución de 1934 con el texto siguiente:

"Art. 4º Será transferida la capital de la Unión a un punto central del Brasil. El Presidente de la República, tan pronto como esta constitución entre en vigor, nombrará una comisión

que, bajo instrucciones del gobierno, procederá a hacer estudios de varias localidades adecuadas a la instalación de la capital. Concluidos tales estudios, serán presentados a la Cámara de Diputados que escogerá el sitio y tomará, sin pérdida de tiempo, las providencias necesarias para el traslado. Efectuado éste, el actual Distrito Federal pasará a ser un Estado”.

La constitución actual, proclamada en el Brasil en 1937, legaliza por fin los hechos cumplidos y se rinde a la realidad. El art. 7 dice: “El actual Distrito Federal, como sede del Gobierno de la República, será administrado por la Unión”.

En la Argentina la pugna existente entre la provincia de Buenos Aires y las demás que constituyen el país, llegó hasta provocar la separación de la que había sido lustre del virreinato y centro intelectual de la naciente República. El conflicto terminó con la llamada “federalización” de la provincia de Buenos Aires en el año 1862. Se realizó así lo que Alberdi había predicho en sus Bases y que podría aplicarse también a Caracas: “Las capitales son la obra de las cosas, no se decretan. Se decretan únicamente cuando no existen, como Washington; pero deben su existencia real a la acción espontánea de los hechos, existen a pesar de los congresos. A ese origen debe la República Argentina la capital, que tiene hace 200 años. En vano los congresos erigirán en cabeza de la república este o aquel rincón, la cabeza quedará siempre donde existe por la obra de la providencia y de los hechos, que son su manifestación”.

La “federalización” de Buenos Aires quedó definitivamente consagrada por las leyes de 1880; se distinguió entonces entre régimen político y régimen administrativo; en lo político la potestad administrativa se atribuyó al congreso nacional y la ejecutiva al Presidente de la República como “jefe inmediato y local”; en lo administrativo la potestad legislativa se concedió a una municipalidad electiva y la ejecutiva a un intendente nombrado por el Presidente de la Nación.

La constitución de México establece también un Distrito Federal con organización análoga al de la República Argentina, excepto que desde la reforma constitucional de 1928 (Arts. 44 y 73, VI) se suprimió la autonomía municipal de la ciudad de México, lo cual significa que allí el Distrito Federal, como

en Estados Unidos el Distrito de Columbia, depende, así en lo político como en lo administrativo, del gobierno central.

En lo que respecta a Venezuela, por la legislación especial a que se refieren los arts. 13, ord. 3º, y 43 de la constitución de 1864, los departamentos de Caracas, Maiquetia y La Guaira quedaron comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal. La asamblea constituyente, por resolución de 29 de febrero de 1864, declara que el territorio de estos departamentos *queda provisionalmente erigido* en Distrito Federal. Una ley de 1865 sobre fijación del Distrito Federal permanente y organización del provisional da al Ejecutivo Nacional el mandato "de informar al Congreso sobre el lugar más apropiado para erigir el Distrito Federal, consultando las condiciones de salubridad y facilidad de comunicación", mandato que nunca se ha cumplido. Después de múltiples decretos sobre el "estatuto provisorio" del Distrito Federal, hasta que se creara la capital de la Nación en terreno despoblado, la Constitución de 1901 reconoce definitivamente a Caracas como capital y confirma así la separación completa de los mencionados departamentos del extinguido Estado Caracas, la cual constituye una importante brecha en el sistema federal. Como veremos en este capítulo, el Distrito Federal está estrechamente ligado al gobierno central.

El art. 6 de la constitución actual reproduce el texto de la de 1864 en cuanto expresa que el Distrito Federal será organizado por ley especial (2). Hoy, el mismo artículo lo dice, el Distrito Federal se compone de dos departamentos. Caracas y 5 parroquias foráneas forman el Departamento Libertador; La Guaira, Maiquetía, Macuto y 4 parroquias más integran el Departamento Vargas (3).

(2) Los detalles de la organización del Distrito Federal no están precisados en la Constitución, que solamente subraya que la municipalidad será completamente autónoma y que en la ley que dictará el Congreso deberá quedar a salvo la acción política del poder federal de modo que ésta no sea entrabada.

(3) Es de observar que el Distrito Federal no es paralelo a los distritos del interior sino análogo a los Estados, con la excepción de que no tiene representación en el senado. En el poder judicial la

El art. 7 de la constitución actual declara a Caracas capital de Venezuela. Además de ser Caracas la metrópoli del país, razones históricas justifican su supremacía (4). Ya en la colonia, desde 1577, terminada ese año la guerra de conquista, Juan Pimentel fija en Caracas la capital de la provincia (5). Después de la independencia, separada Venezuela de la Gran Colombia, surge una rivalidad entre Caracas y Valencia; y tras formidable lucha entre Miguel Peña y Angel Quintero, el congreso declara capital a Caracas (6).

Según el art. 6 de la constitución, la municipalidad del Distrito Federal conserva su autonomía en la misma esfera reservada a la de los Estados en el art. 18. De este modo la municipalidad del Distrito Federal está en un mismo grado de igualdad con las municipalidades del resto del país. De otra parte, lo que en los Estados es de competencia de la Asamblea Legislativa o del Poder Ejecutivo de los mismos, en el Distrito Federal es de competencia del Congreso Nacional y del Presidente de la República, quien la ejerce en gran parte por medio de un órgano suyo llamado gobernador.

En los términos usados por los arts. 6 y 104, ord. 6º, de la constitución lo que es atributivo de la municipalidad se reduce a la esfera administrativa y económica, lo no atributivo de ella corresponde al orden político y civil. Sería más correc-

igualdad con los Estados es completa, sólo que en la denominación de los tribunales hay las diferencias siguientes: a los juzgados de municipio corresponden en el Distrito Federal los juzgados de parroquia, a los de distrito los de departamento.

(4) En el minúsculo territorio de 1930 Km.² que sirve de asiento a la capital y a su puerto se aloja más o menos la décima parte de la población de Venezuela y se concentra allí no sólo la administración nacional, sino también el comercio y gran parte de la industria. Esta densa población, añadida a ella la que ha de venir a este hermoso valle, no cabe dentro del estrecho perímetro de la ciudad de Caracas y tendrá que evadirse, como ya empieza a hacerlo, hacia el Distrito Sucre del Estado Miranda, que quizás sea un día incorporado al Distrito Federal, como ya lo fue por la constitución de 1904 (art. 5).

(5) José Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, 3 ed., I, p. 39.

(6) José Martí, "Miguel Peña", en "Venezuela y sus hombres", Editorial Cecilio Acosta, Caracas, 1942, p. 101.

to evitar la redundancia y hacer la distinción solamente entre político de un lado y administrativo del otro. Lo administrativo es comprensivo de lo económico y la mención de lo civil (7) y político puede crear confusiones porque en el ejercicio de la autoridad del Distrito Federal se trata siempre de derecho público que puede ser o administrativo o político, desde luego que en Venezuela todo el derecho privado o civil propiamente dicho es legislación nacional.

A excepción de pocas materias, que son principalmente los códigos de policía y la renta de papel sellado, toda la legislación es decretada por el Congreso para el país entero, por medio de leyes que son nacionales e igualmente aplicables al Distrito Federal y a las demás porciones de la República. De resto, lo que en legislación está todavía reservado en los Estados a sus asambleas legislativas, debe regirse en el Distrito Federal por leyes especiales que emanan del Congreso Nacional con validez limitada para los departamentos que componen aquél. Lógicamente tales leyes especiales deben corresponder a las que usualmente se encuentran en las colecciones de leyes estatales. Sólo que como en el Distrito Federal puede decirse que no hay agricultura ni cria, no puede figurar entre las leyes que para su territorio ha de decretar el Congreso ninguna que corresponda a las leyes de llano de algunos Estados.

A las leyes estatales que organizan el gobierno de cada uno de ellos corresponde la Ley Orgánica del Distrito Federal, la última de ellas de fecha 10 de octubre de 1936.

Sin que el requisito del juramento haya quedado expresamente establecido en la Ley Orgánica, el de los funcionarios distritales se presta según la ley nacional, pues falta en el Distrito Federal una ley especial de juramento. También algunos Estados han adoptado la ley nacional de esta especie. Parece muy razonable esta unificación que afortunadamente envuelve la existencia de una sola ley de juramento común a la Nación y al Distrito Federal. Falta también en el Distrito

(7) Históricamente el uso del término civil, aplicado a la autoridad pública, se explica como contrapuesto a autoridad militar.

Federal una ley de papel sellado. Se usa el papel sellado nacional y en compensación se incorporó en la Ley Orgánica del Distrito Federal, art. 62, la regla de que la nación había de contribuir en el pago de los jueces del Distrito Federal. Según convenio, la tesorería nacional soportaba los gastos de todos los tribunales, menos los de parroquia y departamento que eran pagados por el erario municipal hasta 1945. La última reforma constitucional pone los gastos de la administración de justicia en todo el país a cargo de la nación como consecuencia de esta reforma. El Distrito Federal tendrá derecho a otra compensación por haber cedido a la nación su renta de papel sellado, mientras en los Estados subsista tal gravamen. Sería de desearse que la renta del papel sellado fuera totalmente nacional y limitada sólo a la administración de justicia, sin extenderse a las industrias que está en interés del Estado proteger.

Las leyes que el congreso nacional dictó para el Distrito Federal se reducen a tres: 1º Ley Orgánica del Distrito Federal, 2º Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y 3º Ley de Arancel Judicial del Distrito Federal. Las dos últimas se derogan al promulgarse la ley nacional del poder judicial. El Congreso Nacional no ha dictado un Código de Policía para el Distrito Federal. Las disposiciones sobre la materia se encuentran en la Ordenanza de Policía Urbana y Rural dictada por el Concejo Municipal, procedimiento que no corresponde a la Constitución que en su art. 18 reserva a las municipalidades solamente la organización de sus servicios de policía y no la codificación de los delitos policiales. La única ley del Congreso que queda en pie, relacionada con el Distrito Federal, es su ley orgánica la cual trataremos de interpretar en este estudio.

El Presidente de la República no puede ocuparse personalmente de todo lo que en la esfera política compete al Ejecutivo del Distrito Federal y el art. 104, ord. 6º, de la Constitución dice que el Presidente de la República "ejerce la superior autoridad civil y política del Distrito Federal por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción". El gobernador es el órgano del Presidente de la República (Art. 11,

Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936), de la misma manera que en la constitución de 1830 los gobernadores de las provincias eran los agentes del poder central (art. 170, const. 1830). La calidad de órgano del presidente se limita a las actuaciones del gobernador en lo referente al régimen político; en la esfera administrativa el Gobernador es la Primera Autoridad ejecutiva y es independiente del Presidente.

Al Presidente de la República está reservado no sólo el nombramiento y remoción del gobernador, sino también la designación de dos prefectos departamentales (Ley Orgánica del Distrito Federal, art. 9, ord. 3º) y mientras no entre en vigor la nueva ley que nacionaliza la justicia, la elección de los jueces de las Cortes Superior y Suprema y de los juzgados de primera instancia, de una lista elaborada por la Corte Federal y de Casación (Ley orgánica, art. 9, ord. 6º).

El Presidente de la República expide también los decretos y reglamentos en las materias concernientes al Distrito Federal que no sean puramente administrativas. Esta disposición (art. 9, ord. 4º, art. 10 L. O.) es muy poco aplicable porque la legislación, como decimos antes, es o nacional o reservada a la municipalidad. Solamente si una ley especial, que el Congreso Nacional establezca para el Distrito Federal, pidiera un reglamento, éste corresponde hacerlo al Presidente de la República y lo refrendará el gobernador. Que sepamos, existe un solo reglamento presidencial en el Distrito Federal (Reglamento de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal), expedido este único reglamento por el Presidente López Contreras (8). Cuanto a los reglamentos referentes a la ejecución de las ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal, es el gobernador el llamado a dictarlos según el art. 14, ord. 3º de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Usualmente estos reglamentos son publicados con la fórmula "por disposición del ciudadano Presidente de los Estados Unidos de Venezuela", fórmula poco correcta porque el gobernador en lo concernien-

(8) Digesto Municipal de Caracas, 1939, p. 439; Compilación Legislativa de Venezuela, publicada por Pulido Villafañe, Loreto y Carsi Zacarés, Anuario 1943, p. 1.270.

te a estos reglamentos de carácter administrativo actúa con facultad propia.

Se atribuye también al Presidente de la República "la suprema representación del Distrito Federal en todo lo civil y político, y el ejercicio de la suprema autoridad en estos ramos" (art. 9, ord. 1º, L. O.). Esta disposición tiene un valor teórico; prácticamente el Presidente de la República, excepto en las funciones de reglamentar y nombrar, no interviene personalmente en los asuntos del Distrito Federal.

Según el ord. 7º, art. 9 de la misma ley, el Presidente de la República tiene también la facultad de hacer uso de la fuerza pública en circunstancias excepcionales, a petición del gobernador. Esta facultad es similar a la que le concede la Constitución (art. 104, ord. 23, letra a, ord. 25) para llevar auxilios a los Estados en resguardo de la defensa nacional o de las instituciones.

El poder ejecutivo en el Distrito Federal es el gobernador, él tiene que hacer cumplir las leyes decretadas por el Congreso Nacional y los decretos del Presidente de la República. Tal función no se limita sólo a las pocas leyes dictadas especialmente para el Distrito Federal, sino también a todas las leyes nacionales cuya ejecución se confía en el resto de la República a los órganos de los Estados. Esto en lo político. En lo administrativo es el Concejo Municipal quien funciona como poder legislativo y aquí el gobernador quien, aparte de la ya mencionada función de decretar reglamentos, tiene la función ejecutiva en virtud de la cual actúa como primera autoridad en lo administrativo, está obligado a cumplir y hacer cumplir las ordenanzas municipales.

Según la Ley Orgánica del Distrito Federal, el gobernador tiene una función preponderante en el engranaje político del país. El art. 13, ord. 21, le da facultad de asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo relativo al gobierno del Distrito Federal. De esta manera él no está subordinado a ningún ministerio y no se ve por cual órgano el Presidente de la República pudiera cumplir con la mente de la constitución en cuanto ésta dispone que el poder central se encargue de la organización del Distrito Federal. Absolutamente con-

forme con la mente de la constitución, la Ley Orgánica atribuye en el art. 9, ord. 5º, al Presidente de la República el deber de cumplir y hacer cumplir en el Distrito Federal las leyes (nacionales y del Distrito Federal). Como el Presidente de la República no puede controlar por si mismo al gobernador en los detalles y menudencias de "la rutina", este deber necesitaria la designación de un ministro a quien deba el gobernador dar cuenta de sus actuaciones en lo político, porque el Concejo Municipal solamente controla sus actuaciones en lo administrativo y es inadmisibile en una democracia que un funcionario tan alto no tenga autoridad de control que supervise sus atribuciones. Como vestigio de la autocracia el actual gobernador queda fuera de la órbita de control, es inmensa su omnipotencia.

Hay un solo caso en que la Ley Orgánica obliga al gobernador a dar cuenta al Presidente mismo, pero es tan insignificante que apenas merece mención en este estudio. Dispone el ord. 12 del art. 13 que el gobernador debe visitar por sí, o por intermedio de comisionados, las diversas secciones del Distrito Federal y dar cuenta de tales visitas al Presidente de la República.

A diferencia de lo que hemos visto en México, el gobernador en lo administrativo comparte sus funciones con el Concejo Municipal, el cual tiene las facultades legislativas que le otorga el art. 18 de la Constitución. La autonomía de la municipalidad del Distrito Federal está proclamada en el art. 6 de la misma y no puede ser limitada por la Ley Orgánica. Sin embargo, esta ley muestra una tendencia a reforzar la posición del gobernador al concederle el derecho de veto contra las ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal, semejante al derecho de veto del Presidente de los Estados Unidos contra los actos del congreso americano, y no concedido en el derecho constitucional venezolano con la misma amplitud a su magistrado más alto que es el Presidente de la República: El veto del Presidente de la República se nulifica por decisión de la simple mayoría de cada cámara (Const. art. 89); para rechazar el veto del gobernador, se requiere una mayoría de las tres cuartas partes de los concejales pre-

sentes (art. 14, ord. 2º, Ley Orgánica) (9). El veto representa una limitación de la autonomía del municipio.

La reciente jurisprudencia de la Corte Federal limita todavía más la autonomía municipal. Según la Ley Orgánica, art. 14, ord. 8º y art. 41, ord. 14º, el gobernador “prepara anualmente el presupuesto de rentas y gastos y lo somete al Concejo Municipal *para su discusión y aprobación, con las adiciones y modificaciones que considere del caso*”. Y corresponde al Concejo Municipal “considerar el proyecto del presupuesto que debe presentarle el gobernador y *aprobarlo o modificarlo*”.

En la primera de las dos decisiones limitativas de la autonomía municipal (10) la Corte Federal anuló la ordenanza de presupuesto de 1939 porque tenía “*alteraciones esenciales*” del proyecto del gobernador. Como “alteración esencial” la sentencia define “todo considerable aumento o disminución de los ingresos o egresos”. Y añade: “toda adición o modificación que hiera lo sustancial del presupuesto es *abusiva de poder*”. Además, la sentencia dice que el Concejo Municipal no puede, por medio del presupuesto, crear nuevos servicios como el servicio dental, ni nuevos cargos administrativos, como los de las oficinas de aferición de pesas y medidas. Según la Corte Federal corresponde al gobernador la creación de tales cargos y servicios. También decidió en la misma sentencia que no puede el Concejo Municipal por su propia iniciativa decretar obras públicas y que, si bien el Concejo Municipal tiene por la Ley Orgánica la facultad de crear escuelas, no tiene la de resolver por su propia iniciativa la construcción de edificios escolares.

Todavía más restrictiva es la segunda sentencia de la Corte Federal concerniente el presupuesto de 1940 (11). En efecto, según ella la función del Concejo Municipal consiste únicamente en la *aprobación formal* del proyecto del gober-

(9) Cuando la Ley Orgánica concedió el derecho de veto al gobernador, no tenía este derecho según la constitución el Presidente de la República en lo que respecta a los asuntos nacionales.

(10) Memoria 1939, t. I, p. 180.

(11) Memoria 1941, t. I, p. 228.

nador para que este proyecto, convertido en ley formal, cree las responsabilidades financieras de la administración. La discusión debe limitarse únicamente a investigar si el proyecto corresponde al principio de equilibrio entre rentas y gastos, y si está de acuerdo con la legislación existente. El Concejo Municipal no puede modificar el proyecto "sino cuando se infrinjan reglas sobre el balance presupuestario y preceptos pertinentes de leyes". Como consecuencia de esta limitación, la sentencia negó al Concejo Municipal, no solamente la facultad de decretar nuevas partidas para crear cargos o construir edificios, sino también la facultad de aumentar o disminuir cualquier partida del presupuesto. Así se negó al Concejo Municipal el derecho de reducir los gastos de representación del gobernador que el Concejo Municipal consideró excesivos.

Estas decisiones parecen una desviación del sentido de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Si esta ley quiso limitar el examen del presupuesto a los dos criterios del equilibrio y de la legalidad, lo cual, dicho sea de paso, es contrario a la costumbre de todos los países democráticos del mundo, sin duda lo habría dicho expresamente. El argumento principal de las sentencias aludidas se basa en que la creación del presupuesto no es un acto legislativo sino más bien una gestión administrativa que "ha de ser la obra de mayor importancia del Ejecutivo Municipal".

Es verdad que en la teoría del derecho público se admite hoy que las leyes de presupuesto son actos administrativos, pero actos administrativos de tal importancia que el Poder Legislativo es llamado a intervenir. Históricamente los parlamentos, antes que el derecho de legislar, reclamaron primero al rey el de intervenir en materia de rentas y gastos. Cuando Montesquieu pidió una estricta separación de los poderes legislativo y administrativo, lo hizo con el entendimiento de que la decisión sobre el presupuesto fuera un acto legislativo. Los autores modernos, si bien consideran las leyes de presupuesto como leyes meramente formales de índole administrativa, no admiten que las asambleas legislativas se desprendan de la prerrogativa de intervenir en el presupuesto. Los más señalados defensores, entre otros, de esta tesis, son Esmein

y Barthélémy. Son de Esmein los siguientes conceptos: "Muchos actos, aunque lleven la denominación y la forma de leyes, tienen en realidad otra naturaleza, son actos particulares, actos de alta administración que ejecuta el poder legislativo en virtud de las atribuciones que le son reservadas en materia financiera" (12). Y dice Barthélémy: "Los teorizantes se complacen en observar que el presupuesto no es una "ley" en el sentido material, porque no dicta reglas generales, impersonales, abstractas, sino más bien un acto administrativo de previsión financiera que de ley tiene solamente la forma... El principio es que el presupuesto es votado, promulgado y publicado en la forma regular de las leyes... Los miembros de cada cámara conservan, en principio, en la discusión de la ley de presupuesto, los derechos que tienen en la discusión de las otras leyes: palabra, iniciativa" (13).

Compartimos el criterio de que el presupuesto es un acto administrativo; pero por su importancia misma la Ley Orgánica prescribe que en su creación intervengan el gobernador y el Concejo Municipal, el primero para prepararlo y el segundo, según el ya citado art. 41, ord. 14º, "para considerar el proyecto y aprobarlo o modificarlo".

La Corte Federal deduce la intangibilidad del presupuesto de una sutilísima interpretación de la palabra "aprobar" en el art. 14 ord. 8º, olvidando la parte de ese texto que habla de "adiciones y modificaciones" y recuerda la interpretación rebuscada de la Corte las irónicas palabras de Bentham: "La jurisprudencia es el arte de ignorar científicamente lo que todo el mundo sabe por sentido común".

La autorización que da el Concejo Municipal para ingresos y egresos no es cuestión de pura forma. El Concejo Municipal tiene un derecho de modificación; este derecho está solamente limitado por los textos legales y no por las imposiciones del gobernador. El presupuesto debe contener todo lo que es

(12) Esmein, *Droit Constitutionnel*, 6ª edición 1914, p. 992.

(13) Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris 1933, pp. 83 y 85.

necesario para el cumplimiento de las leyes. Como la ley, por ejemplo, crea el cargo de gobernador, el Concejo Municipal debe acordarle un sueldo y este sueldo debe ser tan alto como para que un hombre con capacidades y experiencia nombrado por el Presidente de la República, pueda vivir holgadamente, sin necesidad de llegar a los elevadísimos sueldos de ahora. Si el Concejo Municipal rebaja los gastos de representación por ser éstos exagerados, el Concejo Municipal actúa dentro de su competencia al modificar el presupuesto. No es admisible que el gobernador mismo fije sus gastos de representación.

Si la Ley Orgánica, en su art. 14, ord. 6º, da al gobernador la facultad de decretar obras públicas municipales cuyo costo individual no exceda de Bs. 100.000, siempre dentro de la cantidad global asignada para imprevistos, y si las inversiones en obras públicas que excedieren esta limitación no pueden hacerse por el gobernador sin aprobación previa del Concejo Municipal, esto limita las facultades del gobernador, pero no prohíbe al Concejo Municipal decretar obras que no estén incluidas en el proyecto de presupuesto.

La creación de empleos y servicios públicos, la organización de oficinas y la dotación de su personal no es "un abuso de poderes" del Concejo Municipal, es más bien el ejercicio de la facultad de hacer adiciones y modificaciones al proyecto de presupuesto, llamado proyecto precisamente por eso, por estar sujeto a sufrir adiciones y modificaciones.

Si la Corte Federal en su segunda sentencia dice que teme "a la variada opinión del cuerpo deliberante y que el gobernador representa el interés permanente de la municipalidad", tal manifestación es un criterio meramente político, pues la ley lo que quiso fue proteger al Distrito Federal contra una posible omnipotencia del gobernador y dar a la representación del pueblo como exponente de la opinión pública un efectivo derecho de control sobre la administración, con facultad de pronunciar la última palabra sobre todo aquello que se refiera a la distribución de los caudales públicos. Quizás lo que ha debido decir, si quiso fielmente interpretar la ley, es que el gobernador encarna la mudable opinión del indi-

viduo y el cuerpo deliberante representa el interés permanente de la municipalidad (14).

Además de ser una interpretación muy forzada de la Ley Orgánica, la sentencia de la Corte Federal está en contradicción con el art. 6 de la Constitución, según el cual "la municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del poder federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo, y podrá establecer libremente su sistema rentístico". La Corte Federal niega la violación de la autonomía por considerar que el gobernador en lo concerniente a sus funciones en lo "administrativo y económico" es un órgano de la municipalidad responsable ante el Concejo Municipal. Pero no debe olvidarse que el gobernador es nombrado por el Presidente de la República y siempre se sentirá como agente del poder federal. El principio constitucional según el cual la municipalidad debe ser completamente autónoma, esto es, independiente del poder federal en su régimen económico y administrativo, puede solamente realizarse si la formación del presupuesto queda reservada al Concejo Municipal. Una Ley Orgánica que no contenga esta reserva sería anticonstitucional.

(14) En una sentencia de 18 de diciembre de 1937 (Memoria 1938, I, 388) la Corte Federal decidió que el Concejo Municipal no puede decretar créditos adicionales, porque ella no reconoce la iniciativa del Concejo Municipal en materia de presupuesto. Esta sentencia es criticable. La Ley Orgánica en la parte final del ord. 6º del art. 14 señala la facultad atribuida al gobernador de pedir créditos adicionales para obras públicas. Esto no niega al Concejo Municipal la posibilidad de decretar créditos adicionales por su propia iniciativa, siempre que haya fondos disponibles o que el Concejo Municipal cree arbitrios rentísticos que sean ingresos adicionales. La Ley orgánica no contiene la prohibición que a este respecto expresa la constitución para el Congreso en su art. 78, ord. 9. Esteban Jaramillo, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, 3ª ed. p. 537 dice: "La facultad del Congreso de decretar la apertura de créditos adicionales al Presupuesto es incontestable. El Congreso es el dueño del Presupuesto, y con la misma autorización con que lo dicta, puede modificarlo o adicionarlo. Las restricciones que se hacen al Parlamento para abrir tales créditos no son de orden constitucional, sino una cuestión de unidad y método en asuntos fiscales".

El lamentable conflicto surgido entre el gobernador y el Concejo Municipal no se limitó a la cuestión del presupuesto y la Corte Federal hubo de ocuparse en varias ocasiones de diferencias surgidas sobre el carácter legal del gobernador como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo.

El Concejo Municipal en el año 1937 llegó hasta pretender se declarase la inconstitucionalidad de los arts. 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica alegando que la atribución de poderes administrativos al nombrado agente del poder central infringe la autonomía garantizada en el art. 6 a la Municipalidad del Distrito Federal.

Se fué de bruces el Concejo. Si en verdad la autonomía de la municipalidad del Distrito Federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo está proclamada en el art. 6 de la Constitución, no debe olvidarse que el mismo art. 6 dice que "deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del poder federal, de modo que ésta no sea entrabada". Este principio tiene prevalencia sobre el de la autonomía porque es la razón misma de la creación del Distrito Federal; y si para su realización es indispensable una limitación de la autonomía, esa limitación es constitucional.

Así la Ley Orgánica puede, por ejemplo, atribuir al gobernador la facultad de intervenir en la formación de la policía, porque una fuerte policía no es solamente un asunto de la seguridad de los habitantes del Distrito Federal, sino una garantía del buen funcionamiento del poder federal constituido. El poder federal, con su gran extensión de oficinas y funcionarios, también necesita para su buen funcionamiento que los servicios públicos del municipio, como luz, agua, aseo, transporte, etc., sean bien atendidos y se justifica por eso que el gobernador, como representante del poder central en lo político, tenga la supervisión de esos ramos puramente administrativos.

Solamente si el gobernador tiene atribuciones administrativas puede asegurar la buena marcha de la administración municipal. Por estas razones ha de aprobarse la sentencia de la Corte Federal del 13 de junio de 1938 (15) que rechazó

(15) Memoria 1939, t. I, p. 229.

la tesis del Concejo Municipal en virtud de la cual éste sostenía la inconstitucionalidad de las atribuciones administrativas del gobernador. Sin embargo, no podemos seguir enteramente la argumentación usada en esta sentencia donde la Corte Federal niega la posibilidad jurídica de un conflicto de autonomía entre gobernador y municipalidad por considerar a aquél como parte de ésta.

Arguye la Corte Federal que no se puede hablar de autonomía del Concejo Municipal en relación con el gobernador porque esta autonomía se distribuye entre gobernador y concejo. Según la Corte el gobernador, por su doble función de autoridad en lo político y autoridad municipal en lo administrativo, actúa en asuntos administrativos legalmente como parte de la municipalidad y no puede verse en eso una "intervención del gobernador como autoridad federal".

Esta argumentación es inaceptable porque el gobernador, aun cuando es responsable ante el Concejo Municipal cuando actúa como autoridad administrativa, siempre se sentirá nombrado por el Presidente de la República y en primer lugar responsable ante él. Hay un paralelismo entre la posición del gobernador como agente del poder federal y administrador del Distrito Federal y la doble función de los jefes civiles de los distritos estatales por ser éstos agentes del Presidente del Estado en lo político y primera autoridad ejecutiva en lo administrativo. Es innegable que tal situación crea un conflicto y menoscaba la autonomía municipal que es la razón de ser de las demás municipalidades que no sean la del Distrito Federal. Ya en el año 1897 la Corte Federal declaró que una disposición de la constitución del Zulia, que atribuía a los gobernadores de los distritos la facultad de cumplir y hacer cumplir los decretos de los concejos municipales, era anticonstitucional porque menoscababa los derechos del municipio, diciendo muy bien que por el hecho de ser agentes inmediatos del Presidente del Estado quedarían dichas corporaciones en cierto modo dependientes del poder político del Estado (6).

(16) Memoria 1898, I, p. 250 — Ruggeri -Parra, Supremacía de la Constitución, p. 73. Esta decisión no es jurisprudencia vigente; puede verse el capítulo sobre municipalidades.

En resumen, el hecho de que según los arts. 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica el gobernador sea la primera autoridad ejecutiva en lo administrativo viene a ser una restricción de la autonomía municipal, pero esta restricción se justifica por la misión del gobernador de asegurar que la acción del gobierno federal no sea entrabada.

El art. 14, ord. 4º de la Ley Orgánica da al gobernador en su investidura administrativa facultad "*para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados*". La única excepción a esta facultad es el nombramiento del administrador de rentas municipales que el gobernador hace de una terna presentada por el Concejo Municipal (17).

La Corte Federal anuló en sentencia del 10 de agosto de 1938 (18) las disposiciones de la ordenanza del 10 de marzo de 1914 que había conferido la elección de los aferidores municipales al Concejo Municipal. Y en 1942 (19), anuló la dispo-

(17) Sin embargo, el síndico procurador municipal es nombrado por el Concejo Municipal sin intervención del gobernador. Según el art. 54, ord. 2º de la Ley Orgánica, el síndico tiene entre otras atribuciones la de "sostener y defender judicial y extrajudicialmente los derechos del municipio en todos los asuntos y negocios en que tenga interés, cuando el concejo se lo ordenare". No podemos aprobar la opinión expresada por la Corte Federal en la sentencia de 15 de abril de 1942, según la cual el Concejo Municipal y el municipio no son la misma cosa y que no es atribución del síndico defender los intereses del concejo en los conflictos surgidos entre este cuerpo y el gobernador. La Corte Federal olvida que defendiendo la autonomía contra el gobernador, el Concejo Municipal no está defendiendo "intereses del concejo" sino más bien intereses de la municipalidad, de la cual el concejo es representante contra el gobernador que es en primer lugar el representante del gobierno central. Negar al Concejo Municipal el derecho de ordenar al síndico la defensa de su autonomía contra el gobernador es desconocer el papel histórico del síndico procurador como defensor clásico de la autonomía municipal.

Comentando la ley orgánica de las provincias de Venezuela de 1838 dice Elias Acosta en el apéndice de M. Henrion de Pansey, *Del Poder Municipal*, obra traducida por él en 1850, lo siguiente (p. 132): "Los procuradores municipales y síndicos tienen atribuciones propias. Entre ellas, la de representar a los Consejos municipales o juntas comunales cuando haya de hacerse gestión judicial por su parte".

(18) Memoria 1939, I, 266.

(19) Sentencia de 11 de febrero 1942, Memoria 1943, I, 112.

sición de la ordenanza de 19 de diciembre de 1941 que facultaba al Concejo Municipal para presentar ternas al gobernador a fin de que éste designase el fiscal de la caja municipal de crédito popular.

En estas dos sentencias el alto tribunal establece que sólo el gobernador puede nombrar empleados con excepción de lo dispuesto en la Ley Orgánica con respecto al administrador de rentas municipales.

Se atuvo en esto la Corte Federal estrictamente al texto de la Ley Orgánica, pero hay que preguntar si las disposiciones respectivas de dicha ley se corresponden con los principios del art. 6 de la Constitución. Como vimos antes, el dicho art. 6 contiene los dos principios de la garantía de una acción independiente (no entrabada) del poder federal y del mantenimiento de la autonomía municipal. La autonomía solamente puede ser limitada, si ello fuere indispensable para que el poder federal goce de la garantía de su libre acción. Si no el único, seguramente el medio más eficaz para obtener este fin, es la unión del poder político y del poder ejecutivo en lo administrativo en manos del gobernador. Pero siempre deben respetarse los derechos autónomos del Concejo Municipal.

La Ley Orgánica establece entre el gobernador y el Concejo Municipal la separación de poderes según el sistema presidencial que da al ejecutivo, con reserva de su cuenta anual, la completa independencia de su administración, con excepción del acto administrativo más importante que es el presupuesto. Pero esta excepción no debe necesariamente ser la única; se concibe también en el sistema presidencial la colaboración del poder legislativo en el nombramiento de funcionarios. En los Estados Unidos, cuyo régimen presidencial ha servido de modelo a los demás países de América, el Presidente no tiene un poder ilimitado para nombrar funcionarios; para el nombramiento de los empleados superiores se requiere el consentimiento del senado (Constitución de Estados Unidos, art. II, sección II, parágrafo 2).

La Ley Orgánica da al gobernador una preeminencia innecesaria en cuanto a la garantía de la libre acción del poder federal al atribuirle una como omnipotencia para el nombra-

miento de los empleados. Y en esto sí puede decirse que viola el art. 6 de la Constitución.

Otro punto importante de la autonomía municipal es el referente a la responsabilidad del gobernador ante el Concejo Municipal.

En la sentencia de la Corte Federal del 13 de junio de 1938 (20) que trata de la autonomía municipal, en cuanto a responsabilidad del gobernador, se establece: que no es inconstitucional la elección y remoción del funcionario común (gobernador) por el Ejecutivo Federal, "*porque la propia ley determina los casos de responsabilidad del gobernador ante el Concejo Municipal como funcionario municipal, la cual se rige, además, por las ordenanzas, resoluciones y demás disposiciones que dicte el Concejo Municipal*". Esta sentencia aparentemente concede al Concejo Municipal el derecho de pedir el enjuiciamiento del gobernador en casos de responsabilidad.

En realidad en ulterior sentencia del 14 de diciembre de 1939 (21) la Corte Federal reconoce al Concejo Municipal esa facultad. Anulada la ordenanza de presupuesto de 1938, el gobernador aplicó en dicho año el presupuesto de 1937. El Concejo Municipal pidió el enjuiciamiento del gobernador. La Corte Federal aprobó e hizo bien en aprobar la actuación del gobernador, basada en aplicación análoga de disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (22). Sin embargo, es de observar que la Corte admitió la facultad del Concejo de pedir el enjuiciamiento del gobernador.

En abierta oposición con tal jurisprudencia la Corte Federal, en sentencia del 15 de abril de 1942 (23), negó al Concejo Municipal la facultad de promover el enjuiciamiento del gobernador. Y para negar esa facultad se funda en que el art. 361 del Código de Enjuiciamiento Criminal da a los particulares, "los simples ciudadanos", la posibilidad de promover juicios de responsabilidad, sin decir que las autoridades tengan

(20) Memoria 1939, I, 229.

(21) Memoria 1940, I, 531.

(22) Semejantes disposiciones se incluyeron en la ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal de 1942, art. 78.

(23) Memoria 1943, I, 279.

esa misma facultad. La Corte reserva la facultad de acusar a funcionarios, al procurador general con exclusión de todas las demás autoridades. En nuestra opinión, el procurador general tiene la obligación de acusar al funcionario que falte a su deber, pero eso no impide que otras autoridades como el Concejo Municipal tengan el derecho facultativo de acusar a funcionarios, derecho acordado por el art. 361 C. E. C. a cualquier individuo.

En la sentencia citada, a pesar de negar al Concejo Municipal la facultad de acusar al gobernador, la Corte Federal entró en materia y examinó la justificación de la acusación. El conflicto entre gobierno y Concejo Municipal llevó la corte a establecer doctrinas tan básicas de índole constitucional, que merece tratarlo con alguna atención. La acusación estuvo motivada en la no comparencia del gobernador ante el Concejo Municipal, llamado por éste. En uso de su derecho de veto el gobernador había devuelto al Concejo Municipal una ordenanza de beneficencia para su reconsideración. Solicitada de este modo por el gobernador la revisión de dicha ordenanza, el Concejo Municipal invitó al gobernador a concurrir a una sesión extraordinaria que había de celebrarse para reconsiderarla, "a fin de que discuta las razones en que se funda para solicitar la revisión del aludido instrumento legal", según la facultad acordada al Concejo Municipal en la parte final del ord. 13º, art. 14, de la Ley Orgánica del Distrito Federal. El gobernador contestó que en el procedimiento de devolución de ordenanzas para su reconsideración conforme al art. 14, ord. 2º no caben discusiones entre el gobernador y el Concejo ni personalmente ni por escrito, y a pesar de repetidas invitaciones hechas "con un espíritu de colaboración" se rehusó categóricamente a concurrir a la sesión del Concejo Municipal. Llevado el caso a la Corte Federal, ésta dió la razón al gobernador. He aquí, en resumen, los fundamentos del fallo: La Corte basa su sentencia en el art. 12 de la Constitución que obliga a los Estados a mantener su régimen de gobierno sobre las bases fundamentales que en ella se expresan. La Corte aplica esta disposición no solamente a las municipalidades de los Estados (que deben organizarse observando el art. 12 de la Constitución) sino también al Distrito Federal porque por

el art. 6 de la misma "se reconoce la existencia de la municipalidad en el Distrito Federal". La Corte sigue diciendo que uno de los principios constitucionales que deben observarse en la organización de la Municipalidad del Distrito Federal es el de la separación de los poderes según el art. 50 (hoy 51) de la Constitución. Por consiguiente, según la Corte, una disposición de la Ley Orgánica que prescindiera de la separación de poderes confundiendo o mezclando el poder legislativo con el ejecutivo sería anticonstitucional y dice la Corte: Dar al Concejo Municipal la facultad preconizada de llamar a su arbitrio al gobernador cuantas veces quiera "haría de este funcionario un empleado subalterno del concejo y atentaría flagrantemente contra la separación de los poderes al destruir la independencia y libertad del funcionario ejecutivo". La Corte observa que la Constitución contiene una excepción única de la separación de poderes en el art. 110 (hoy 114) al conceder a los Ministros derecho de palabra en las Cámaras y al dar a éstas la facultad de llamarlos a informar. Sobre la adopción de este principio para los Estados y las municipalidades, la Corte dice que *"han de hacerlo para el objeto exclusivo que prevé la disposición matriz, porque ninguna ampliación les permiten los textos constitucionales citados"*. Y concluye: *"Solamente una interpretación del ord. 13º, art. 14 de la Ley Orgánica, dentro de los límites del art. 110 de la Constitución, es decir, limitando el derecho del Concejo Municipal a pedir la concurrencia del gobernador al caso de puros informes, es posible dentro de la Constitución"*.

En esta argumentación el alto tribunal parece olvidar que la institución del veto es también una excepción del principio de la separación de los poderes que no existía entonces en la Constitución nacional. Si se adopta la tesis de la Corte según la cual los Estados y municipios no pueden hacer otras excepciones del principio de la separación sino las excepciones contenidas en la constitución venezolana, la única deducción que lógicamente podía hacerse es que el ord. 2 del art. 13, que atribuye al gobernador un derecho de veto, era inconstitucional y sin validez porque envolvía la atribución de un poder legislativo al ejecutivo del Distrito Federal que no poseía el ejecutivo

de la nación. "Todo derecho de veto acordado al poder ejecutivo parece absolutamente contrario al principio de la separación de los poderes" (24).

En nuestra opinión el art. 12 de la Constitución obliga a los Estados y por analogía al legislador del Distrito Federal que es el Concejo Municipal, a observar los principios generales que dominan la organización de los poderes públicos de la nación, pero nada más que los principios generales. No es necesario copiar fielmente cada detalle de la organización nacional para la organización de los poderes públicos de los Estados y del Distrito Federal. En primer lugar deben observarse los principios generales del art. 13 que obligan a los Estados a establecer un gobierno republicano, democrático, etc., pero como el art. 12 compromete los Estados a constituirse sobre las bases fundamentales "que se expresan en los artículos siguientes" la obligación no se aplica al único art. 13, sino también a todos los que sean bases fundamentales desde el 14 en adelante. Tales bases son la soberanía del pueblo, expresada en el art. 41, la separación de los poderes expresada en el art. 51, pero los Estados, al aplicar estos principios a la organización de sus poderes públicos, incluidas las municipalidades, pueden buscar las formas que más les convengan, sin copiar servilmente las disposiciones correspondientes de la Constitución nacional. No tendrá, pues, nada de inconstitucional una ley que diera al Concejo Municipal la facultad de llamar al gobernador para la discusión de las razones en que éste se base para no firmar una ordenanza, porque es una excepción del principio de la separación de los poderes infinitamente más pequeña que la del veto. En consecuencia, debió la Corte examinar si la tesis del gobernador correspondía al sentido de la Ley Orgánica. Para este examen es necesario ver de cerca los ords. 2 y 13 del art. 14. El ord. 2, art. 14 prescribe que el gobernador, cuando una ordenanza le es sometida para el cúmplase, puede devolverla *con una exposición razonada* pidiendo su reconsideración y que en estos casos el Concejo Municipal procederá a la reconsideración "pudiendo ratificar la ordenanza, modificarla o rechazarla *en una sola dis-*

(24) Esmein, Droit Constitutionnel, 6ª edición, 1914, p. 474.

cusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así se decida". El ord. 13 da al gobernador el derecho de concurrir personalmente a las sesiones del Concejo Municipal *cuando lo tenga por conveniente*, con derecho de palabra y también le asigna el deber de concurrir personalmente al Concejo Municipal cuando sea llamado por éste. Si fuera correcta la tesis sostenida por el gobernador en virtud de la cual él alega no poder ser llamado en el caso del ord. 2º, se seguiría lógicamente que el gobernador tampoco puede a su antojo motivar verbalmente las razones en virtud de las cuales devuelve una ordenanza (veto) y que la exposición escrita exigida en el ord. 2º de la Ley Orgánica excluye el derecho de palabra. En nuestra opinión si la ley hubiera querido limitar el derecho de palabra, después de la cláusula general "cuando lo tenga por conveniente", habría expresado la limitación con la frase usual "dejando a salvo lo dispuesto en el ord. 2º", que no ha sido empleada. El gobernador es un funcionario que actúa al lado del Concejo Municipal sin ser elegido por él y el ord. 13 del art. 14 quiere aparentemente buscar una fórmula para permitir la colaboración entre gobernador y Concejo y para asegurar esta colaboración debe darse una interpretación extensiva al ord. 13, no sólo para tomar el gobernador la palabra cada vez que lo crea conveniente, sino también para conceder al Concejo Municipal el derecho de pedir la concurrencia del gobernador en todos los casos en que lo crea útil y también cuando le parecieren insuficientes las razones en que el gobernador funde su veto. Se debe aprobar la actitud del Concejo Municipal que no cedió ante la negativa del gobernador a comparecer y son buenas las razones en que se fundó el Concejo al referirse al espíritu de colaboración que le animó cuando invitó al gobernador a discutir la reconsideración de la ordenanza.

En cuanto al derecho de veto del gobernador se puede preguntar si tal limitación de la independencia legislativa del Concejo Municipal no es una violación ilícita de la autonomía municipal establecida en el art. 6 de la Constitución. La autonomía del Distrito Federal puede ser coartada si la garantía de la libre acción del Poder Federal lo hace indispensable. Por consiguiente, el derecho de veto se justifica si su ejercicio es

necesario para asegurar la libre acción del poder federal. Esto puede afirmarse. Existe el peligro de que el Concejo Municipal haga ordenanzas que sean dictadas más por el interés de los habitantes que para facilitar la acción federal. Para impedir tales ordenanzas se justifica el derecho de veto del gobernador. Este como representante del gobierno central en el Distrito Federal, ha de cuidar de que una parte suficiente de las rentas sea reservada para los servicios públicos de agua, luz, aseo, medios de transporte que son la garantía del buen funcionamiento del gobierno central. Pero hay que agregar que la intervención del gobernador debe limitarse a la defensa de los intereses legítimos del gobierno central. Por ejemplo, sería inconcebible, dentro de los principios que informan la concepción del veto y lo justifican, que el gobernador usase el veto para contrariar una ordenanza que pretendiera imponer un fuerte gravamen a la propiedad urbana. Esta ordenanza no es de aquellas que vienen a entabrar la acción política del gobierno central. El veto no debe ser instrumento de lucha política contra la mayoría del Concejo Municipal en asuntos que no entaban la acción política del gobierno central. En todo lo que atañe a lo administrativo, si no entraba la independencia del Poder Central, el gobernador debe jugar un papel pasivo y respetar las decisiones del Concejo Municipal que representa la autonomía.

En lo político el gobernador tiene las funciones de un Presidente de Estado, pero la acción de los Estados se reduce más y más a lo puramente administrativo con la excepción de algunas funciones políticas irradiadas del poder central, vagas y efímeras. En síntesis, la acción administrativa del gobernador, lo mismo que la de Presidente de Estado, es más importante que su acción política.

Es de desear, en resguardo de la autonomía municipal y del normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas, que el gobernador, consciente de la importancia de su función administrativa y de su escasa acción política absorbida por el poder central, busque un camino de colaboración y de entendimiento con el Concejo Municipal, y evite así los conflictos que un día los pusieron en desacuerdo.

CAPITULO VIII

TERRITORIOS Y DEPENDENCIAS FEDERALES

El Distrito Federal no constituye la única excepción del sistema federal, de la teóricamente pronunciada independencia regional, que admite la existencia de Estados que tienen su propia constitución, su asamblea legislativa, sus propias leyes orgánicas y su propio gobierno local. Otra excepción son los Territorios y Dependencias Federales: la organización de éstos, como la del Distrito Federal, se rige por leyes que emanan del Congreso Nacional y su gobierno es nombrado y dependiente del Ejecutivo Nacional. Aquí se hace abiertamente lo que para los Estados se hizo *praeter legem*, contra la constitución, y en consecuencia de manera insatisfactoria y sin el necesario complemento de responsabilidad y control.

Para las Dependencias dice el art. 10 de la constitución que su gobierno y administración "corresponden directamente al Ejecutivo Federal". Según la ley, esta función se ejerce por medio de varios comisarios.

Respecto de los Territorios la constitución dice que corresponde al Congreso Nacional establecer por leyes especiales "todo lo relativo a su organización y régimen" (Const. arts. 8 y 15, ord. 15) y al Presidente de la República administrar los Territorios de conformidad con estas leyes (art. 104, ord. 7); la organización se hizo por el Congreso semejante a la del Distrito Federal con un Gobernador y un Concejo Municipal, este último constituido por elección popular.

Como en el Distrito Federal, en los Territorios la autonomía local se restringe en favor del poder central. Pero la razón es otra: en el Distrito Federal, el más densamente poblado y más civilizado de todo el país, el menoscabo de la autonomía se hace para dar más relieve e independencia al poder central, para sustraerlo de posibles influencias del ambiente local; en los Territorios el poder central interviene con relucencia y solamente por falta de personas cultas que puedan formar un gobierno autónomo en la región (1).

Con referencia a México y a su Distrito Federal, en ese país llegó a decretarse la desaparición completa de la autonomía municipal contra la enérgica protesta de su ayuntamiento. Como la población es escasa, no hay quien proteste en los territorios contra la ingerencia del poder central. Además, el régimen central se considera como provisional, siempre dispuesto a retirarse, cuando el aumento de la población permita que ella misma atienda al servicio público.

El instituto de los territorios nacionales en los países federales de la América Latina y en el sistema centro-federal de Colombia tiene como modelo los territorios federales de los Estados Unidos. Ya en tiempos de la Confederación se promulgó en 1787 para regir en los territorios al noreste de Ohio, que pertenecían conjuntamente a los Estados, una ley federal, la "Northwest Ordinance of 1787". Estos territorios y los adquiridos después por los Estados Unidos se consideraron durante todo el siglo XIX como Estados embrionarios, con derecho de organizarse más tarde en Estados autónomos. Este concepto tiene la importante consecuencia de que los habitantes de los territorios nacionales son súbditos del go-

(1) Fermín Toro opinó en 1858 que en las provincias no había 500 personas aptas para legislar (Discurso sobre Centralismo, Federación y Centro-Federación, en Obras Selectas, publicadas por el M. E. N. en 1941 en la Biblioteca Venezolana de Cultura, p. 304). Ruggeri Parra, en su Estudio Histórico-Jurídico de Derecho Constitucional Venezolano, Caracas, 1944, p. 16 y 26, estima que la costosa división en 20 Estados es todavía "irracional" y "absurda" y recomienda la división administrativa por regiones geográficas con menor número de entidades.

bierno de la misma manera que los habitantes de los Estados, ni más ni menos: tienen los derechos y libertades garantizados por la constitución a los ciudadanos. Este principio se confirmó expresamente en todos los tratados de Estados Unidos: con Francia sobre Luisiana (1803), con España sobre las Floridas (1812), con Rusia sobre Alaska (1867). En 1857 el Presidente de la Corte Suprema, Taney, declaró que los territorios deben ser gobernados con el objeto de prepararlos para el *status* del Estado autónomo y que según la constitución americana el poder federal no tiene la facultad de establecer colonias y de gobernarlas según su placer (2).

Una duda sobre estos principios sobrevino solamente después de la guerra de 1898 con España acerca de la posición de Puerto Rico, Hawai y las Filipinas. La Corte Suprema creó una nueva distinción entre territorios incorporados que, formando parte de los Estados Unidos, disfrutaron de todos los beneficios de la constitución, como Alaska, y territorios no incorporados que no eran parte sino *dependencias*, como Puerto Rico. Así la Corte admitió que mercancías importadas de Puerto Rico podían ser gravadas por la Aduana de los Estados Unidos (3) y decidió que el derecho constitucional de ser acusado ante un jurado no se aplicaría a Hawai (4) ni a las Filipinas (5).

En la América Latina siempre se mantuvo, sin vacilación, el principio de que los territorios sometidos a la jurisdicción de un país americano son iguales en lo que concierne a las prerrogativas de sus habitantes. En Argentina, según la ley de 1884 sobre límites, administración y gobierno de los territorios nacionales, cuando la población de una gobernación alcance a 70.000 habitantes, tendrá ésta derecho a ser declarada provincia argentina (6).

(2) W. W. Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, 2ª ed., 1929, t. I, p. 415.

(3) *Downes v. Bidwell* 182 U. S. 244.

(4) *Hawai v. Mankinchi* 190 U. S. 197.

(5) *Dorr v. United States* 195 U. S. 138.

(6) Juan A. González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3ª ed., 1930, t. III, p. 196.

En Venezuela, la constitución misma dice que los territorios pueden pedir su transformación en Estado. La constitución de 1864, que creó los territorios nacionales (art. 13, ord. 20), obligó a los Estados a dejar la libre administración de los territorios Amazonas y Guayana al gobierno de la Unión, "hasta que puedan optar a la categoría de Estados". La constitución actual da a los territorios el derecho de transformarse en Estados, cuando tengan la base de población requerida para la elección de un diputado, es decir, 37.000 habitantes (7) sin contar los indígenas no reducidos y además pueden comprobar ante el Congreso que están en capacidad de atender al servicio público en todos sus ramos y cubrir los gastos que éste requiera. (Constitución, art. 9). Esta última condición no se justifica, porque todos los Estados viven del situado, con insignificantes rentas propias, insuficientes para mantener el aparatoso tren administrativo. Por tanto, no debe pedirse a un Estado que quiere formarse, que cubra sus gastos administrativos, y el art. 9 debe interpretarse tomando en cuenta el situado. La ley de 28 de abril de 1856 sobre división territorial había creado como vigésima primera provincia la de Amazonas; un decreto de Páez de 1861 suprimió la provincia de Amazonas, incorporándola como distrito a la Guayana con las siguientes consideraciones:

"1º Que las esperanzas de incremento de población en que fundó el legislador la creación de la provincia de Amazonas, están desvanecidas, después de varios años de un ensayo estéril bajo el régimen especial que se dio a esa provincia.

"2º Que la posición topográfica y la vasta extensión despoblada de su territorio requieren para su conservación como entidad política ciertos elementos propios de que carece su escasa población indígena.

"3º Que el sistema de economía que se ha impuesto el gobierno en presencia de las angustias del Erario Nacional

(7) Conforme a la facultad que le es atribuida en el art. 78, ord. 12, de la constitución, el Congreso aumentó la cifra de 35.000 habitantes contenida en el art. 56 por ley especial de 1944 a 37.000.

se opone al sostenimiento de un tren costoso de empleados que no esté justificado por la utilidad inmediata de sus funciones”.

Los territorios actuales son Amazonas y Delta Amacuro, situado el primero en el nacimiento del Orinoco y el otro en su desembocadura. Según la constitución actual son Dependencias las islas venezolanas del mar de las Antillas, con excepción de Margarita y Coche que forman el Estado Nueva Esparta. El término no debe confundirse con las Dependencias de Estados Unidos: las Dependencias de Venezuela están incorporadas al territorio de la nación y no tienen un *status* de mayor sumisión al Gobierno Nacional que los territorios generales. Los nacidos o domiciliados en ellas gozan de los mismos derechos que los demás venezolanos y teniendo luces y talento, podrán aspirar a los mayores cargos de la República. Según la Ley Orgánica de las Dependencias Federales de 1937, habrá en los lugares más poblados un Comisario General responsable ante el Ministro del Interior, un secretario y los demás empleados que fueren necesarios. El gobierno nacional podrá nombrar en cualquier momento un agente para visitar las Dependencias y controlar su administración. Esta organización gubernamental rudimentaria se debe únicamente a la falta de población en las islas antillanas. La constitución admite en su art. 10 que las Dependencias sean más tarde elevadas a Territorios (8).

La administración de los Territorios Federales Amazonas y Delta Amacuro se rige según dos leyes orgánicas de igual fecha y de igual contenido, votadas por el Congreso el 30 de julio de 1940. Por una interpretación demasiado textual de la constitución que dice que los territorios se organizarán por “leyes especiales”, se hicieron dos leyes idénticas (9). Más

(8) Según el decreto orgánico del servicio de comisaria de las Dependencias Federales de 3 de noviembre de 1939 no hay secretarios; los comisarios mismos son funcionarios policiales con un modestísimo sueldo como el de los agentes de policía de Caracas.

(9) Hay una sola diferencia, que es aparentemente un error: falta en la ley creada para el Delta Amacuro entre las facultades del Gobernador la “de nombrar y remover libremente los empleados de

indicado hubiera sido expedir una sola ley especial para los dos territorios; Colombia reúne en una única ley de 1943 las disposiciones sobre administración de las Intendencias y Comisarias, denominaciones que corresponden allá a los Territorios y Dependencias Federales de Venezuela.

La organización de los Territorios y Dependencias Federales es muy parecida a la del Distrito Federal: hay un Gobernador que es órgano del Presidente de la República en lo político y al mismo tiempo primera autoridad ejecutiva, en todo lo que compete al régimen municipal. Cada Territorio se divide en Departamentos, pero tiene un solo Concejo Municipal de cinco miembros popularmente electos; así, como en el Distrito Federal, la circunscripción municipal se confunde con la circunscripción política del Territorio. Si hay necesidad de leyes, las hará el Congreso Nacional, y al Presidente de la República tocará expedir los decretos y reglamentos "sobre materias no reservadas estrictamente a la competencia municipal" (Ley Org. del Territorio Federal Amazonas, art. 10, ord. 27).

Según la memoria rendida por el Gobernador del Territorio Amazonas en 1944, la casi totalidad de sus habitantes son indígenas nómadas, sin domicilio fijo, que desconocen la moneda en sus transacciones rústicas. El número de indios "en estado de naturaleza" en el Territorio se estima en 50.000, y la población civilizada del vasto territorio solamente llega a 3.000 (10). En el Territorio Delta Amacuro las condiciones son parecidas.

Según las leyes orgánicas, es deber del Gobernador fomentar la cultura y el bienestar de los indígenas y protegerlos contra toda clase de explotación, pudiendo vigilar los precios de los artículos que se les venden e intervenir en la justa remuneración de los servicios que prestan en la población o en el campo. El Gobernador, entre sus deberes, tiene el de "evitar que se explote la ignorancia de los indígenas o se

su dependencia", establecida en el art. 10, ord. 4, de la ley relativa al Territorio Amazonas.

(10) Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores de 1944, p. XLVI.

abuse de ella en cualquier forma y que se les envilezca por el juego, el alcohol y otros vicios degradantes”.

Tales exhortaciones recuerdan las disposiciones de las Leyes de Indias en favor de los indios, que jamás se cumplieron. También es deber del Gobernador prestar auxilio a las misiones católicas. En virtud de la Ley de Misiones de 1915, el gobierno favorece el establecimiento de misiones con el fin “de reducir y atraer a la vida ciudadana las tribus y parcialidades indígenas no civilizadas”.

El número de indios alcanzados por las misiones es minimal. La vigilancia sobre los demás es función policial casi imposible de cumplir por la vasta extensión de los territorios. Estos evolucionarán solamente si se logra poblarlos con una importante inmigración.

CAPITULO IX

LOS MUNICIPIOS Y LAS MUNICIPALIDADES

La constitución de Venezuela, art. 18, reconoce la autonomía de las municipalidades en el sentido de que éstas organizarán los servicios de carácter municipal y sus propias rentas y administrarán sus ejidos. La palabra autonomía no figura en el art. 18, pero lo importante es que en este artículo se reserva a la competencia de las municipalidades no sólo la administración sino la organización de los servicios municipales y de sus rentas, es decir, el establecimiento de las leyes correspondientes que para distinguirlas de las leyes de la nación o de los Estados se llaman ordenanzas, sin que este nombre figure en la constitución. De autonomía habla el art. 14 y según éste “los Estados se dividirán en distritos cuyas municipalidades gozarán de plena autonomía, y serán por tanto independientes del poder político federal y de los Estados en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en la constitución se pautan”. De autonomía habla también el art. 6 *in fine*. La municipalidad no es, como parece, idéntica al municipio, implica, según el art. 14, la idea de distrito, lo cual aparece más claramente expresado en la constitución de Colombia (art. 194) que usa la expresión “distrito municipal” (1).

(1) La constitución de Chile (art. 101) reserva el término municipalidad a la comuna o agrupación de comunas que tienen un solo alcalde; el distrito es una pluralidad de municipalidades.

El distrito o municipalidad venezolana, con pocas excepciones, corresponde a una pluralidad de municipios. En varias regiones de alguna importancia por su situación geográfica y tal vez por la densidad de su población por excepción un solo municipio, con sus caseríos adyacentes, ha sido elevado a la categoría de distrito, por ejemplo, Caripe en el Estado Monagas, Turiamo en el Estado Aragua (2).

Con una uniformidad sorprendente las veinte constituciones estatales establecen para cada municipalidad un concejo municipal de siete miembros. Se puede decir, y se ha dicho quizás demasiado, que los concejos municipales son los sucesores de los cabildos de la época colonial. Un verdadero mito se ha creado sobre el papel democrático de los cabildos. De manera análoga a la organización de los municipios de España en la época de la conquista, las leyes de Indias crearon la organización de un régimen municipal para los sitios que habían de ser ciudades o villas con una pluralidad de regidores presididos por un alcalde. Este gobierno municipal se llamó ayuntamiento o cabildo.

Al principio se concedió al descubridor el derecho de nombrar el primer cabildo de las poblaciones; más tarde las leyes de Indias prescribieron que "si no se hubiese capitulado con los adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones que puedan nombrar justicia y regimiento, hagan elección de regidores los vecinos en el número que al gobernador pareciere, como no exceda del contenido en las leyes antecedentes" (3).

En Venezuela se desnaturalizó la elección popular de los ayuntamientos por haberse hecho vendible desde 1594 el oficio de regidor (4). Pero siempre tuvieron los vecinos el derecho de nombrar cada año, de su seno, dos alcaldes. Cuando en 1586 el gobernador Luis de Rojas quiso arrebatárles este dere-

(2) Una lista completa de los distritos y municipios puede verse en Hernández Ron, Tratado Elemental de Derecho Administrativo, 2ª ed., 1943, t. I, p. 274.

(3) Salvador Minguijón Adrián, Historia del Derecho Español, 2ª ed. 1933, p. 404.

(4) Gil Fortoul, Historia Constitucional de Venezuela, t. I, p. 80.

cho, los habitantes de Caraballeda prefirieron trasladarse a Caracas y Valencia (5). Tal era el control que los gobernadores ejercían sobre los cabildos que éstos se abstuvieron de nombrar regidores en los pueblos recién fundados y fueron gobernados por nuevos empleados de los gobernadores con la denominación de tenientes justicias. La falta de autonomía municipal condujo a grandes abusos, que Baralt pinta con estas elocuentes palabras:

“En un país donde los pueblos estaban entre sí tan distantes; donde la comunicación era difícil, por falta de buenos caminos; donde la autoridad pública tendía más a conservarse que a proteger, oprimían los tenientes justicias a los habitantes con todo el peso de un poder abandonado a sus propios impulsos, sin freno, sin guía, casi sin responsabilidad. Basta decir que sus funciones eran ejercidas por los comandantes militares en muchos lugares, y que en todos ellos era tan grande la autoridad, tan fácil el abuso y tan productivo, que los tales tenientazgos se miraban como medios infalibles de hacer una rápida fortuna, y se solicitaban con más calor e intrigas que otros empleos lucrativos y honerosos de las ciudades” (6).

En la “Reseña histórica de la municipalidad de Venezuela” publicada en 1850 dice Elias Acosta que la venalidad de los empleos de los cabildos data desde 1620 y que a causa de eso, “viciada la elección con la venalidad de los empleos, coartadas sus facultades, vagas e indefinidas algunas veces, y subordinadas las más a la autoridad gubernativa, sin distinción de funciones, los municipios presentaron en América un contraste de nulidad y valimiento, de debilidad y firmeza, de arrogancia y limitación, a medida que los monarcas recibían o temían el acrecentamiento de sus fuerzas” (6¹).

(5) Gil Fortoul, *Ibidem*, t. I, p. 82; José Sucre Reyes, Organización administrativa y judicial de la capitania general de Caracas, *Revista del Colegio de Abogados del D. F.*, 1943, Nros. 35 y 36, p. 53.

(6) Rafael María Baralt, *Resumen de la Historia de Venezuela (Descubrimiento)*; Desclée, *De Brouwer* 1939, p. 330.

(6¹) Elias Acosta, *Reseña histórica de la municipalidad de Venezuela en apéndice de M. Henrion de Pansey, Del Poder Municipal*,

A pesar de no ser representantes elegidos, los ayuntamientos de la colonia se constituyeron en defensores del pueblo ante las arbitrariedades de los gobernadores y fueron los precursores de la independencia.

Parece ser que los españoles admitieron la ingerencia de los criollos en los cabildos debido a la escasez de peninsulares y siempre con recelo; y de ahí que tras el proceso lento de elaboración del período colonial, éstos constituyeron el germen de las democracias en América e incubaron el fervor de la independencia. Pero no se debe exagerar la influencia de los cabildos en la lucha por la independencia. El constitucionalista argentino Aristóbulo del Valle dice: "Ha sido idea recibida y propagada que los cabildos coloniales fueron la causa de las libertades y aun de la revolución argentina porque en los cabildos se practicaba, aunque en escala modesta, el gobierno democrático representativo, habiéndose llegado a equipararlos con las comunas de Inglaterra y de la confederación helvética. Nada más insensato. El error proviene, acaso, de los fueros excepcionales de que gozaban ciertos cabildos de España, pero estas libertades de ciertas ciudades no eran extensivas a todo el reino" (7).

Del Valle da como ejemplo de la ninguna autonomía de los cabildos el de que en 1708, cuando el cabildo de Buenos Aires quiso aumentar a veinte el número de pulperías, debió pedir para esto permiso del rey de España.

En Venezuela la misma acta de independencia se queja del "papel pasivo de los ayuntamientos" y de la "degradación" a que los llevó el "despotismo" de los gobernadores. Lo mismo dijo Bolívar en el Congreso de Angostura: "Nuestra suerte ha sido siempre pasiva, nuestra existencia política ha sido siempre nula". Aducimos estas citas para comprobar que la autonomía de las municipalidades no ha sido una tradición en la América hispana y que también en el pequeño

Obra traducida al castellano de la cuarta edición en francés, Caracas, 1850, p. 108.

(7) A. del Valle, *Nociones de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1927, p. 7.

conjunto del municipio la idea de gobierno autónomo por los ciudadanos electos debe realizarse paulatinamente por la educación política de la población.

Declarada la independencia, algunos ayuntamientos, como el de Coro, negaron su reconocimiento a la autoridad central del país.

La constitución de 1811 era puramente federal y dejó a las constituciones de las diversas provincias de la federación amplia libertad para organizar sus "cuerpos municipales".

Las constituciones de Angostura (1819) y Cúcuta (1821), respetaron la existencia de las municipalidades y la última de ellas, art. 155, dice: "Subsisten los cabildos o municipalidades de los cantones". El cantón correspondía a lo que hoy se entiende por distrito municipal.

La constitución de 1830 prescribe en el art. 179 que "se establecerán concejos municipales en las cabeceras de cantón, cuyas atribuciones, duración y forma de elección designará la ley".

La de 1864, en contraste con las de 1857 y 1858, no estableció ninguna garantía en favor de la autonomía municipal.

La de 1893, como todas las siguientes, estableció la obligación de los Estados de "reconocer en sus respectivas constituciones la autonomía del municipio y su independencia del poder público del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo".

En la constitución actual se pronuncia (arts. 14 y 18) la plena autonomía de las municipalidades y su independencia del poder federal y del de los Estados en lo concerniente a su régimen económico y administrativo.

Bajo el régimen de la constitución de 1830 la legislación ordinaria estableció la reunión de las funciones de jefe civil de municipio y de distrito con la de agente político del Estado. La independencia de los municipios que pronunció claramente la constitución de 1893 dio motivo a la Corte Federal para examinar si tal combinación de funciones era todavía posible.

En dos decisiones del año 1897 la Corte Federal se mostró muy celosa de proteger la autonomía municipal estable-

cida en la constitución. Estas sentencias anularon sendas disposiciones de las constituciones de los Estados Zamora (hoy Barinas) y Zulia que atribuyeron a los jefes civiles el doble carácter de agentes del poder político del Estado y del poder ejecutivo de la municipalidad (8).

Este doble carácter, dice la primera sentencia, "no se conforma bien con la autonomía del municipio, o por lo menos con sus intereses económicos y administrativos, que aun admitiendo siempre la mayor suma de rectitud y buena fe, se resentirán de la intervención de una autoridad extraña". Merece subrayarse el pasaje de la misma sentencia en el cual se asienta que "siendo el municipio la unidad federal y su autonomía la base fundamental de las repúblicas democráticas, nunca serán bastante exquisitas las precauciones que se adopten para preservar esa autonomía de toda invasión y ponerla a cubierto de todo lo que pueda quebrantarla o deprimirla".

Estas sentencias de la época del Presidente Crespo tienen hoy un valor histórico y no han sido acatadas durante mucho tiempo. En la época dictatorial de los principios de este siglo el jefe civil como representante del poder político controló y manejó todo en la administración de las municipalidades y como el presidente de la nación prescribió a los presidentes de Estado los candidatos que debían nombrar para las jefaturas importantes, esos jefes civiles eran más bien representantes del poder central que del poder del Estado y la política personalista del poder central favoreció los abusos que Baralt criticó para la época colonial.

Actualmente no se ha restablecido la completa independencia de las municipalidades en su régimen económico y administrativo expresada en el art. 14 de la constitución.

Como herencia de la última dictadura permanecieron en todas las constituciones de los Estados disposiciones que atribuyen al jefe civil nombrado por el presidente del Estado como agente político la función de primera autoridad ejecu-

(8) Sentencias de 17 de febrero de 1897 y 9 de junio de 1897, M. 1898, pp. 222 y 250; Ruggeri, Supremacía, pp. 72 y 73.

tiva de la municipalidad en todo lo que, según la constitución, debería ser de la propia esfera autonómica de ésta. En apariencia las constituciones respetan la autonomía declarando a los jefes civiles de una parte "agentes inmediatos del presidente del Estado" y de otra parte "también agentes inmediatos de las respectivas municipalidades". (Ver arts. 89, 99 y 100 de la Const. del Est. Miranda, 1938; también la Ley de Régimen Político del Est. Táchira, 1941, art. 14). Pero el hecho de que el jefe civil del distrito sea libremente nombrado y removido por el presidente del Estado sin consulta del Concejo Municipal (9) hace predominar el carácter de funcionario estatal dependiente del poder político sobre el simple municipal, en vez de estar subordinado al poder municipal e independiente del poder político, como lo postula el art. 14 de la constitución nacional.

Lo mismo se repite con el régimen municipal en los propios municipios. Estos tienen una Junta Comunal electa por el Concejo Municipal, pero según la legislación de los Estados el jefe civil del municipio, a pesar de ser agente político, es también el funcionario ejecutivo comunal.

En el municipio capital de cada distrito el jefe civil reúne en su función municipal la función ejecutiva del distrito ligada al Concejo Municipal con la función de ejecutivo del municipio ligada a la junta comunal de la cabecera. Esta combinación refuerza la preponderancia del elemento extraño en la administración municipal.

En el Distrito Federal, según la ley orgánica, el gobernador tiene la doble función de representante del poder político y de primera autoridad municipal. Esto puede justificarse en el Distrito Federal, por los fines especiales de su creación, en cuanto sirve de asiento al gobierno nacional; se permite una excepción de la autonomía municipal por el art. 6 de la constitución, de modo que "la acción política del poder federal no sea entrabada". Pero ninguna prescripción de la constitución nacional hace admisible el cercenamiento de la autonomía municipal por los jefes civiles. Es, pues, anticonstitu-

(9) Const. del Est. Miranda, art. 96; Const. del Zulia, 1943, art. 92.

cional la legislación actual de todos los Estados en cuanto atribuyen el poder ejecutivo en la administración municipal del distrito y de la cabecera del distrito a un jefe civil nombrado por el presidente del Estado, y en cuanto atribuyen el poder ejecutivo municipal en los municipios de la cabecera a un jefe civil de municipio nombrado por el jefe civil del distrito.

En una sentencia de 18 de noviembre de 1873 la Corte Federal hace las observaciones siguientes sobre la importancia de la autonomía municipal: "En todo país constituido bajo el régimen de la democracia son las comunas o los municipios los elementos cardinales que dan vida a aquella organización. El municipio es el germen que fecunda la vida del Estado, como las autonomías de éstos constituyen los sustentáculos de la Administración Nacional".

Los historiadores de Norteamérica convienen todos en la suma importancia que tenía el *self government* de los municipios fundados por los colonizadores según el modelo de la autonomía municipal inglesa.

El art. 115 de la constitución de México dice: "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

Comentando este artículo introducido por la reforma de Querétaro, dice Lanz Duret: "Esta diferencia de sistemas establecidos en una y otra constitución tiene que tener por fuerza consecuencias verdaderamente importantes y favorables a la implantación de la democracia en México, porque es innegable que sólo del ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas es que puede nacer la educación cívica de los electores, tan necesaria para la designación de los altos mandatarios federales como para el verdadero funcionamiento institucional" (10).

Después de este elogio de la autonomía municipal creada por la constitución de 1857, Lanz Duret hace la reserva si-

(10) Miguel Lanz Duret, *Derecho Const. Mexicano*, 1936, p. 407.

guiente: "Pero es a la vez evidente que los ayuntamientos electos a base de politiquería sucia, por medio de un sufragio manipulado por politicastos sin responsabilidad ni competencia, traen la ruina de las municipalidades" (11).

En estas dos citas se condensa todo el problema de la democracia. La institución democrática creada por la constitución no sirve si se ve desnaturalizada por una política fraudulenta.

Con la organización actual de las municipalidades de Venezuela la célula del organismo administrativo no viene a ser el municipio sino el conjunto de municipios que forman un distrito. El municipio sería la célula del organismo administrativo si la junta comunal fuese emanación directa del municipio, mientras que actualmente es nombrada por el Concejo Municipal. Un primer paso para implantar la democracia en Venezuela y educar al pueblo en la función de elegir y controlar a sus autoridades sería la elección de la junta comunal y también del funcionario ejecutivo por los habitantes de la comuna. Las municipalidades son una creación artificial, excepto en el caso en que un distrito, como el de Caripe y el de Turiamo, coincide con un solo municipio. Por eso se debe, si se quiere obtener una autonomía natural, dar más importancia a las competencias y a la autonomía del municipio que a la del distrito, creación puramente administrativa, queremos decir artificial.

El funcionario ejecutivo podría ser como en la actualidad un jefe civil, pero no sería ni agente ni empleado del Estado, sería empleado de la comuna electo popularmente o nombrado por la junta comunal. Esto naturalmente no impide que tenga la obligación de ejecutar en la jurisdicción del municipio las leyes del Estado y las nacionales y para esas funciones naturalmente estará sometido al control de las autoridades políticas superiores, sean del Estado, sean de la Nación.

Para la ejecución de las funciones que el código civil atribuye al jefe civil (partidas del estado civil, casamientos), el Ministro de Relaciones Interiores sería el órgano llamado a

(11) Lanz Duret, *Ibidem*, p. 409.

dar las instrucciones a los presidentes de los Estados, quienes a su vez las transmitirán a los jefes civiles de distrito y éstos a los de municipio, que en todo lo nacional, a pesar de no ser nombrados por los jefes civiles de distrito ni por los presidentes de Estado, estarán sometidos a las rigurosas prescripciones de una disciplinada jerarquía.

Esto crea en los jefes civiles de municipio una cierta dependencia de los poderes estatales y nacionales en los asuntos que son de la competencia estatal o nacional, pero tal dependencia no viola la autonomía municipal garantizada en la constitución, porque la constitución solamente garantiza la autonomía del régimen económico y administrativo cuando dice que "las municipalidades gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del poder político federal y del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo" (art. 14, constitución).

Lo esencial para la autonomía es que el jefe civil del municipio no sea nombrado por un órgano político del Estado como se hace actualmente, porque esto crea automáticamente una dependencia en la propia esfera de lo económico y administrativo. Tal hecho es, pues, anticonstitucional, como lo dijeron las sentencias ya citadas de la Corte Federal de 1897, sentencias injustamente caídas en olvido.

No es anticonstitucional el nombramiento de las juntas comunales por el concejo municipal del distrito, porque la constitución solamente garantiza la autonomía de la municipalidad, entendiendo por esto el conjunto de municipios que forman el distrito y la constitución no garantiza la autonomía de cada municipio. Pero proponemos aquí que se dé un paso más allá en lo relativo a la autonomía y se dé a los municipios el derecho de elegir, por medio del sufragio de sus habitantes hábiles para votar, su junta municipal o comunal y que esta junta tenga la atribución de nombrar y remover al jefe civil del municipio, o que su elección fuere también directa.

Un segundo paso en este camino, si formamos en la cruzada de dar más autonomía al municipio en la administración municipal, sería la representación de cada municipio

en el concejo municipal. Según la legislación actual, constituciones estatales y leyes orgánicas del poder municipal, hay con pasmosa conformidad en cada uno de los 20 Estados concejos municipales compuestos de 7 miembros para cada distrito, sea éste compuesto de un solo municipio, que es la excepción, o, como es la regla, de una pluralidad de municipios. No hay disposición que prescriba que los diversos municipios deleguen un miembro al concejo municipal, y usualmente, por conveniencia, los 7 miembros se eligen todos entre los habitantes de la cabecera del distrito.

Nos parece bien que la legislación futura que organice el poder municipal, dé a los municipios el derecho de ser representados en el concejo municipal, en tanto que los medios de comunicación lo permitan. Según esto, el número de concejales no podría ser el mismo en todos los distritos y más bien se adaptaría a las circunstancias económicas y geográficas de la circunscripción. En un distrito con una metrópoli de consideración siempre prevalecerán los miembros de la cabecera, pero en un distrito rural con población más o menos repartida en los diversos municipios no habrá este peligro de preponderancia de la cabecera.

Esencial como desiderátum de la autonomía del concejo municipal será el nombramiento privativo de la autoridad ejecutiva del distrito. La cuestión de si el jefe civil del distrito puede al mismo tiempo actuar como jefe civil de la cabecera es de menor importancia y deberá solucionarse de manera diferente según las necesidades locales.

El jefe civil del distrito como todos los otros jefes civiles deberá ejecutar no sólo las ordenanzas y resoluciones de la municipalidad de su distrito, sino también las leyes del Estado y de la nación, pero no menoscaba la autonomía municipal si él actúa también como órgano del Estado en lo político.

El presidente del Estado se dirigirá al jefe civil del distrito, nombrado por el concejo municipal, de la misma manera que un tribunal se dirige a otro cuando haya de realizarse un acto fuera de su jurisdicción. El tribunal comisionado no podrá rehusar su ayuda, porque está obligado por la

ley nacional de procedimiento civil a cumplir con las suplicatorias, exhortos y despachos de otros tribunales.

Si la nación evitase mandar sus propios funcionarios y atribuyese a los de los Estados y municipios el cumplimiento de las leyes nacionales, esto constituiría un ahorro y un reforzamiento de los poderes de los Estados y además se hallaría conforme con los arts. 16 y 20 de la constitución. De la misma manera sería un ahorro y un robustecimiento del poder de los jefes civiles puramente municipales, si éstos, nombrados por la municipalidad del distrito y por las juntas comunales de los municipios, sirviesen de enlace para la ejecución de las atribuciones del Estado dentro de su jurisdicción.

Esto no va en perjuicio de las prerrogativas del Estado, el cual podría mandar a los distritos sus propios funcionarios cuando fuere necesario para el cumplimiento de una atribución del Estado; por ejemplo, un ingeniero del Estado vigilaría la construcción de una carretera, pero la vigilancia de una obra pública estatal de menor importancia se ha de confiar a la ingeniería municipal del lugar.

Se obtendrá una organización análoga a la que prescribe el art. 20 de la constitución cuanto a las relaciones de la nación con los Estados en las palabras siguientes: "Sin perjuicio de requerir los servicios de los poderes de los Estados en todos los casos en que deben prestar su cooperación al gobierno federal, éste podrá tener en el territorio de aquéllos los funcionarios y empleados federales necesarios".

Según el art. 18, la autonomía comprende tres ramos distintos:

1º—La organización de los servicios municipales.

2º—La administración de los ejidos municipales.

3º—La organización de las rentas municipales.

Es de observar que el art. 18 no reserva a las municipalidades la organización de sus autoridades directivas: la legislativa y la ejecutiva municipal. Esta limitación tiene su explicación en la necesidad de que la municipalidad no forme "un Estado dentro del Estado".

El art. 14 de la constitución dice que las municipalidades serán independientes del poder político federal y del Estado,

en su régimen económico y administrativo, *con las solas restricciones que en la constitución se pautan.*

El principio contenido en la fórmula “la municipalidad no es un Estado dentro del Estado”, implica que la municipalidad no podrá establecer ni cultivar relaciones políticas ni diplomáticas con otras naciones (art. 15, n° 1, const.), ni negociar empréstitos en el exterior (const., art. 24). Cuanto a la limitación de la soberanía, el art. 17 de la constitución de 1936 dijo en su ord. 1°: “Es de competencia de los Estados dictar su constitución y las leyes orgánicas de sus *poderes públicos* conforme a los principios de este pacto fundamental, debiendo hacerse el nombramiento de los Concejos Municipales y Asambleas Legislativas de conformidad con las leyes federales de elecciones”. La inclusión de los concejos municipales en la última parte del párrafo anterior deja ver que la expresión *poderes públicos* usada al principio del artículo comprende no solamente los poderes de la propia organización del Estado (legislativo y ejecutivo), sino también los poderes públicos de la municipalidad, es decir, el legislativo y el ejecutivo. En la reforma de 1945 el texto ha sido cambiado; pero todavía se concede a los Estados la competencia de determinar en sus constituciones y leyes las condiciones requeridas para ser miembro de un concejo municipal y la duración del cargo, y se reserva a la nación establecer la forma de su elección.

Se desprende de esto que la municipalidad no tiene su propia constitución ni ley orgánica propia; las leyes federales de elecciones regulan el modo de elegir los concejos municipales y por lo demás la organización de los poderes legislativo y ejecutivo municipales debe pautarse en la constitución del Estado en cuanto a los principios y en la ley orgánica del poder municipal establecida por la Asamblea Legislativa del Estado en cuanto a los detalles. Pero esta legislación debe respetar la autonomía municipal proclamada en los arts. 14 y 18 de la constitución nacional. Sin embargo, no la respetaron los Estados al atribuir el poder ejecutivo en los distritos municipales y en los propios municipios a funcionarios nombrados y dependientes del poder político del Estado. La auto-

nomía, pues, está limitada a la organización de los servicios municipales, administración de los ejidos y organización de las rentas municipales por medio de las autoridades municipales creadas según la ley nacional de elecciones y las disposiciones que contienen la constitución del Estado y el código orgánico del poder municipal del Estado. Esto significa que si estas leyes no piden una participación del pueblo por medio de la votación popular para la creación de las ordenanzas municipales, no podrán los concejos municipales por su propia iniciativa someter una ordenanza al voto popular (referéndum obligatorio o facultativo). Los concejos municipales harán por sí mismos las ordenanzas para organizar los servicios públicos y rentas y han de hacer lo necesario para vigilar la administración de los ejidos, lo cual compete al ejecutivo municipal.

La constitución no enumera todos los servicios municipales que deben organizar los poderes municipales, pero menciona los esenciales que son de "policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos" y comprende los otros dentro de esta expresión genérica "y demás de carácter municipal".

Al invadir parcialmente el dominio del poder legislativo municipal, los Estados encerraron en sus códigos de policía disposiciones sobre la organización de los servicios de policía (12). No sólo contienen disposiciones materiales sobre el funcionamiento de los servicios de policía (que pudieran justificarse en interés de la unificación del derecho material), sino también disposiciones sobre la organización propia de la policía del municipio. Típico es a este respecto el art. 7 del Código de Policía del Estado Miranda, que dice:

"Art. 7. Los Agentes de Policía son de libre elección y remoción del respectivo Jefe Civil.

"En la capital del Estado, una vez fijada por la Asamblea Legislativa el número de la fuerza de policía, conforme a

(12) Código de Policía del Est. Miranda, Gaceta Oficial del Est. Miranda, 16 dic., 1940.

la atribución 22 a) del Art. 38 de la Constitución Estadal, el Presidente del Estado organizará cuando lo crea conveniente, Cuerpos de Policía que unidos a los que toca crear al Concejo Municipal, formarán un solo Cuerpo, siendo su organización, dirección, disciplina y gobierno inmediato, así como el nombramiento de los Inspectores y Jefes, de la exclusiva facultad del Presidente del Estado.

“Los Comisarios de Policía son de libre elección del respectivo Jefe Civil”.

Según este artículo, hay una policía del Estado y una policía municipal creada por el concejo municipal. Esta última forma “un solo cuerpo con la policía del Estado” y “su organización (sic), disciplina y gobierno inmediato” es de la exclusiva competencia del presidente del Estado. Este nombra a los inspectores y jefes de policía, y los mismos agentes y comisarios de la “policía municipal” son nombrados por los jefes civiles, es decir, por agentes políticos del presidente del Estado. De este modo se reduce a una mera ilusión la atribución dada por la constitución nacional a las municipalidades para organizar su propia policía. Las municipalidades fijarán tal vez el número de agentes y comisarios cuyo sueldo tiene el “privilegio” de pagar el administrador de las rentas municipales, mas la organización policial ha caído en la mano fuerte del presidente del Estado y de los inspectores y jefes civiles nombrados por él.

Esta organización centralista ha sido muy apropiada a los fines de los caudillos de la época dictatorial que rigió en el país hasta 1935. Con una policía nombrada y controlada por el presidente del Estado que es a su vez nombrado y controlado por el Presidente de la República, era muy fácil controlar las elecciones.

La constitución (art. 47) prescribe que las tropas permanezcan acuarteladas en los días de votaciones y con esto evidentemente se ha querido evitar la intervención de la fuerza militar en las elecciones; providencia muy justa, pero todavía no se ha cambiado la organización de la policía hecha con fines políticos por los dictadores, ni se ha restablecido la competencia de las municipalidades de organizar su policía.

Actualmente el papel de los concejos municipales en el dominio policial se limita a la creación de unas ordenanzas que reglamentan, sin variar mucho, las materias contenidas en el código de policía del Estado. Por ejemplo, las ordenanzas sobre galleras y corridas de toros.

En el Distrito Federal toda la organización policial se encuentra en la ordenanza de policía urbana y rural del 30 de septiembre de 1926, la cual corresponde en su contenido a los códigos de policía de los Estados; pero es de observar que en razón de la posición especial del Distrito Federal como asiento del gobierno siempre es el gobernador quien nombra a los jefes civiles e inspectores de policía que están bajo las inmediatas órdenes de los prefectos nombrados por el Presidente de la República.

Cosa distinta es en los Estados. Por la constitución los Estados pueden tener su propia policía. Dice el art. 15, ord. 8º: "Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de su policía y guardia de cárceles". La policía del Estado debe, según la limitación, reducirse a ejecutar las funciones policiales del propio Estado, por ej., la guardia del presidente del mismo.

Viola la autonomía municipal la actual subordinación de la policía de los municipios al presidente del Estado y a los jefes de la policía nombrados por éste.

De los servicios municipales, unos son gratuitos y se pagarán con los ingresos de las rentas; otros se cubrirán por medio de tasas que permitirán el pago total o parcial del servicio. Las tasas para el uso de los servicios de agua, cementerio y aseo urbano por lo regular no cubren totalmente los gastos del servicio, otros servicios se cubren con exceso, como los de alumbrado público, tranvías o autobuses urbanos.

La municipalidad tiene la facultad de confiar estos servicios por vía de concesión a una persona o corporación privada. La facultad de dar concesiones en materia de tranvías está reservada a las municipalidades en el art. 15, ord. 16. En Venezuela todos los servicios de la última categoría han sido confiados casi siempre a corporaciones particulares; las concesiones por lo general prescriben las condiciones que de-

ben prestar las compañías concesionarias, en especial el precio máximo del pasaje de tranvía o de autobús o la tarifa de la fuerza eléctrica.

Estas concesiones se dan por un periodo largo que anima a las empresas particulares a hacer sus inversiones en orden al servicio público correspondiente. En una sentencia de la Corte Federal de 26 de junio de 1940 (13) se decidía que la tarifa fijada en 1921 en una concesión que se otorgó por un plazo de 25 años constituía un derecho adquirido para la compañía y que una rebaja decretada 20 años después por la junta reguladora de precios del municipio El Tocuyo era inválida por violación de los derechos adquiridos.

En las concesiones de alumbrado usualmente se compromete la compañía concesionaria a suministrar la fuerza eléctrica para el alumbrado público por un precio pagadero mensualmente por el municipio. Adquirió fama un caso de la electricidad de Caracas a principios de este siglo. El general Castro ordenó al gobernador del Distrito Federal se encargara de la compañía anónima de gas y luz eléctrica de Caracas porque ésta había avisado por la prensa que suspendería el alumbrado público de la ciudad de Caracas. La municipalidad estaba atrasada en sus pagos a la compañía. Derrocado el presidente Castro, la Corte Federal halló ajustada la condena de los tribunales de justicia que obligaba a Castro a indemnizar a la compañía. La razón de esta decisión estaba en que el contrato autorizaba a la compañía a suspender el servicio de alumbrado si la municipalidad dejaba de pagarle las cuotas correspondientes a 30 días (14).

Para dar una idea de la escasez de la obra legislativa de las municipalidades, insertamos aquí la lista de las ordenanzas válidas actualmente en el Distrito Caripe del Estado Monagas:

(13) M. 1941, t. I, p. 183.

(14) Sent. C. F. 10 sept 1910, M. 1911, t. I, p. 217, citada por Hernández Ron, Derecho Administrativo, 2ª ed., t. I, p. 241.

1º Ordenanza sobre ejidos.

2º Ordenanza sobre rentas municipales.

Nada se ha legislado sobre servicios municipales.

La facultad que tienen las municipalidades y el municipio para construir obras públicas por su propia cuenta está especialmente mencionada en el ord. 19 del art. 15 de la constitución.

Los Estados usualmente sufragan, en todo o en parte, los gastos de construcción o reparación de las obras públicas de los municipios que carecen de rentas propias.

La actividad de las autoridades del municipio no se limita al dominio de su propia autonomía, que son los servicios municipales antes mencionados. Las municipalidades tienen un papel importante en el cumplimiento de algunas leyes nacionales, entre las que el art. 18 cita las de educación y sanidad.

Es una atribución integrante de la autonomía que la entidad autónoma disponga de rentas propias. En los países de régimen federal con autonomía de los Estados o cantones que forman la unión se reserva usualmente una parte de las rentas a éstos y se limita el radio del régimen rentístico federal. En Venezuela, donde la federación es una apariencia, donde el sistema federal es un mito, es muy limitada la reserva en favor de los Estados y municipios.

Según la constitución, el poder federal, beneficiario único de las aduanas y otras muchísimas fuentes de ingresos, puede por vía de legislación decretar cualquier renta que no esté reservada a los Estados o al municipio (art. 15, ord. 17) (15). Lo reservado al Estado se limita al papel sellado; lo reservado al municipio no existe, lo olvidó la constitución.

Si bien dice el art. 17, ord. 3, nº 3, letra *a*, que los Estados no pueden crear rentas “sobre las materias rentísticas que constituyan impuestos federales *ni sobre aquellas que sean de la competencia municipal* según el art. 18”, se buscan

(15) Art. 15, ord. 17: “Los demás (ingresos) que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la ley”.

en vano en el art. 18 las rentas reservadas a la municipalidad, pues no se encuentran.

Se trata aquí evidentemente de un error del constituyente; él quiso reservar a las municipalidades esas rentas que les corresponden según antigua o arraigada costumbre, entre los que el art. 18 cita de milagro los impuestos municipales sobre *detalles de comercio*. Estas rentas son el derecho de frente o medio alquiler, las patentes de industria y comercio, patentes de vehículos y las de espectáculos públicos.

La otra posibilidad de hacerse algunas rentas las tiene el municipio que posea ejidos. La renta la constituirá el canon de arrendamiento de estas tierras.

Otra fuente de ingresos es a veces la tasa que la municipalidad cobra por el suministro de los servicios de mercado, aseo urbano y domiciliario, agua, etc. Estas tasas están destinadas a cubrir los gastos del servicio correspondiente y si en unos casos no los cubren totalmente (cementerios, en que el pobre no paga nada), en otros los ingresos sobrepasan a los gastos y la tasa se convierte parcialmente en un impuesto.

En los municipios rurales la principal tasa y quizás la única que a veces cobran las municipalidades, es la de degüello o pesa de ganado, la cual se paga por cada res y algunos otros animales que hayan de matarse para el consumo de carne.

En una sentencia del 11 de noviembre de 1937 (16) la Corte Federal decidió que estas tasas no equivalen a las contribuciones sobre ganado en pie prohibidas por los arts. 17 y 18 de la constitución. Estableció también la Corte que la tasa no está limitada a una retribución del servicio de matadero público, sino que tiene el carácter de verdaderos impuestos locales "como lícitos arbitrios rentísticos en el ramo de mercados y abastos, cuyo ejercicio está atribuido a las municipalidades por la constitución en el numeral 1º de su art. 18; siendo cierto que muchas municipalidades de la república en la exigüidad de sus ingresos no cuentan sino con

(16) Memoria 1938, t. I, p. 331.

esas tasas o impuestos sobre la renta del ganado para subvenir a sus indispensables gastos públicos”.

La Corte también estableció, en sentencia de 2 de diciembre de 1941 (17), relacionada con la ordenanza del impuesto de casas del Distrito San Cristóbal del Estado Táchira, en oposición a lo antes resuelto por ella en sentencia de 28 de marzo de 1941 (18) en lo referente al Distrito Federal, que la creación de un impuesto municipal de casas no debe necesariamente limitarse a la retribución del servicio de agua, luz y aseo que preste el municipio y que en general a la creación de un impuesto municipal no sigue necesariamente la organización de un servicio en la propia ordenanza municipal.

El art. 17, ord. 3, n° 3, letra a) de la constitución prohíbe a los Estados crear impuestos sobre las materias rentísticas que sean de la competencia municipal según el art. 18. La Corte Federal estableció el principio de anterioridad por no existir en el art. 18 una enumeración de las materias del orden municipal.

Una renta (de las no absorbidas por el poder federal) se considera como exclusivamente municipal si la municipalidad la creó antes que el Estado. Tal se expresa en la sentencia de la Corte Federal de 8 de diciembre de 1938 (19). La municipalidad del Puerto Cabello había creado una renta a favor de su beneficencia pública en virtud de convenio celebrado con la lotería de beneficencia del Distrito Federal acerca de la participación de aquélla en la entrada por billetes vendidos en aquel distrito. Con posterioridad la asamblea legislativa del Estado Carabobo hizo una ley de beneficencia del Estado Carabobo que incluyó entre las rentas la participación que dé al Estado la beneficencia del Distrito Federal por la circulación y venta de sus billetes en el territorio del Estado. La Corte Federal anuló esta última ley en razón de que la renta había sido creada anteriormente por la municipalidad de Puerto Cabello. Principio poco satisfactorio éste

(17) M. 1942, t. I, p. 333.

(18) M. 1942, t. I, p. 148.

(19) M. 1939, t. I, p. 372.

de la anterioridad, porque depende del azar y de la prontitud con que procedan el Estado o la municipalidad a reservarse la exclusividad de tal o cual renta.

Los Estados, ya que las pocas rentas de las municipalidades no pueden permitir una satisfactoria administración de los municipios, son libres de acordar a las municipalidades una participación en el situado que reciben de la nación.

La Corte Federal en una sentencia del 3 de julio de 1937 (20) decidió sobre la validez de una disposición del Estado Zulia que establecía que el 35% de lo que percibe el Estado Zulia por concepto de situado constitucional debe ser distribuido entre las municipalidades en tantas partes iguales como distritos tenga el Estado. Decidió la Corte Federal que, teniendo el Estado la facultad de disponer de sus rentas, es lícita una distribución parcial del situado entre las municipalidades, pero que tal distribución no puede hacerse en partes iguales, entre los distritos, sistema adoptado en la constitución del Zulia. La Corte dice: "Resulta violatoria de la constitución nacional la proporción en que distribuye el situado la constitución del Estado, pues la constituyente de la república al tomar como base para calcular la cuota correspondiente a los Estados la población de cada uno, con esto dejó establecido implícitamente que cada Estado debía adoptar la misma base para la distribución del situado entre los distritos, ya que en la previsión de la constitución federal entró necesariamente la población de cada municipalidad, porque es la suma de estas poblaciones parciales la que da la población de cada Estado".

Esta sentencia parece un poco esquemática. La autonomía del Estado da a éste la posibilidad de disponer del situado como de cualquier renta propia, observando los principios generales de la constitución nacional y entre ellos la igualdad garantizada en el art. 32, ord. 18.

Este principio de la igualdad implica que ha de tratarse de manera igual a los iguales y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias crea-

(20) M. 1938, t. 1, p. 249.

das por la ley, ya que éstas no obedecen a intereses de índole individual sino a la utilidad general.

Este principio de la igualdad prohíbe que la renta se distribuya entre los distritos en partes iguales, sin tomar en cuenta que un distrito sea grande y el otro pequeño; pero el número de la población no es el único posible criterio para hacer una distribución igual y justa.

La regla general será que el distrito más densamente poblado y la capital del Estado tendrán más rentas propias *per capite* que un distrito rural con poca población. Sería quizás más justo y estaría más de acuerdo con la igualdad distribuir la subvención estatal según las necesidades de cada distrito, considerando las rentas que de acuerdo con su población tiene el mismo *per capite*.

Lo ideal sería, pues, una distribución que favoreciera a los distritos que tienen pocos ingresos propios. No se puede calificar de inconstitucional una distribución que el Estado haga en los distritos según la población que cada uno tenga, siguiendo por analogía el sistema de la constitución nacional; pero si un Estado busca otro criterio para la distribución, basado, por ejemplo, en las necesidades de cada distrito, siempre que observe el principio de la igualdad, no actúa en rebeldía con la constitución nacional.

El hecho de que las municipalidades no tengan una serie de impuestos reservados para sus propias necesidades, a menudo las indujo a decretar arbitrios rentísticos en materias del dominio nacional. Con razón la Corte Federal tuvo que anular las ordenanzas que ensayaron ensanchar el radio de los ingresos municipales valiéndose de medios inconstitucionales. Por eso la Corte anuló varias ordenanzas municipales de Maracaibo, Barquisimeto y Yaritagua que creaban una renta local de tabaco y chimó (21), una renta local sobre expendio de licores (22), por colisión con la renta nacional de tabaco y licores y de la misma manera una renta local de

(21) M. 1938, t. I, p. 271; M. 1938, t. I, p. 297; M. 1939, t. I, p. 343.

(22) M. 1939, t. I, p. 308.

gasolina (23) y un ensayo del distrito de Cumaná para gravar la importación interior o exterior, con una patente mensual equivalente al 4% de la factura consular, lo cual en el fondo equivalía al establecimiento de una aduana distrital (24).

En aplicación del principio expresado en el art. 18, ord. 3 de la constitución, por el cual la pesca y la cría sólo están sujetas a los impuestos municipales sobre detalles de comercio, la corte en una sentencia del 23 de marzo de 1939 (25) anuló una disposición del Distrito San Fernando (de Apure) que creaba, bajo el título de "artículos de consumo", un impuesto de 5 céntimos de bolívar por cada kilogramo de café, azúcar, pastas, jabón amarillo, cebollas, ajos y papas que se ofrecieran al consumo. La sentencia dice que está vedado a las municipalidades, al organizar sus rentas, "gravar con impuestos especiales, o con impuestos desiguales en su venta al detal, los productos de la agricultura, la cría y la pesquería". La misma sentencia no se opuso a esta otra disposición del Distrito San Fernando que creó un gravamen igual para cualquier clase de mercancías, con la redacción siguiente: "Los que ofrecieran a la venta en el puerto toda clase de mercancías pagarán el 2% sobre el total de la venta que efectuaren". La corte no considera inconstitucional el precepto anterior y para justificarlo dice: "Aquel 2% recae sobre el total de ventas de toda clase de mercancías, lo cual evidencia que no es impuesto especial sobre algunas de ellas ni desigual entre las mismas, equivaliendo así en realidad a una especie de patente sobre detalles de comercio no prohibida por la constitución".

En realidad, la constitución no prohíbe gravar los productos ofrecidos al consumo si esto se hace en la venta al detal (comercio de minoristas) y si se hace de manera igual para todas las mercancías. Este impuesto es harto gravoso y tiende a encarecer la vida, porque mientras en el Distrito

(23) M. 1938, t. I, p. 158.

(24) M. 1939, t. I, p. 368.

(25) M.. 1940, t. I, p. 178.

Federal en casos similares se paga el 1 por mil, en San Fernando se cobra el 2%.

Ya antes de la creación de la ley de impuesto sobre la renta la Corte Federal declaró que las municipalidades no podían establecer un impuesto directo sobre la renta. La sentencia del 28 de marzo de 1941 (26) desenvuelve la teoría de que el impuesto sobre la renta tiene por causa la desigual distribución de la riqueza y "los servicios de asistencia social son los únicos que autorizan a dar causa a dicho impuesto, que su creación implica la idea de una mejor distribución de la riqueza y el propósito definido de imponer al Estado (no al municipio), a título de obligación jurídicamente exigible, el deber de asistencia social. Los servicios de asistencia social no corresponden a los municipios sino al poder federal". Esta sentencia olvida que la asistencia social es en el Estado moderno y especialmente en un país como Venezuela una función tan importante que no puede ser reserva ni del poder federal, ni del Estado, ni del municipio, sino que todos juntos no podrían hacer cuanto es menester en este ramo. La existencia de algunos escasos institutos federales de asistencia social no remedia todo el mal ni elimina la necesidad de hospitales y servicios médicos en todos los municipios del país. En una palabra, lo que para el uno es obligación, es facultativo para los demás (27).

Según el art. 55 de la constitución de 1936, los concejos municipales de los distritos concurrían una vez cada tres años a la capital del Estado para reunirse en una asamblea de municipalidades con el papel de electores de los diputados al congreso nacional. Tenían los concejos una función ajena a la administración de su municipio. En una sentencia de la Corte Federal de 19 de diciembre de 1939 (28) este alto tri-

(26) M. 1942, t. I, p. 148.

(27) La Corte Federal no ha decidido si la introducción del impuesto nacional sobre la renta impide a los Estados y Municipios, crear impuestos sobre las mismas rentas, cuestión que será estudiada al tratar sobre el sistema rentístico.

(28) M. 1940, t. I, p. 307.

bunal declaró que los concejos municipales deben también intervenir en la medida de confiscación según el art. 32, ord. 2, *in fine*. Después de la época de Gómez, la constitución, como una excepción a la garantía de la propiedad, permitió la confiscación de bienes “para reintegrar al tesoro nacional las cantidades extraídas por (altos) funcionarios públicos”. Esta confiscación la podía decidir el congreso con mayoría absoluta y su decisión debía ser aprobada por las 2/3 partes de las asambleas legislativas de los Estados. En la parte final del ord. 2 del art. 32 de la constitución de 1936 se daba a las asambleas legislativas de los Estados la facultad de insertar en sus respectivas constituciones esta medida “respecto a sus presidentes y secretarios generales”. De esta facultad hizo uso la asamblea legislativa del Estado Guárico y decretó en 1937 la confiscación de los bienes de los ex-presidentes general Juan Alberto Ramírez y teniente coronel Ignacio Andrade. La Corte Federal anuló esta decisión porque la constitución del Estado Guárico, como dice la sentencia, “para establecer la medida se limitó a exigir que la sancione la asamblea legislativa por mayoría de votos y omite todo otro requisito... cuando para establecerla con la debida similitud ha debido requerir también la *aprobación de las 2/3 partes por lo menos de los concejos municipales, corporaciones éstas que por su función electoral de diputados a las asambleas legislativas estatales son respecto de éstas lo que las dichas asambleas al congreso nacional*, por lo que lo dispuesto sobre confiscación en la constitución del Estado Guárico es una disposición incompleta que no se ajustó, como debiera, a la constitución nacional y es por tanto inaplicable”.

Sorprendentemente en decisiones de los años 1940 y 1941 la Corte Federal negó la analogía de los concejos municipales establecida en esta sentencia, cuando se trató de su intervención en la reforma constitucional.

Según el título IX de la constitución, las asambleas legislativas de los Estados intervienen en la iniciativa y ratificación de las reformas de la constitución nacional y se pide la adhesión de una mayoría calificada de las asambleas legislativas de los Estados, sea para la solicitud de una reforma,

sea para la ratificación de una reforma pedida por el congreso.

La Corte Federal anuló las disposiciones de las constituciones de los Estados Apure, Bolívar, Guárico, Sucre y Carabobo, que dieron a los concejos municipales la facultad de intervenir en la iniciativa y ratificación de reformas de la constitución de aquellos Estados. Las decisiones establecen que, a excepción de su intervención en la elección de diputados al congreso según la constitución de 1936, las municipalidades están limitadas por el art. 14 de la constitución a las funciones económicas y administrativas y no pueden tener funciones políticas (29).

En nuestra opinión, la constitución nacional no tiene ninguna disposición que limite los concejos municipales a funciones puramente administrativas, con exclusión de las políticas. Los arts. 14 y 18 de la constitución garantizan a las municipalidades la autonomía en sus funciones administrativas y económicas; pero no hablan de funciones políticas; como no las mencionan, se entiende que las dejan intactas y no las prohíben.

Si no es anticonstitucional la intervención de los concejos municipales en asuntos políticos, no quiere ello decir que la intervención política de las municipalidades sea aconsejable.

Sin duda la función esencial del concejo municipal es administrativa y no política y si se le atribuyeran funciones políticas surgiría el gran peligro de que los candidatos a concejales no sean elegidos según sus aptitudes administrativas sino en atención a sus inclinaciones a seguir determinada consigna política. Convertir al concejo municipal en un instrumento de elecciones al congreso nacional (como en la constitución de 1936) era precisamente dar preponderancia a una función completamente ajena a la administración que des-

(29) Sent. de 3 de dic. 1940, M. 1941, t. I, p. 277; Sent. de 14 de enero de 1941, M. 1942, t. I, p. 109; sentencia de 2 de julio de 1939, M. 1940, t. I, p. 192. La Corte admitió la validez de un acuerdo confiscatorio de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo contra el General Santos Matute Gómez sin intervención de los Concejos Municipales.

viaba las elecciones para concejales de un terreno municipal al terreno nacional y exclusivamente político. El art. 55 de la constitución de 1936 desnaturalizaba la esencia de los concejos municipales, que es su independencia de las autoridades centrales y estatales y su devoción al fomento del municipio. Para hallar sumisión en el congreso había de buscarse primero sumisión en el concejo municipal y eliminar los elementos independientes, tan deseables a la evolución de las municipalidades.

Si el constituyente de entonces erró al atribuir funciones electorales a los concejos municipales, no se puede decir lo mismo de las disposiciones de algunas constituciones de los Estados que facultaban a los concejos municipales para intervenir en la reforma de la constitución estatal. La constitución de los Estados por su naturaleza está destinada a preservar los intereses locales. De estos intereses locales están encargadas las municipalidades y parece natural que éstas intervengan en la modificación de la constitución estatal.

Para concluir debemos añadir que falta mucho por recorrer en el camino de la realización de la autonomía municipal proclamada en la constitución.

Falta el nombramiento del jefe civil del distrito por el concejo municipal y del jefe civil del municipio por la junta comunal o por elección popular.

Falta la elección de la junta comunal por los habitantes del municipio y la presencia de un representante de cada municipio en el concejo municipal del distrito. En los distritos rurales faltan las rentas necesarias para cubrir las más elementales necesidades de la vida civilizada.

La descentralización administrativa no debe buscarse en un federalismo teórico sino en el robustecimiento y fortificación de la autonomía municipal.

En toda la América se reconoce la inmensa importancia de tal ensanchamiento para el progreso general.

El último capítulo de la constitución chilena de 1925 trata del régimen administrativo interior, que se distribuye en administración provincial y administración comunal. Bajo el título de "descentralización administrativa", el art. 107 dice:

“Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior. Los servicios generales de la nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes”.

En el capítulo sobre administración departamental y municipal, refiriéndose a Colombia, Montoya señala la importancia que ha tenido el problema de la autonomía municipal en las varias constituciones de aquel país. Como un esbozo de la complejidad del mismo y de las dudas y vacilaciones que el problema sugiere, da la siguiente síntesis: “Cuál sea la verdadera base de la autonomía municipal no es tampoco cosa muy sencilla de definir. Unos la buscan en un tesoro municipal seguro y abundante; otros en las extensas y numerosas competencias de los concejos municipales; éstos en que el alcalde sea nombrado por el concejo o por el pueblo; aquéllos en que los actos de los concejos no necesiten aprobación de una autoridad superior. Acaso se encuentre en la reunión de todos esos anhelos o la mayor parte de ellos” (30).

A este respecto dice Laski: “La necesidad del establecimiento en cada Estado, de un sistema de gobierno local vigoroso es una necesidad que no se puede discutir. No podrá realizarse, absolutamente con pleno éxito, el gobierno democrático, si no empezamos por admitir que existen muchos problemas que no pertenecen al poder central y que la misma índole de estos problemas exige que sean resueltos en el lugar y por las personas que los sienten más directamente” (31).

El gran patriota venezolano Cecilio Acosta, condensando en una frase el pensamiento de su época, dijo que Venezuela necesitaba centralización política y descentralización administrativa (32). Esta descentralización que todavía no se ha

(30) Antonio José Montoya, Tratado de Derecho Constitucional, Bogotá, 1938, p. 168.

(31) *Ibidem*, p. 165.

(32) Cecilio Acosta, Obras, t. 3, p. 61 y s.

realizado deberá basarse en el municipio, que es la célula natural de la democracia. El municipio y no la municipalidad venezolana, esa creación artificial; el espíritu común no se palpa en un distrito creado por la ley sino en la comunidad de los vecinos del mismo municipio. Se ha revelado en Venezuela, como en toda la América Latina, que los Estados como entidades políticas son todavía más artificiales que los distritos municipales y no merecen la autonomía. Esta debe darse a la entidad natural que es el municipio y no a la entidad artificial que es el Estado. La descentralización, como lo escribió en 1865 el publicista colombiano José María Torres Caicedo, no se logra por el "sistema federativo a la hispano-americana" sino por el "establecimiento de un amplio y liberal sistema municipal, base de la libertad" (33).

(33) J. M. Torres Caicedo, *Unión Latino-Americana*, Paris, 1865, p. 13.

CAPITULO X

LA NACIONALIDAD

“El día que Napoleón I hizo cautivo a Fernando VII creó en Sud América catorce naciones independientes” (Alberdi).

Debido a la separación de los virreinos por regiones intransitables y también a la estricta separación política del régimen colonial que ni siquiera admitió el mutuo comercio entre los virreinos, los criollos de cada virreinato, presidencia o capitania se sintieron como agrupación nacional distinta del resto del continente. Miranda deseaba la unión de todos en una federación continental, porque, hijo de la revolución francesa, se sintió como ciudadano del mundo. El Libertador, más realista, recomendó sólo la confederación de naciones soberanas. “Yo soy un extranjero”, declara a los congresantes de Lima, cuando en 1825 le ofrecen la presidencia, para reunirla con la de Colombia. “Las generaciones futuras del Perú, dice, os cargarían de execración; vosotros no tenéis facultad de librar un derecho de que no estáis investidos. No siendo la soberanía del pueblo enajenable, apenas puede ser representada por aquellos que son los órganos de su voluntad; mas un forastero, señores, no puede ser el órgano de la representación nacional. Es un intruso en esta naciente república” (1). Bolívar consideró a Colombia como a su patria, aquella Gran Colombia que él había forjado en 1821 por la reunión

(1) Vicente Lecuna, Proclamas y Discursos del Libertador, Caracas, 1939, p. 306.

de los pueblos de Venezuela y Nueva Granada “en un solo cuerpo de nación”; la antigua presidencia de Quito formaba parte del virreinato granadino desde 1740, y automáticamente estaba comprendida en la unión. En fin de cuentas, las viejas delimitaciones de la Colonia vencieron sobre la unión bolivariana.

Los Estados Unidos son un ejemplo de que elementos de diferente religión y raza pueden formar una sola nación (sin embargo, hasta ahora, con una supremacía de hecho, y en parte de derecho, de la raza blanca sobre la negra). La América latina es un ejemplo de pueblos vecinos que necesariamente no forman una sola nación, a pesar de ser comunes en ellos la religión, la cultura, el idioma y la raza. La existencia de naciones distintas no excluye que la afinidad cultural se exprese en convenciones sobre intercambio intelectual, sobre mutuo reconocimiento de grados universitarios, etc. Venezuela ha celebrado varios tratados de esta índole con los países latinoamericanos, especialmente con los países bolivarianos. Como veremos en el curso de este capítulo, Venezuela también facilita en razón de la cultura común la naturalización a los nacidos en España o en las repúblicas iberoamericanas.

Como la nación moderna regularmente constituye un Estado bajo un gobierno soberano, la mayoría de los publicistas del siglo pasado han declarado que los términos “Nación” y “Estado” son jurídicamente idénticos. El italiano Pasquale Fiore está contra esta tesis y expresa: “Algunos autores han usado indiferentemente las palabras *Estado* y *Nación* como si tuvieran la misma significación jurídica. No nos parece servir a la claridad y a la precisión el cambiar la significación jurídica de las palabras, tal como se estableció por la tradición científica, y por la naturaleza de las cosas. La nación es un ser moral y el Estado un organismo jurídico y político. El Estado puede ser la expresión visible de la nación, pero eso no se realiza siempre; pues puede suceder que un Estado esté compuesto de provincias pobladas por agrupaciones de nacionalidades diferentes y que una nación esté

dividida en dos o más estados” (2). Sin embargo, la última objeción de Fiore es puramente sociológica; jurídicamente los polacos en la Rusia zarista y los checos en el Imperio austro-húngaro son una minoría nacional, pero no una nación, sino parte integrante y nacionales del Imperio ruso o del Imperio austro-húngaro (3). Por eso en el Derecho Público alemán la palabra *Nationalität* (nacionalidad) ha sido reemplazada por *Staatsangehörigkeit* (pertenencia al Estado) y la palabra *heimatlos* (sin patria) por *staatenlos* (sin Estado).

Jurídicamente pertenecer a una nación quiere decir pertenecer a un Estado; la nación comprende la misma sociedad, el mismo conjunto de hombres que el Estado. Pero eso no quiere decir que Nación y Estado sean jurídicamente términos idénticos. Son diversos aspectos de la misma cosa, Estado el aspecto abstracto y Nación el aspecto concreto. No estamos de acuerdo con Ruggeri Parra cuando dice que en la constitución venezolana los conceptos de Estado y Nación “son sinónimos” y que “no parece existir distinción entre Nación, Estado y Pueblo” (4). Si el art. 41 declara que “la soberanía reside en el pueblo”, podríamos decir que la soberanía reside en la nación; pero decir que la soberanía reside en el Estado, sería un contrasentido. El Estado es la organización política de la sociedad venezolana, la persona jurídica en abstracto;

(2) Pasquale Fiore, *Nouveau Droit International Public*, Traducción francesa de la 2ª ed., Paris, 1885, t. I, p. 266.

(3) El elemento étnico ha conducido frecuentemente a la formación de un Estado; pero ninguna nación moderna se ha formado sin llegar a ser Estado; así el elemento étnico por sí solo nunca constituye nación. Los polacos o checos oprimidos por un imperio solamente se consideraban como nación, porque antes habían formado un Estado y esperaban formarlo de nuevo. Colocado siempre en el campo sociológico, R. H. S. Crossman, *Biografía del Estado Moderno*, trad. esp., Fondo de Cult. Ec., México 1941, p. 20, define la nación así: “Un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias”. Esta definición olvida el elemento de la historia común, solamente un pueblo que ha compartido durante varias generaciones una suerte común, es sociológicamente una nación.

(4) Pablo Ruggeri Parra, *Derecho Constitucional Venezolano*. Estudio histórico-jurídico, Caracas 1944 pp. 9 y 10.

la nación es el conjunto de los venezolanos en concreto, gobernantes y gobernados; el pueblo significa, también concretamente, los gobernados. (y los gobernantes solamente cuando se alistan en la fila de los ciudadanos, para votar ante la mesa electoral, para formar parte de un partido, etc.) Se puede decir que la gratitud a Bolívar es una deuda de la *nación*, que concierne a cada ciudadano individualmente; mientras que un empréstito público crea una deuda del *Estado*, que los ciudadanos pueden hasta ignorar. Los diputados al congreso son representantes del pueblo y no del Estado; el plenipotenciario enviado por el Ejecutivo a una conferencia internacional actuará como representante del Estado, cuando firme una convención con determinadas obligaciones jurídicas; pero él mismo podrá hablar como representante de la nación cuando en sus declaraciones diga por ejemplo que los venezolanos son amantes de la paz. El Estado puede tener derechos subjetivos y obligaciones; pero como entidad abstracta no puede tener opiniones. La nación, el conjunto de los venezolanos como colectividad concreta, puede tener una opinión, si por la historia e intereses comunes se ha formado sobre determinadas cuestiones una idea compartida por la casi totalidad de los individuos que constituyen la nación.

Es de observar que la Constitución usa a veces la palabra *nación* en el sentido de personalidad jurídica (Estado) para distinguir el poder federal de los poderes de los Estados. Así tenemos un Procurador General de la Nación opuesto a los procuradores de los Estados (art. 117), documentos oficiales de la Nación opuestos a los de los Estados y del Distrito Federal (art. 26); una educación nacional y caminos nacionales, etc. (art. 78, ord. 21). En este libro el término poder nacional y gobierno nacional se usan con preferencia para designar poder y gobierno federal, porque consideramos que en Venezuela no existe federalismo y evitamos en lo posible emplear esta expresión.

En Francia los problemas de la nacionalidad se tratan en las disciplinas de derecho civil y de derecho internacional privado y no en los tratados de derecho constitucional; algunos autores americanos de derecho público, como Hostos, Matien-

zo, Raveau, Lanz Duret, han seguido el ejemplo francés que se explica sencillamente por el hecho de que las reglas sobre adquisición y pérdida de la nacionalidad no están contenidas en las leyes constitucionales de Francia, sino en el Código Civil y en leyes especiales. En nuestra opinión el derecho de la nacionalidad es esencialmente constitucional; la nacionalidad es indispensable para ejercer los derechos políticos garantizados por la constitución a los venezolanos (*ciudadanía*). Una nacionalidad especial, la de nacimiento, es necesaria para ser elegido para la Presidencia de la República y otros altos cargos. Las constituciones latinoamericanas, como la de los Estados Unidos y la mayoría de las europeas, contienen las reglas esenciales de la nacionalidad, dejando los detalles a las leyes secundarias que deben ser consideradas como parte complementaria del derecho constitucional, sin que se aplique a ellas el principio de la superlegalidad. Cuando la República Dominicana firmó en la Conferencia de Montevideo de 1933 la Convención sobre Nacionalidad (que después no ratificó), hizo reservas respecto a los artículos 1º y 2º por cuanto su constitución establece que ningún dominicano podrá alegar condición de extranjero por naturalización. Reglas de las leyes secundarias siempre pueden ser cambiadas por leyes ulteriores o por tratados; pero ninguna ley o tratado puede estipular reglas que estén en pugna con lo dispuesto por la constitución. Para salir de la condenable costumbre de cambiar a cada rato el texto constitucional, se recomienda establecer en la constitución únicamente los principios básicos dejando la reglamentación de todo detalle a leyes secundarias.

Como consecuencia de la hoy abandonada teoría del contrato social se ha mantenido que la nacionalidad se adquiere contractualmente. Un autor tan prestigioso como *André Weiss*, vicepresidente de la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya, escribe en 1925 que "la nacionalidad es el vínculo contractual que une el individuo al Estado" y que el legislador debe fijar la nacionalidad de los recién nacidos según la voluntad presuntiva de ellos, hasta que ellos la rati-

fiquen o la repudien al llegar a la mayoría (5). Sin embargo, un contrato presupone el consentimiento expreso o tácito; y por lo general el Estado establece la nacionalidad sin consultar al niño o a sus padres, más bien le impone la nacionalidad; la opción aludida por Weiss se admite excepcionalmente en ciertos casos de conflicto de nacionalidad por existir dos legislaciones con principios divergentes. En el caso de naturalización la solicitud que se necesita no es una oferta para concluir un contrato con el Estado; el conferimiento de la nacionalidad no es un contrato, sino un acto unilateral del Estado. La nacionalidad es un vínculo jurídico, pero no un vínculo contractual.

Se distingue entre la nacionalidad originaria que se obtiene automáticamente por el nacimiento y la nacionalidad adquirida que se consigue por naturalización o por efecto del matrimonio. En el mundo civilizado hay dos grandes principios que regulan la nacionalidad originaria; tales principios son el *ius soli* y el *ius sanguinis*. El *ius soli* concede la nacionalidad a todo individuo nacido en el territorio que se halle bajo la jurisdicción del Estado; el *ius sanguinis* da al recién nacido la nacionalidad de sus padres, independientemente del lugar de su nacimiento. En Roma existió el *ius sanguinis*; solamente el hijo de padres romanos era *cives romanus*; el extranjero domiciliado en Roma y sus hijos conservaron su propia nacionalidad y también su fuero personal, con excepción del *ius gentium* que comprendió estas reglas del derecho privado que se aplicaron indistintamente a romanos y extranjeros. Los países del continente europeo aplicaban en la edad media el principio feudal en virtud del cual el hombre pertenecía a la tierra, el puro *ius soli* que bajo la influencia del derecho romano se transformó. España agregó al *ius soli* el *ius sanguinis*; en Francia el Código Napoleón introdujo el puro *ius sanguinis* y sigue todavía con este principio. Otro principio rige en Inglaterra, donde el derecho romano no llegó a imperar; el extranjero domiciliado en Inglaterra no

(5) André Weiss, Manuel de Droit International Privé, 9^a ed., Paris 1925, pp. 2 y 6.

conserva su *status* personal, todas sus relaciones jurídicas, incluso su capacidad, se rigen según la ley feudal del domicilio; y el principio de la jurisdicción exclusiva es tan fuerte que sus hijos deben obediencia y fidelidad (*allegiance*) al rey: nacidos bajo su jurisdicción son súbditos de éste. Este principio del *ius soli* se aplicó según el derecho común inglés también a los hijos de ingleses nacidos fuera del país, en el sentido de que aquéllos solamente adquieren la nacionalidad inglesa, cuando su padre "está viajando o residiendo temporalmente en el exterior, con la expresa o implícita licencia y sanción del soberano y tiene la intención de regresar; como él permanece bajo la protección del soberano y conserva los privilegios y continúa con las obligaciones que le impone su obediencia al mismo, sus hijos, aunque nacidos en un país extranjero, no nacen bajo sumisión extranjera, y son una excepción a la regla según la cual el lugar de nacimiento determina la nacionalidad", dice Campbell Black (6). Desde 1870 la legislación inglesa hizo concesiones al *ius sanguinis* para no dejar sin nacionalidad a los hijos de ciudadanos de Gran Bretaña domiciliados en el continente europeo. Francia país donde rige el *ius sanguinis*, aplica según su reciente legislación también en parte el *ius soli* para luchar contra la despoblación y asimilar los hijos del gran contingente de extranjeros inmigrantes. Los Estados Unidos, desde su independencia, continuaron aplicando el sistema inglés del *ius soli*, que es el único apropiado a un país de inmigración para evitar que los inmigrantes eduquen a sus hijos en sus propias escuelas, conservando su cultura y formando así un Estado en el Estado. Los países latinoamericanos, con la sola excepción de Haití y Salvador, (7) tienen el mismo principio.

Venezuela, como país de inmigración, ha defendido con gran celo y adoptado en todas sus constituciones el *ius soli*. En la constitución actual este principio se expresa en el art. 28.

(6) Juan A. González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª ed., 1931, t. 2 p. 274.

(7) Vicente Herrero, La Organización Constitucional en Iberoamérica, Jornadas Nº 18 del Colegio de México, p. 29.

ord. 1 sin limitación alguna: "Son venezolanos por nacimiento todos los nacidos en el territorio de la República". En Colombia, según el art. 7 de la constitución, el nacido en aquél país no siempre tiene la nacionalidad colombiana: el que nace en Colombia de padres extranjeros solamente se beneficia del *ius soli* bajo la condición de que el recién nacido se halle domiciliado en el país. Este principio impide atribuir la nacionalidad colombiana a hijos de padres extranjeros transeúntes que llevan el niño fuera del país, caso en el cual el nacimiento en Colombia viene a ser un mero accidente. Esta disposición sensata evita conflictos de nacionalidad; con el mismo fin algunas constituciones latinoamericanas excluyen de la aplicación del *ius soli* a los hijos de padres extranjeros que se encuentren desempeñando cargos diplomáticos en el país, la de Chile con el derecho de optar (art. 5).

El hecho de que no todos los países determinen la nacionalidad originaria según los mismos principios puede crear conflictos: *negativos* lo cual conduce a que alguien nazca sin nacionalidad, o *positivos*, con el efecto que una persona tenga dos nacionalidades. El hijo de un suizo nacido en Venezuela tendrá al mismo tiempo la nacionalidad suiza, porque Suiza reconoce el *ius sanguinis*, y la nacionalidad venezolana.

El hijo de padres venezolanos que hubiera nacido en Suiza bajo la Constitución venezolana de 1830, que decretó el puro principio del *ius soli* con la sola excepción de los hijos nacidos de padres venezolanos ausentes en el servicio de la patria, no tendría ninguna nacionalidad, a menos que su padre se hubiera nacionalizado en aquel país. Para evitar esta última consecuencia, Venezuela desde 1904 ha complementado el *ius soli* con el principio del *ius sanguinis*. La razón inmediata para la reforma de 1904 consistía, según César González, en disminuir en lo posible el número de extranjeros que pudieran hacer reclamaciones en Venezuela; la época fue del bloqueo por el cobro compulsivo de deudas, y dice González: "Hubo de aceptar por último la República el sistema del *ius sanguinis* a principios del siglo actual, en condiciones dolorosas para la nación, en que las reclamaciones extranjeras abrumbaban a las comisiones mixtas que conocían de los incidentes

que produjeron el bloqueo de las costas venezolanas" (8). Conforme a la Constitución de 1857 y a todas las siguientes hasta la de 1901 (menos la de 1858 que ya contenía el *ius sanguinis*), el hijo de padre o madre venezolanos nacido fuera del país adquiría la nacionalidad venezolana solamente bajo dos condiciones: domicilio en el país y manifestación de su voluntad; se trató aquí de una naturalización por beneficio de la ley y con los mismos efectos de una nacionalidad originaria, pero no de una nacionalidad por nacimiento, como dijeron las constituciones respectivas.

Así Seijas podía escribir en 1884: "Hay también países que simultáneamente practican el *ius sanguinis* y el *ius soli*, como la Gran Bretaña y los Estados Unidos. Venezuela no es de este número: ella procede consiguientemente. Naturaliza a los oriundos del suelo; más deja que al descendiente de ciudadanos suyos nacido bajo otra jurisdicción se le aplique la ley local. No será venezolano sino cuando venga a domiciliarse aquí y exprese la voluntad de serlo: casi lo mismo que observa cualquier extraño deseoso de naturalizarse" (9).

Según la constitución actual existe la nacionalidad originaria *iure sanguinis* conforme al art. 28, ord. 2: Son venezolanos, además de los nacidos en el país (*ius soli*) "los hijos de padres venezolanos cualquiera que sea el lugar de su nacimiento". El término "padres venezolanos" ofrece ciertas dificultades de interpretación. Como el art. 28 no dice lo contrario, el término debe aplicarse a venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. El naturalizado siempre debe equipararse al venezolano por nacimiento, si la constitución no hace una excepción expresa. El art. 29, ord. 1, cuando habla de "los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República" y les concede facilidades de naturalización, se refiere exclusivamente a los hijos que los venezolanos por naturalización tuvieron antes de naturalizarse. Si el venezo-

(8) César González, El Concepto Latino-americano de la Nacionalidad, tesis de doctorado, Caracas 1929, p. 40.

(9) Rafael F. Seijas, El Derecho Internacional Hispano-americano, Caracas 1884, t. I, p. 319.

lano naturalizado se ausenta del país sin perder su nacionalidad adquirida, los hijos que tenga fuera de Venezuela son venezolanos. Concluimos que padres *venezolanos* en el art. 28 quiere decir venezolanos por nacimiento o por naturalización.

Todavía más difícil es la interpretación de la palabra *padres*. Gramaticalmente el término *padres* se extiende al padre y a la madre juntos; jurídicamente el término *padres* en un texto legal significa los que tienen la patria potestad, es decir el padre, la madre sobreviviente o la madre natural del hijo no reconocido antes por su padre (art. 261, 262 cod. civ.). Con esta interpretación el hijo del matrimonio de una venezolana, sea por nacimiento o por naturalización, con un extranjero no sería venezolano si nace fuera del país. Tal interpretación parece la única correcta si se compara el art. 28, ord. 2 con el art. 29, ord. 1 que habla de hijos, anteriores a la naturalización, de "*padre o madre venezolanos por naturalización*". Si el constituyente quiso que la madre venezolana casada con extranjero pudiera transferir la nacionalidad, hubiera usado en el art. 28 la misma expresión inequívoca *padre o madre* del ord. 1 del 29. Sin embargo, la práctica de la Cancillería es distinta: basta que cualquiera de los dos esposos sea venezolano para que el país admita la nacionalidad venezolana; el hijo de madre venezolana tendrá entonces doble nacionalidad, la del padre extranjero y la venezolana. Sin ser jurídica, se muestra en esta interpretación generosa el deseo de proteger el lazo de la nacionalidad venezolana. Todo eso bajo la hipótesis de que la mujer no pierde su nacionalidad con el casamiento. A favor de la interpretación de la Cancillería, que se impone cuando el marido no tiene nacionalidad, cabe observar que los textos de los arts. 28 (ord. 2) y 29 (ord. 1) no se redactaron al mismo tiempo, el segundo en 1901 y el primero en 1904, y que posiblemente hay un descuido del constituyente que en el uno usó los vocablos *padre y madre* y en el otro la palabra *padres* en plural. (10). Así

(10) Hay una distinción neta y sin duda intencionada en el art. 6 ord. 1 de la Constitución del Estado de Venezuela de 1858 que dice: "Son venezolanos por nacimiento todos los nacidos en el territorio de Venezuela; los hijos de *padre o madre venezolanos*, nacidos en

llegamos a la conclusión de que el art. 28 consagra al lado de un *ius soli* sin limitaciones un *ius sanguinis* en el sentido más amplio.

Venezuela, como país despoblado y deseoso de recibir inmigrantes, no sólo ha arreglado de manera generosa la nacionalidad originaria; también siempre ha favorecido la adquisición de la nacionalidad venezolana por "Carta de naturaleza", la naturalización. La nacionalidad originaria se obtiene *ipso facto*, por el mero efecto de la ley; la naturalización siempre implica una intervención de la autoridad. Podemos distinguir la naturalización *graciosa*, en que la autoridad tiene un poder discrecional de acordar o rehusar la naturalización, y la naturalización por *beneficio de la ley* en que la autoridad debe obligatoriamente pronunciar la naturalización cuando exista prueba de que los requisitos legales han sido cumplidos totalmente. Las constituciones venezolanas declararon todas la competencia del Congreso para fijar por la ley las condiciones de naturalización, sin determinar en el texto constitucional si ella ha de ser obligatoria o graciosa; pero al mismo tiempo las constituciones establecieron unos casos de naturalización privilegiada que siempre era por beneficio de la ley. Según la constitución actual, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público, la naturalización, aunque su concesión sea obligatoria para las autoridades, siempre debe ser precedida de una manifestación de voluntad de ser venezolano por parte del aspirante. El principio no ha sido siempre muy claro en Venezuela. Una ley de 13 de junio de 1831 expedida para promover la inmigración de las Islas Canarias dijo en su art. 2: "A los naturales de las Islas Canarias inmigrados, luego que pisen el territorio de Venezuela, se les expedirá por el Poder Ejecutivo carta de la naturaleza".

Mejor era el texto de la ley del 19 de mayo de 1837 "que protege en general la inmigración de extranjeros", la cual dice en su art. 1: "A todos los inmigrados de que habla este artículo se les expedirá carta de naturaleza si después de seis meses de su llegada prestan el juramento de obediencia a la Consti-

el territorio de Colombia; y los de *padres venezolanos* nacidos en cualquier país extranjero".

tución y Leyes de la República y de establecerse en el país". La ley del 12 de mayo de 1840 sobre inmigración de extranjeros vuelve al otorgamiento automático de la nacionalidad, cuando dice en su art. 17: "Los inmigrados obtendrán desde su llegada carta de naturaleza, sin necesidad de los requisitos que para la naturalización ha establecido la ley de la materia".

El gobierno se empeñó en refutar la crítica consistente en que los inmigrados estaban obligados a naturalizarse contra su voluntad. Una resolución ejecutiva del 1º de diciembre de 1865, interpretando este art. 17 de la ley de 1840, repetido en las leyes de inmigración de 1845 y 1855, dice que "si la ley impone a los inmigrados la obligación de obtener carta de naturalización desde su llegada, la República no obliga a adoptar su ciudadanía; si los extranjeros se mueven a inmigrar *espontáneamente*, los recibe con el mayor gusto; y dando la debida estimación al uso que hacen de sus favores, los declara en cambio venezolanos. A no ser así, los inmigrados no concurrirían a aumentar la población de la República, como el legislador se propuso... Son venezolanos cuando han venido al país o vinieren en calidad de inmigrados, *si han recibido los beneficios de las leyes de inmigración*". El Ministro de Relaciones Exteriores, R. F. Seijas repitió en la memoria de 1866 que la naturalización es voluntaria porque los inmigrados deben conocer los artículos de la ley, y si aceptan sus ventajas, se someten implícitamente a la necesidad de la naturalización. Estas explicaciones artificiales tienen hoy valor histórico; desde 1891 los inmigrados solamente se naturalizan como venezolanos si expresan la voluntad de serlo.

Actualmente las disposiciones constitucionales sobre naturalización están reunidas en los arts. 29 y 30 de la Constitución. El art. 29 conoce dos causas de naturalización privilegiada: la afinidad cultural (art. 29, ord. 2) y el parentesco (art. 29, ord. 1 y 4). Ya la constitución de 1830 concedió una naturalización privilegiada a los nacidos en las Repúblicas que habían formado parte de la Gran Colombia, la constitución de 1858 extendió el privilegio a los nacidos en cualquiera de las Repúblicas hispanas, la de 1864 agregó las Antillas españolas. La Constitución de 1925 reemplazó el término his-

pano por ibero-americano para comprender también al Brasil en el privilegio, en la de 1936 se agrega a España, de manera que el privilegio se extiende hoy al ciclo cultural luso-español, con la sola excepción de Portugal, excepción que no se justifica, porque los portugueses forman un elemento valiosísimo de la inmigración venezolana y por la similitud del idioma se adaptan más rápidamente en el ambiente venezolano que los demás extranjeros. La constitución actual expresa el privilegio en los términos siguientes: "Son venezolanos por naturalización los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas iberoamericanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos y llenado los requisitos de la ley de la materia".

Tenemos aquí tres condiciones; en primer lugar se necesita residencia. Es extraño que no se pida domicilio, como lo hicieron constituciones anteriores, por ejemplo, la de 1901 y como lo hace la constitución actual para los hijos de venezolanos por naturalización en el art. 29, ord. 1. En nuestra opinión el beneficio de la ley se justifica solamente respecto de españoles e iberoamericanos que vengan al país con la intención de quedarse en él; como el art. 30 de la Constitución prescribe que la declaración debe hacerse en la "jurisdicción en que el interesado establezca su domicilio", se puede rechazar la declaración de un mero transeúnte. La ley de naturalización de 1940, art. 5 pide solamente residencia.

La segunda condición es la manifestación de voluntad de ser venezolano, que según el art. 30 debe hacerse ante el "Registrador Principal". Este es el funcionario que según la ley de Registro Público tiene el Registro de actos auténticos prescritos por el Código Civil en la Capital de la República y de cada Estado. Mejor hubiera sido decir "ante el funcionario que designe la ley", en vez de perpetuar en la constitución el término "Registrador Principal" de una ley secundaria y fijar allí un detalle, lo que quita al legislador la facultad de atribuir esa competencia al funcionario más apropiado, según la organización administrativa de cada época; tal funcionario podría ser el juez o el jefe civil. Todas las constituciones

desde 1857 hasta 1931 fijaron solamente las dos condiciones de establecerse en el país y de manifestar su voluntad de ser venezolano. Cumplidas estas únicas dos condiciones, el gobierno no podía rehusar la carta de naturaleza. La constitución de 1936 agregó una tercera condición: cumplir los requisitos de la ley de la materia. El Dr. Francisco Vetancourt Aristeguieta comenta esta cláusula en el sentido de que desde 1936 el español y el hispanoamericano no tienen ya un derecho de naturalizarse por beneficio de la ley (11). No podemos compartir este criterio. La constitución pide no una solicitud, sino una "manifestación de voluntad", lo que quiere decir una declaración de hacer uso de un derecho concedido por la constitución. La ley de naturalización no puede quitar ese derecho, porque según el art. 30 de la Constitución el Ejecutivo Nacional (12) puede solamente examinar si la manifestación es "conforme", lo que sólo faculta a aquel para hacer un examen formal. De la misma manera que el Ejecutivo tiene según el art. 134, ord. 11, la facultad de "reglamentar las leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón", el legislador debe atenerse al espíritu de la constitución que quiso crear un privilegio de naturalización por beneficio de la ley. La actual ley de naturalización no peca contra la constitución, cuando excluye en el art. 3, ord. 1 a 6, a los indeseables, a los criminales, a los que padezcan de enfermedades mentales o contagiosas, a los vagos y a los enemigos de la democracia. Sin embargo, el art. 3 debe interpretarse restrictivamente. La cláusula 1ª, que se refiere a "los que carezcan de medios lícitos de subsistencia" no excluye a los pobres en general; personas sin recursos que son capaces de ganar la vida con trabajo deben ser admitidas. Desde la abolición del

(11) Francisco Vetancourt Aristeguieta, *Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano-América*, Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, t. VIII, 1943, Nros. 3 y 4 p. 37.

(12) Cuando la constitución dice que el Registrador, al recibir las manifestaciones de voluntad "enviará copia de ellas con los recaudos necesarios al Ejecutivo Federal y encontrándolos conformes ordenará su publicación" es evidente que se trata de un lapsus gramatical. El que debe examinar y publicar es el Ejecutivo Federal y no el Registrador, como bien lo expresa el art. 11 de la ley de naturalización.

inciso VI° del art. 32 en la redacción de 1936, la cláusula concerniente a “los afiliados a doctrinas contrarias a las instituciones políticas y a la paz social de la nación” no puede ser aplicada a los comunistas. Todos los demás hispanos no excluidos como indeseables tienen un derecho a ser naturalizados, y contra la negativa pueden recurrir ante la Corte Federal, conforme al art. 128, ord. 11.

El privilegio de naturalizarse por declaración de voluntad se concede también por parentesco a los hijos mayores de venezolanos naturalizados bajo la sola condición de estar domiciliados en el país. Según la ley de naturalización art. 7, ord. 1, los hijos menores en el país ya gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres, porque el legislador presume y desea que al llegar a la mayoría ellos opten a la nacionalidad venezolana, conforme al art. 29, ord. 1.

Otro privilegio por razón de parentesco establece el art. 29, ord. 4 que regula la nacionalidad de la extranjera casada con venezolano: Durante el matrimonio la esposa es venezolana por efecto de la ley, sin declaración de su parte. Si quiere conservar la nacionalidad venezolana después de la disolución del matrimonio por la muerte del marido o por divorcio, es necesario que dentro de un año “manifieste y sea aceptada su voluntad”. Esta condición, que la manifestación debe ser aceptada, implica que el gobierno puede rehusarla. Sin embargo, el art. 30 incluye el ord. 4 del art. 29 en los casos en que el gobierno examina la conformidad, de manera que el gobierno solamente puede rehusar la naturalización de la viuda o divorciada por razones formales, esto es, si el matrimonio era fraudulento.

Los extranjeros que no caen bajo ninguno de los privilegios expresados en los ords. 1°, 2° y 4° del art. 29, se naturalizarán, conforme al art. 29 ord. 3, según las reglas que establece la ley. El hecho de que la constitución haya creado tres casos selectos de naturalización obligatoria, por beneficio de la ley, no excluye que la ley de naturalización cree para otros casos y hasta para cualquier naturalización el sistema de obligatoriedad. Para la constitución de Estados Unidos, que se contenta con atribuir al Congreso la facultad de “esta-

blecer una regla conforme de naturalización” (art. 1, sección 8, §4), la Corte Suprema de Justicia ha declarado lo siguiente: “La oportunidad de llegar a ser un nacional (*citizen*) de los Estados Unidos se dice solamente un favor y no un derecho. Es verdad que la constitución no concede a los extranjeros un derecho de naturalizarse; pero autoriza al Congreso para establecer una regla uniforme. Como la ley de naturalización lo ha concedido, cada extranjero tiene un derecho legal de someter su solicitud y pruebas al examen de un tribunal, y si las condiciones requeridas por la ley son comprobadas, debe obtener la carta de naturalización” (13). La ley venezolana de 1940, art. 7, ord. 2 ha agregado a los casos de naturalización obligatoria contenidos en la constitución un caso más: los hijos de primer matrimonio de una extranjera casada en segundas nupcias con un venezolano siguen en la nacionalidad de la madre durante la minoría y pueden, al llegar a la mayoría, obtener la nacionalidad venezolana con manifestación de voluntad conforme al art. 29 ord. 4. En nuestra opinión este caso estaba ya comprendido en el privilegio del art. 29, ord. 1, porque la mujer extranjera casada con venezolano es “venezolana por naturalización”. Por lo demás, en los casos no privilegiados por la constitución, la ley de 1940 establece la naturalización graciosa.

La naturalización graciosa significa que el poder ejecutivo acuerda la nacionalidad no obligatoriamente, cuando el extranjero ha cumplido con los requisitos legales, sino, según el art. 15 “*si lo juzgare conveniente*”. Esta cláusula tan vaga somete la naturalización al poder discrecional del gobierno. Sin embargo, la naturalización no depende por eso del puro arbitrio de la autoridad; las reglas desarrolladas en el derecho administrativo, que son reglas generales del Estado de Derecho, del régimen constitucional, deben aplicarse. Según estas reglas el poder discrecional se distingue del poder arbitrario por dos elementos:

(13) 270. U. S. 568, Willoughby, *The constitutional law of the United States*, 2^a ed. 1929, t. I, p. 356.

1º—La autoridad debe decidir según una fiel interpretación de las intenciones del legislador y su independencia se limita a la apreciación de los hechos a que se aplica la ley.

2º—La autoridad tampoco es libre en la apreciación de los hechos; el poder de apreciación no es absoluto; tiene su límite en el fin del interés público; la autoridad siempre debe guiarse por el interés general (14).

La ley establece dos categorías de condiciones, unas cuyo cumplimiento es indispensable para lograr la naturalización, otras que sin ser indispensables favorecen su otorgamiento. Entre las condiciones indispensables hay que mencionar en primer lugar la exclusión de los indeseables, principio que conforme al art. 3 de la ley se aplica a toda clase de naturalizaciones, incluso aquellas que se conceden por beneficio de la ley. Según el art. 10 el aspirante debe producir “comprobante de la profesión u oficio que ejerce y de los medios económicos de que disponga”. Esta cláusula se refiere a la condición expresada en el ord. 1 del art. 3 que excluye de la naturalización a “los que carezcan de medios lícitos de subsistencia”. A pesar de pedir la ley comprobante de los medios económicos disponibles, la posesión de un capital no es condición *sine qua non* de la naturalización; medios lícitos de subsistencia significa ingresos y no capital; el que no tiene de qué vivir o el que vive de ganancias ilícitas, por ejemplo, de una casa de juego, está excluido; pero el que vive de su trabajo honesto, aunque no tenga ahorros, si puede naturalizarse. El hombre trabajador, a pesar de ser pobre, es un elemento útil para el aumento de la población. El ord. 2 del art. 3 excluye a los acusados o condenados por crímenes comunes, con excepción de los rehabilitados. Por rehabilitación debe entenderse el cumplimiento de la pena sufrida por el condenado, quien, por llevar una vida honesta, ha logrado la confianza de la sociedad. La exclusión por anomalía mental o enfermedad contagiosa de los números 3 y 4 del art. 3 no puede aplicarse con la misma rigurosidad a los privilegiados por parentesco

(14) Hugo Estrázulas, *La Administración Pública en el Estado Moderno (Poder discrecional, Recurso por desviación del Poder)* Montevideo 1943, p. 23.

(constitución art. 29, ord. 1 y 4) que a los demás aspirantes. El ord. 5 del art. 3 que excluye a los afiliados a doctrinas contrarias a las instituciones políticas y a la paz social de la nación, impide la nacionalización de personas de quienes se sabe que no acatarán la constitución y las leyes del país, y como ya decimos no necesariamente a los comunistas. El ord. 6 del art. 3 contiene una cláusula general de seguridad que excluye de la naturalización a los que son inadmisibles conforme a otras leyes. Según esta cláusula, son ineptos para la naturalización los que no sean de raza blanca, porque el art. 32 ord. 2 de la Ley de Extranjeros de 1937 prohíbe la entrada al país al extranjero que se halle comprendido en alguna de "las causas de exclusión de la Ley de Inmigración y Colonización" y esta última ley excluye en su art. 5, ord. 1, las razas de color. La referencia que la ley de naturalización hace a otras leyes no es muy feliz; cada ley tiene sus propios fines y el legislador no siempre pensará en el conjunto de la legislación, cuando redacte una nueva ley. La cláusula general del art. 3, ord. 6 debe interpretarse en el sentido de que no se excluye a los legalmente domiciliados en el país. Así la autoridad que pronuncia la naturalización podrá ignorar la raza de color de un negro nacido en Colombia (naturalización por beneficio de la ley) o de un moro que sea natural de Portugal (naturalización graciosa), una vez que éstos hayan sido legalmente admitidos al país por poseer un pasaporte colombiano o portugués (15). Pero el chino o el negro de Africa que hayan entrado clandestinamente al país y no tengan domicilio legal, no pueden ser naturalizados.

A las condiciones indispensables que deben cumplir los privilegiados por afinidad cultural o parentesco (const. art. 29, ord. 1, 2 y 4) igualmente que los demás extranjeros (art. 29, ord. 3) se agregan para estos últimos dos condiciones más, también indispensables: domicilio en el país por un periodo de dos años y conocimiento del idioma español (ley de naturalización art. 4). Se ve de estas dos condiciones minimales que el legislador quiere favorecer la naturalización. Sin

(15) Por pertenecer aquellos a la cultura ibera y por ser legalmente domiciliados en el país, no se puede objetar su raza.

embargo, los extranjeros que hayan cumplido las condiciones indispensables (si no son privilegiados por los ords. 1, 2 o 4 del art. 29), no tienen derecho a ser naturalizados. Es el gobierno quien tiene el derecho de aceptar o rechazar sus solicitudes.

¿Cuáles son los principios que la autoridad debe aplicar a su decisión en tan delicada materia? La ley no lo dice, el art. 6 enumera una serie de circunstancias favorables a la obtención de la nacionalización. Esta enumeración de circunstancias, que debe tomar en cuenta la autoridad permite establecer por interpretación las reglas generales que deben guiar al gobierno. De los nueve ordinales del art. 6 se pueden sacar dos principios:

1º—Se favorece la naturalización cuando el extranjero está arraigado en el país y hasta cierto punto asimilado al ambiente, de manera que se pueda presumir su intención de quedarse en Venezuela.

2º—También se favorece la naturalización cuando el aspirante ha sido útil al país o cuando tiene altas cualidades morales (servicios de importancia prestados a la humanidad) que dejen presumir su utilidad para el país.

Ejemplos de aplicación del primer principio son: larga residencia en el país, posesión de bienes inmuebles, casamiento con mujer venezolana, obtención de un grado universitario en el país. Pero los casos enumerados son meros ejemplos; cualquier otro indicio de un vínculo personal con Venezuela debe inclinar a la autoridad a favor de una solicitud de naturalización. Ejemplos del segundo principio son: haber prestado servicios técnicos de utilidad pública para el país o un servicio importante de orden moral, haber fomentado la economía del país por una empresa industrial o comercial, o la agricultura por ser colono. Aquí también se trata de ejemplos.

El ord. 2 del art. 6 menciona como circunstancia favorable la de tener hijos menores bajo su potestad, y deja entrever con eso la tendencia del legislador hacia todo aquello que favorezca de algún modo el aumento de la población.

En síntesis, se puede decir que la solicitud de nacionalización debe ser aceptada por el gobierno, cuando el aspirante,

además de haber cumplido las condiciones indispensables de no ser individuo indeseable, de tener dos años de domicilio y de hablar el castellano, es de buena moralidad y hay indicios suficientes de estar arraigado en el país o de haber prestado servicios a éste o a la humanidad. La buena moralidad se comprueba por el certificado policial de buena conducta, pedido en el art. 10 de la ley a todo solicitante.

En el art. 20 de la ley se encuentra la singular disposición de que el gobierno "no está obligado a motivar las resoluciones en que niegue la naturalización". Esta disposición es criticable por ser antidemocrática. En una democracia el gobierno debe justificar sus actos ante los interesados y en cuestiones importantes ante el público. Sólo esto evitará la indebida influencia de motivos subjetivos, de simpatías personales, de recomendaciones de amigos, etc. Como se desarrolla más ampliamente en el penúltimo capítulo de este libro, en el Estado de Derecho las garantías individuales, con la única excepción de los derechos políticos, se aplican también a los extranjeros residentes en el país. Por eso el principio de la igualdad ante la ley expresado en el art. 32, ord. 18 de la Constitución, puede ser invocado por el extranjero radicado en Venezuela, y si éste no tiene un derecho a naturalizarse, conforme al art. 29 ords. 1, 2 ó 4 tiene por lo menos el derecho de esperar que su solicitud sea resuelta conforme a la ley y que el gobierno trate de manera igual los casos iguales. Pero ¿cómo puede establecerse, a pesar del cambio de funcionarios y ministros, una práctica uniforme, cómo pueden establecerse precedentes que hayan de observarse en casos iguales, si la negación de la solicitud no se motiva? La motivación obligatoria de todas las resoluciones en materia tan importante es un postulado que debería realizarse por una reforma de la ley de naturalización. Como Venezuela necesita, según la opinión de todos, un aumento de su población por vía de inmigración, puede preguntarse, si no sería mejor adoptar en una reforma de la ley el sistema norteamericano de dar al inmigrante de buena conducta, después de haber cumplido con los requisitos

legales, un derecho a la naturalización, contra cuya negativa el extranjero puede recurrir hasta la Corte Suprema del país. Entonces la decisión sobre nacionalización sería una decisión jurídica y no, como hoy, la concesión o negación de un favor.

La aplicación de principios distintos para la determinación de la nacionalidad originaria en países diferentes trae consigo como consecuencia los llamados conflictos de nacionalidad. El hijo de venezolano nacido en Argentina o Inglaterra será reclamado conforme al *ius soli* como ciudadano del país de su nacimiento, es decir, como argentino o inglés; al mismo tiempo Venezuela lo considerará como nacional suyo según el *ius sanguinis*. Un hijo de un francés o de un alemán, nacido en Venezuela, será reclamado por Francia o Alemania respectivamente como nacional suyo según el *ius sanguinis*; al mismo tiempo será venezolano conforme al *ius soli*. Mayores conflictos de nacionalidad resultan del cambio de nacionalidad por la adquisición de una nacionalidad distinta de la originaria. De los conflictos de nacionalidad se han ocupado el Derecho Internacional Privado y el Derecho Internacional Público. El primero declara aplicables para ciertas relaciones de la persona en el derecho civil, por ejemplo para determinar su capacidad de hacer negocios, las reglas de su legislación nacional; por eso el Derecho Internacional Privado debe decidir como cuestión preliminar cual es la nacionalidad de la persona. El segundo, el Derecho Internacional Público, se interesa en la solución de los conflictos de nacionalidad para determinar relaciones de Derecho Público, por ejemplo, el problema de investigar en qué país un ciudadano con nacionalidades en conflicto debe prestar servicio militar o la cuestión de averiguar qué gobierno debe acordar protección diplomática a un ciudadano de doble nacionalidad.

El Derecho Internacional Privado, a pesar de la palabra internacional, es la legislación y la jurisprudencia nacional o interna sobre los conflictos de leyes creados por la concurrencia de dos o más legislaciones nacionales en las relaciones civiles de una persona. Solamente cuando los principios aplicables a la decisión de conflictos son idénticos en los países civilizados, el Derecho Internacional Privado es verdadera-

mente internacional en el sentido de universal. En la Conferencia Internacional Americana se ha tratado de lograr una unificación del Derecho Internacional Privado por la adopción del "Código de Bustamante"; sin embargo la unificación es solamente parcial, porque no todas las repúblicas americanas lo han ratificado y de los países adherentes la mayoría, entre ellos Venezuela, no lo han aceptado del todo, sino que han hecho muchísimas reservas. El Derecho Internacional Privado establece sólo un método para determinar la nacionalidad, si en varias legislaciones hay conflicto sobre la nacionalidad de una persona. El Derecho Internacional Público determina cuáles principios deben contener las legislaciones nacionales para determinar la nacionalidad. Mientras una regla no esté uniformemente aceptada por las principales legislaciones públicas internas, o por convenciones internacionales, se tratará de un puro postulado; solamente la aceptación más o menos universal de un mismo principio tiene por efecto incluir tal principio en el Derecho Internacional Público.

Ha sido tendencia del Derecho Internacional Público evitar en lo posible los conflictos entre nacionalidad originaria y nacionalidad adquirida dando la preferencia a esta última. Ya Andrés Bello preconizó el principio de que una persona no puede adquirir una nacionalidad sin su consentimiento. "Cuando las leyes de un país, dice Don Andrés Bello, conceden la ciudadanía al que ha residido cierto número de años, o al que compra una finca o ejerce cierto ramo de industria, se debe entender que sólo *ofrecen* al extranjero que se halla en uno de estos casos la calidad de ciudadano, dejándole en libertad para aceptarla o no" (16).

Andrés Bello se contentó con el consentimiento implícito defendido también por Seijas; hoy es un principio generalmente reconocido en el Derecho Internacional Público que para la adquisición de una nacionalidad nueva se necesita el consentimiento explícito del individuo. Otro principio que se ha conquistado paulatinamente un lugar de honor en el

(16) Andrés Bello, Derecho Internacional, Obras completas, t. VI Universidad de Chile 1932, p. 128.

Derecho Internacional Público es el de que cada persona tiene la plena libertad de adquirir una nueva nacionalidad con renuncia a su nacionalidad originaria. Pasquale Fiore lo formuló así en su "Derecho Internacional Codificado": "El derecho de renunciar la nacionalidad de origen y adquirir otra debe considerarse como un derecho personal, inherente al individuo. No podrá subordinarse este derecho a la necesidad de autorización previa del soberano del Estado a que la persona pertenecía. Este derecho personal del hombre debe considerarse como un desarrollo de la libertad individual" (17).

Una vez reconocida al individuo la libertad de elegir una nueva nacionalidad, parece el correlativo necesario admitir que la adquisición libre de una nacionalidad trae como consecuencia la pérdida de la nacionalidad originaria. Los Estados Unidos han sostenido este principio con gran fervor. La guerra de 1812 entre Norteamérica y Gran Bretaña tuvo su origen en el hecho de haber sacado Inglaterra de los buques americanos en alta mar a un grupo de marinos ingleses que se habían naturalizado en los Estados Unidos.

Una ley del Congreso norteamericano de 27 de julio de 1868 declara que la expatriación es un derecho natural e inherente a las personas y que envuelve el principio de que la naturalización exime de sus deberes para con el país natal a las personas que de ella gozan. Tras una lucha diplomática persistente los Estados Unidos lograron obtener de los gobiernos europeos el reconocimiento del derecho de expatriación. En varios tratados concluidos con países europeos alrededor de 1900 se estableció este principio y al mismo tiempo el principio de que el ciudadano naturalizado en país extraño que renueve su residencia en el de su origen, con la intención de quedarse allí, recobra su nacionalidad originaria (18). En la III Conferencia Internacional Americana de Río de Janeiro

(17) Citado por Lorenzo Herrera Mendoza. "¿Puede el Venezolano cambiar de Nacionalidad? Caracas, 1945, p. 14".

(18) Véase la exposición de motivos al proyecto de Convención sobre naturalización sometido por la delegación de Estados Unidos a la IIIª Conferencia Internacional Americana. Actas de ésta, Río de Janeiro, 1907, p. 517.

de 1906 se estableció una "Convención que fija la condición de los ciudadanos naturalizados que renuevan su residencia en el país de su origen"; en 1938 habían adherido a esta convención los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esta Convención dice en sus dos primeros artículos:

"Art. 1º Si un ciudadano nativo de cualquiera de los países firmantes de la presente Convención, y naturalizado en otro de éstos, renovase su residencia en el país de su origen, sin intención de regresar a aquel en el cual se hubiera naturalizado, se considerará que reasume su ciudadanía originaria, y que renuncia a la ciudadanía adquirida por dicha naturalización.

"Art. 2º La intención de no regresar se presume cuando la persona naturalizada resida en el país de su origen por más de dos años. Pero esta presunción podrá ser destruída por prueba en contrario".

Del principio que consagra que la nacionalidad originaria se reasume puede deducirse que ella se pierde o por lo menos se suspende por la naturalización. Este principio fue pronunciado *expressis verbis* en la Convención sobre nacionalidad establecida por la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo de 1933 en su art. 1º, así concebido: "La naturalización ante las autoridades competentes de cualquiera de los países signatarios implica la pérdida de la nacionalidad originaria". La Convención de 1933 destinada a completar la de 1906 no encontró mayor adhesión, probablemente porque su art. 6 establece el principio antilatino de que "ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los cónyuges o de sus hijos".

Venezuela, que no adhirió a ninguna de las dos convenciones interamericanas sobre nacionalidad, tampoco ha establecido en su constitución reglas sobre la pérdida de la nacionalidad. La Constitución de 1864 dijo en su art. 7: "No pierden el carácter de venezolanos los que fijen su domicilio y adquieran la nacionalidad en país extranjero". Tal disposición se ha eliminado del derecho constitucional venezolano desde la

constitución de 1893. El Código Civil de 1922, código derogado por el de 1942, estableció en su art. 22 que “la venezolana que se casare con un extranjero se reputará como extranjera respecto de los derechos de los venezolanos, siempre que por el hecho del matrimonio adquiriera la nacionalidad del marido y mientras permanezca casada”. Con sentencia de 25 de septiembre de 1937 la Corte Federal declaró la nulidad de esta disposición por considerarla inconstitucional (19). La Corte encontró tres motivos para la anticonstitucionalidad del art. 22 del Código de 1922. En primer lugar declara la Corte que el reglamento de la nacionalidad “es materia que corresponde al dominio exclusivo de la Constitución Nacional”, que el legislador había cometido una usurpación de atribuciones e invadido el dominio del constituyente. En segundo lugar la Corte Federal considera elocuente el silencio de la constitución sobre la “desnacionalización” y considera que “tan profundo silencio” del texto constitucional excluye perentoriamente la pérdida de la nacionalidad venezolana. En tercer lugar la Corte encuentra repugnante que el legislador haga depender la pérdida de la nacionalidad venezolana por el matrimonio con extranjero de la circunstancia de conferir o no la legislación extranjera a la esposa la nacionalidad del marido, remitiendo así a una ley extranjera la decisión sobre la nacionalidad de la mujer venezolana, “abdicando en cierto modo de la soberanía nacional”. Los tres motivos son erróneos. Primeramente la constitución, por lo menos la constitución buena, es un documento corto que formula solamente la parte más esencial del derecho constitucional, dejando a la legislación ordinaria y a la jurisprudencia la tarea de complementar, siempre de acuerdo con los principios expresados en la constitución, por leyes secundarias y, si estas faltan, por sentencias, las reglas y los principios constitucionales. En segundo lugar, el silencio de la constitución deja al legislador y al juez plena libertad de establecer para la pérdida de la nacionalidad las reglas que juzgue más apropiadas. En tercer lugar no es abdicación de la soberanía nacional sino protec-

(19) Memoria, 1938, I, 282.

ción de los súbditos con esa misma soberanía el hecho de hacer depender el art. 22 del Código Civil de 1922 la pérdida de la nacionalidad venezolana de la circunstancia de que la mujer adquiriera por su casamiento con un extranjero, conforme a la legislación extranjera, una nueva nacionalidad. Lo que el Código quiso fue evitar la doble nacionalidad, pero evitando al mismo tiempo que la mujer casada se encuentre sin nacionalidad alguna. Esto era muy razonable y de ninguna manera creó una dependencia indebida de un soberano extranjero.

La Ley de Naturalización de 1928 tenía una reglamentación general sobre la pérdida de la nacionalidad venezolana. En su art. 7 esta ley dijo que "la nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición, plena y voluntaria, de otra nacionalidad". También adoptó esta ley el principio establecido en la Convención interamericana sobre naturalización de 1906, diciendo en el aparte del art. 7 que "se presume que el venezolano naturalizado en el extranjero y luego domiciliado o residente en el territorio nacional por dos años consecutivos, abandona la nacionalidad extranjera y recupera la nacionalidad venezolana". La actual Ley de Naturalización de 1940, en acatamiento de la sentencia de la Corte Federal de 1937 arriba mencionada, suprimió estas disposiciones. Según la opinión del Dr. Lorenzo Herrera Mendoza con esta supresión fue revocada la doctrina contenida en la ley de 1928, lo que este prestigioso autor lamenta, porque encontró sana la doctrina de 1928 y le parece "antijurídica, impolítica, contradictoria e injusta" la situación actual, creada por la ley de 1940 (20).

Otro erudito autor, el Dr. Carlos Morales, se inclina a la opinión de que la nueva ley no quiso excluir la doctrina anterior de la pérdida de la nacionalidad venezolana por adquisición de otra (21); Ruggeri Parra lamenta la redacción de la nueva ley en razón a las dudas que pueden surgir de

(20) Lorenzo Herrera Mendoza, *¿Puede el Venezolano cambiar de Nacionalidad?*, Caracas 1945, p. 52 y 54.

(21) Carlos Morales, *Pérdida de la Nacionalidad Venezolana*, en *Estudios Jurídicos*, Caracas 1943, p. 23.

su silencio (22). Nosotros no compartimos la opinión de Herrera Mendoza de que la ley actual excluyera la solución del problema de pérdida de nacionalidad en el sentido de la ley anterior. Nada en el texto de la ley de 1940 se opone a la posibilidad de que la Corte Federal cambie su jurisprudencia de 1937:

De todas las constituciones americanas solamente dos, la de la República Dominicana y la del Uruguay, niegan la pérdida de la nacionalidad por adquisición de otra (23), las constituciones del Brasil, Chile, México, Colombia, Cuba y otras pronuncian expresamente que la nacionalidad se pierde por la naturalización del nacional en otro país. La constitución dominicana de 1942 permite a la mujer dominicana adquirir la nacionalidad del marido por matrimonio; pero no admite que un dominicano se haga naturalizar en el extranjero; el art. 8 de la constitución autoriza al legislador a imponer sanciones a los dominicanos que aleguen la posesión de una nacionalidad extranjera. El texto constitucional expresa aquí una doctrina anticuada y afortunadamente generalmente abandonada. Ya Andrés Bello la criticó en estas palabras: "La ciudadanía se pierde, si las leyes permiten a los individuos la expatriación voluntaria. Pero aun cuando no la permitan, los lazos que unen al ciudadano con su patria no son indisolubles. Maltratado por ella, compelido a buscar en otro suelo el bienestar y la felicidad que no puede encontrar en el suyo, le es lícito abandonar la asociación a que pertenece e incorporarse a otra. Este es un derecho de que las leyes civiles no pueden privarle, y en el ejercicio del cual, como en

(22) Pablo Ruggeri Parra, *Derecho Constitucional Venezolano*, Estudio Histórico-Jurídico, Caracas 1944, p. 40.

(23) Herrera Mendoza, obra cit., p. 16, dice que en Argentina el lazo de la nacionalidad no se rompe nunca, y solamente se afloja por la pérdida de los derechos políticos en el caso de naturalización en un país extranjero. Su opinión se basa en la de la mayoría de los autores argentinos; pero es de observar que cuando se redactó el texto constitucional y la Ley de Ciudadanía (1869), la ciencia todavía no había distinguido entre nacionalidad y ciudadanía, que en la 3ª edición del *Derecho Internacional de Bello* de 1864 se usan como sinónimos.

el de todos aquellos que envuelven la disolución del vínculo social, cada individuo juzga y decide por si mismo" (24). La constitución del Uruguay no prohíbe a sus ciudadanos la adquisición de otra nacionalidad, pero es partidaria de la doble nacionalidad. El art. 71 de la constitución de 1943 dice que "la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avocindarse en la República e inscribirse en el registro Cívico". Con esta disposición se autoriza expresamente la naturalización del ciudadano uruguayo en el extranjero. El art. 32, ord. 7, de la constitución venezolana garantiza al ciudadano la libertad de ausentarse de la República y de llevar sus bienes del país. De este derecho de emigración concluye el Dr. Lorenzo Herrera Mendoza que "es *inconstitucional* y también inhumana toda pretensión o tentativa encaminada a que el compatriota emigrado no logre por medio de la naturalización en el Estado de su residencia y de sus actividades, los derechos, ventajas y beneficios que ese otro Estado consienta en atribuirle graciosamente" (25). Anticonstitucional sería prohibir por leyes penales la adquisición de otra nacionalidad, como lo hace la República Dominicana; pero no nos parece anticonstitucional admitir la doble nacionalidad del naturalizado, que no ha renunciado expresamente a la nacionalidad venezolana. Nos parece también anticonstitucional que el Estado venezolano no reconozca al ciudadano el derecho de renunciar a la nacionalidad venezolana; esto sería una limitación ilícita de la libertad personal; algunos estados requieren como condición de la naturalización la renuncia expresa a la nacionalidad anterior (26). Desde el punto de vista constitucional no es necesario ver en la naturalización de un venezolano en el extranjero una renuncia tácita a la nacionalidad venezolana o imponer la pérdida de la nacionalidad en este caso. Sin embargo, esta última solución, combinada con la posibilidad de reasumir la nacionali-

(24) Andrés Bello, obra cit. p. 131.

(25) Lorenzo Herrera Mendoza, obra cit. p. 53.

(26) La edición de 1925 del *Manuel de Droit International Privé*, de André Weiss cita en este sentido, entre otros países, a Bélgica.

dad venezolana después de regresar al país, como lo previó la ley de naturalización de 1928, es la solución más clara porque evita conflictos de nacionalidad, y la más moderna, porque está de acuerdo con el desarrollo del Derecho Internacional Público en América.

La duda sobre la pérdida de la nacionalidad se aplica solamente a los venezolanos por nacimiento. Según el art. 22 de la Ley de Naturalización de 1940 el venezolano por naturalización pierde la nacionalidad venezolana en dos casos: 1º cuando hiciere voluntariamente uso de su nacionalidad primitiva, 2º cuando adoptare otra nacionalidad. En este segundo caso nosotros preconizamos la pérdida de la nacionalidad también para los venezolanos por nacimiento; en cuanto al primer caso nos parece que el legislador facilita demasiado al naturalizado deshacerse de la nacionalidad adquirida; basta que saque de su bolsillo su pasaporte anterior para que no sea más considerado como venezolano. En nuestra opinión no se debería permitir que el naturalizado haga uso de su nacionalidad primitiva, mientras se encuentra bajo la soberanía venezolana; la condición primera del art. 22 debería limitarse a los casos en que el naturalizado ha salido del territorio de Venezuela. La nacionalidad no es solamente un vínculo jurídico, es también un vínculo moral con el país, como lo expresa muy bien el art. 31 de la Constitución.

El extranjero que quiere naturalizarse en Venezuela debe reflexionar antes si quiere o no aceptar el vínculo moral que excluye un vínculo simultáneo con cualquier otro país. El extranjero no se dará cuenta del sacrificio moral que se le pide, si se le permite valerse en cualquier momento de su nacionalidad primitiva, aun sin salir del país. Pero parece correcto que el naturalizado que en el extranjero hiciera uso de su nacionalidad primitiva (lo que el Estado venezolano no puede impedir) pierda con eso automáticamente la nacionalidad venezolana adquirida. La legislación del Uruguay tiene un concepto opuesto; según la constitución (art. 66) los extranjeros tienen después de tres a cinco años de residencia en el país, si son de buena conducta, un derecho a naturalizarse; pero según la ley de cartas de ciudadanía de 1928 (art. 1)

la adopción de la nacionalidad uruguaya no envuelve la renuncia de la nacionalidad de origen. Con esta disposición liberal el Uruguay quiere lograr que se naturalice el mayor número de inmigrados.

Sobre la situación jurídica de los venezolanos por naturalización dice el art. 8 de la ley de naturalización que los naturalizados tendrán los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones establecidas en la Constitución *y en las Leyes de la República*. La Constitución reserva a los venezolanos por nacimiento la elegibilidad para las funciones de Presidente de la República (art. 98) de Ministro, (art. 110) de Procurador General de la Nación (art. 117), de Juez de la Corte Federal y de Casación (art. 126), y también de miembro del Congreso Nacional (art. 57 y 61). La legislación agregó a estas numerosas restricciones de la constitución una larga lista más; según el art. 5 de la ley de ministerios, los consultores jurídicos, los directores, los jefes de servicio de los ministerios deben ser venezolanos por nacimiento; lo mismo dispone la ley orgánica de los tribunales del Distrito Federal (art. 2) para los miembros de las Cortes Suprema y Superior, la ley de educación para rector y secretario de las Universidades (art. 78), para contentarnos con unos ejemplos. Todas estas restricciones legales de los derechos de los naturalizados, y el art. 8 de la ley de naturalización que las autoriza, son anticonstitucionales y deben ser consideradas como nulas. El art. 32, ord. 18, garantiza a *los venezolanos*, lo que quiere decir a todos los venezolanos sin excepción, la igualdad ante la ley. Excepciones de la igualdad para los naturalizados son solamente posibles, si ellas se expresan en la constitución misma, según el principio de que la regla especial deroga a la regla general. Como consecuencia de la superlegalidad de la constitución una regla especial de la legislación ordinaria no puede derogar una regla general de la constitución. En los Estados Unidos declaró el Presidente de la Corte Suprema de Justicia Marshall: "Un ciudadano naturalizado viene a ser un miembro de la sociedad que posee todos los derechos de un ciudadano por nacimiento. La constitución no autoriza al Congreso para ensanchar o

restringir estos derechos” (27). En 1848 el entonces Secretario de Estado, más tarde Presidente de los Estados Unidos Buchanan, escribió en instrucciones al ministro americano en Londres: “Los súbditos de otros países que por su voluntad han abandonado el país natal y han aceptado los favores que les conceden nuestras leyes, al emigrar a los Estados Unidos, se hicieron ciudadanos americanos y son acreedores al beneficio de los mismos derechos y privilegios que tendrían si hubiesen nacido en dicho país. Tratarlos de otra manera sería violar nuestra buena fe así como el más solemne de nuestros deberes” (28). La constitución norteamericana no conoce más diferencia entre ciudadanos por nacimiento y por naturalización que la siguiente: solamente puede ser elegido presidente de los Estados Unidos un ciudadano nacido en el país. Además la Constitución prescribe que para ser elegido representante al Congreso es necesario haber sido durante siete años ciudadano de los Estados Unidos y nueve para senador.

La Corte Federal, en sentencia de 5 de junio de 1941, declaró que las disposiciones constitucionales que excluyen a los naturalizados de determinados cargos públicos pueden ser complementadas por las leyes ordinarias y que no es inconstitucional una prescripción de la Ley de Educación que no permite a los naturalizados profesar la cátedra de Historia de Venezuela. Desde la reforma de 1945 el nuevo art. 33 de la Constitución apoya nuestra tesis contraria; la igualdad exige la admisión de todos los venezolanos sin distinción para los cargos públicos. El art. 33, que se redactó para garantizar la admisión de las mujeres en los cargos públicos, está concebido así: “Todos los venezolanos, sin distinción de sexo, son aptos para el ejercicio de cargos públicos de nombramiento siempre que no estén sujetos a interdicción ni condena penal que envuelva la inhabilitación política y dentro de las condiciones exigidas por la Ley”.

(27) W. W. Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, 2ª ed. 1929, vol. I p. 349.

(28) *Actas de la III Conferencia Internacional Americana*, Río de Janeiro, imprenta Nacional, 1907, p. 518.

La cláusula final "dentro las condiciones expresadas por la ley", para no dejar sin sentido el artículo, debe interpretarse como una alusión a las condiciones de aptitud, diplomas, edad u otras de carácter técnico, condiciones aplicables indistintamente a los hombres y mujeres de nacionalidad venezolana, sin distingos entre los que lo sean por nacimiento o por naturalización.

Comentando la constitución venezolana de 1874 que tenía una serie de restricciones para los naturalizados que corresponde a la cifra de la constitución actual, escribe Arosemena: "La ciudadanía determinada en el art. 6º se extiende por el inciso 4º a los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas hispanoamericanas o en las Antillas españolas, pero estas libérrimas disposiciones, que tanto honran a Venezuela, vienen a empañarse con el requisito de nacionalidad (por nacimiento) exigido para ciertos destinos, según los arts. 26, 72, incisos 6 y 10; 75 y 85 inciso 1º. En efecto, si exceptuamos el de diputado, no hay empleo algo importante, incluyendo los de hacienda sin limitación, que no deba darse a venezolanos de nacimiento; de manera que, bajo el aspecto político, no es mucho lo que ganan con fijar su residencia en aquella República los hispanoamericanos, a quienes se invita por el art. 6º, inciso 4º citados" (29).

Acerca de la legislación de inmigración de la misma época dijo André Weiss: "Mientras que casi en todas partes la naturalización es hoy considerada, sea como un favor que el Estado tiene la facultad de rehusar a los solicitantes, sea como un derecho del cual el extranjero está libre de no hacer uso, la República Venezolana la impone a quienes vienen a fijarse en su país (ley de 1855; decreto de 14 de enero de 1874)" (30). Actualmente la nacionalidad en Venezuela no se impone a

(29) Justo Arosemena, Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina, 2ª ed. París, 1888, t. II, p. 159.

(30) André Weiss, Manuel de Droit International Privé, p. 218.

los inmigrados; pero una vez concedida, sea por beneficio de la ley, o por resolución del Ejecutivo, los naturalizados entran en la gran familia venezolana, con los mismos derechos que los nacidos en el país y no es admisible que la legislación aumente, en detrimento de los naturalizados, la ya demasiado larga lista de restricciones que contiene la constitución.

CAPITULO XI

LAS ELECCIONES

En Venezuela "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus poderes públicos", como dice el art. 41 de la constitución.

La constitución venezolana establece el principio de la elegibilidad periódica de sus asambleas legislativas y el principio de la alternabilidad del poder ejecutivo a fin de permitir la renovación del cuerpo político con sangre fresca. Las elecciones son como la sangre nueva que rejuvenece y vivifica periódicamente la fórmula de la soberanía.

Los mismos principios existen en las constituciones de las demás repúblicas de la América latina con mayor o menor exactitud, pero ningún comentarista sincero de esas constituciones podrá afirmar que lo deseado por los constituyentes se ha logrado en la práctica. Desde la Independencia las elecciones, si las hubo, fueron un instrumento de perpetuación en el mando aprovechado por el grupo que detentaba el poder. Para estos fines se usaron diversos medios que hicieron de la función electoral una maniobra dirigida desde arriba. Nunca salieron a competir dos grupos con armas iguales. El grupo dominante simula las elecciones y el grupo contrapuesto viene a ellas a sabiendas de que saldrá vencido. La imposibilidad de tumbar los gobiernos con el arma pacífica del voto explica las frecuentes revoluciones que llenan la historia de América. En estas revoluciones decide la habilidad del jefe político

para obtener el apoyo del ejército; y la victoria de un movimiento generalmente llamado popular puede ser la victoria de una minoría (1).

En Venezuela un informe oficial de 1867 dice que "el país tiene por elecciones una farsa" (2).

De la época de Guzmán Blanco dice Arcaya que las elecciones se redujeron "a una mera tramitación oficinesca en que no se ocupaban sino los funcionarios encargados de darles forma legal a las recomendaciones de Guzmán" (3).

Otro testimonio de la época es un discurso pronunciado por Andueza Palacio quien llegó a la presidencia de la República en 1892, después de haber pronunciado en elecciones anteriores, como candidato vencido, las siguientes palabras: "Nuestras elecciones son casi siempre farsas sangrientas ejecutadas detrás de las cortinas del poder como los movimientos de los títeres de un saltimbanqui, y si alguna vez los pue-

(1) El último ejemplo de la instalación de un gobierno sin siquiera simular las elecciones es el establecimiento del gobierno de Ramírez y Farrel en Argentina y el de Villarroel en Bolivia en 1943 y 1944. En el Brasil no ha habido elecciones desde 1934 a 1944, lo cual ha sido posible porque anteriormente las elecciones no fueron sinceras ni intervinieron en ellas las masas populares. Tenían mucho de cierto las palabras pronunciadas por el Dr. Getulio Vargas al promulgar la Constitución de 1937 por simple decreto presidencial. De su discurso citamos el pasaje siguiente:

"Ni los viejos partidos ni los nuevos en que aquéllos se transformaron bajo nuevos rótulos, habían expresado nada ideológicamente, manteniéndose a la sombra de ambiciones personales o de predomios localistas al servicio de grupos empeñados en torno de objetivos mezquinos. La verdadera función de los partidos políticos consiste en dar expresión y reducir a principios de gobierno las aspiraciones y necesidades colectivas, orientando y disciplinando las corrientes de opinión, precisamente eso que desde hace mucho tiempo no hacen nuestros partidos tradicionales". (Cándido de Oliveira Filho, *Digesto Constitucional, Constituição de 1937*, Rio de Janeiro, 1939, t. I, p. 25). Se aprovechó aquí el dictador de la inercia de los partidos y de las masas. La constitución de 1937 no abolió totalmente las elecciones; pero hasta las decretadas en 1945 nunca se llevaron a cabo.

(2) *Supra*, p. 11.

(3) Pedro M. Arcaya, *Venezuela y su actual régimen*, 1935, p. . .

blos se yerguen y reivindicando su soberanía ungen a un ciudadano con el óleo de su voluntad, la usurpación encuentra la fórmula para decretar el patíbulo o para proscribirlo del suelo de la patria” (3¹).

Acerca de la misma época de Guzmán escribió Seijas: “Difícilmente se hallará en la historia del género humano un sistema cualquiera de elección de públicos funcionarios que no se haya ensayado en Venezuela. Desde el sufragio restrictivo hasta el universal, desde el particular de las antiguas provincias hasta el de los nuevos Estados, y el general para ciertos empleos, todos han pasado por la prueba desde que en república se tornó la antigua colonia, con la diferencia de que algunas veces, se les había practicado legalmente y otras hallándolos incompatibles con las sutilezas de la dictadura. En manos de ésta se han gastado todos, no hallándose el fin bueno, sino el feudal o inquisitorial, dictado por el jefe a su secretario para la correspondencia epistolar, y al telegrafista para trasmitirlo a los ejecutores.

“Es así como se han hecho en los inolvidables tiempos dictatoriales las elecciones de diputados y senadores al Congreso, de diputados a las legislaturas de Estado, de presidentes de las mismas y de Presidente de la República. Esta última correspondía al Congreso, pero como se estableció la costumbre de nombrar a sus miembros por listas salidas de la Casa Amarilla, y los elegidos tenían mucho que pedir para sí y sus localidades, con la satisfacción de sus deseos, perdieron la independencia necesaria al buen desempeño del cargo. Por esta razón favorecían la elección del candidato recomendado para la presidencia, cuando no confirmaban ésta en el mismo que la ejercía, no con la constitución, sino con infinitas facultades discrecionales, una y otra vez refrendadas y ratificadas. Las desobediencias se castigaban con expulsión de la Cámara y con el gran epíteto gracioso que ridiculizaba al disidente” (4).

(3¹) Octavio Baptista, Venezuela, su historia y sus métodos de gobierno, México, 1942, p. 212.

(4) R. F. Seijas, El Presidente, Madrid, 1891, p. 15.

Extinguido el predominio de Guzmán Blanco, la decisión de la sucesión presidencial no se encomendó al voto sino a la fuerza de las armas. Si hubo elecciones, éstas no pasaron de ser una mera fórmula; todas son un remedo de los tiempos de Guzmán, lo mismo en la época de Crespo que en las de Castro y Gómez. Las constituciones habían reemplazado el voto público de la época de Guzmán Blanco por el voto secreto, pero la imposición del terror no permitió a la oposición expresarse ni por medio de las urnas ni por medio de ningún otro sistema legal y si en algunos casos hubo escrutinios éstos se operaron en la sombra, lo que permitió más fácilmente falsificar los resultados. El gobierno no se contentó con adulterar el escrutinio y buscaba las maneras de obtener múltiples acuerdos de adhesión de las Asambleas Legislativas y Concejos Municipales, que estos organismos expedían con disgusto, para darlos a la publicidad en los diarios. Así se puede decir que hasta 1935 Venezuela no había podido crear una tradición de sistema electoral. Quienes en la mente de la Constitución debían ser representantes del pueblo eran en realidad nombrados por el jefe del Estado.

Gómez consideró como un mérito de su política el haber acabado con los partidos. Las elecciones de esa época tenían que ser mentirosas, porque para realizar las elecciones es necesario que los ciudadanos se agrupen en partidos y que los partidos en oposición del gobierno imperante tengan amplias facilidades de propaganda electoral. El hecho de que en Venezuela nunca se dejó a las fuerzas de oposición intervenir en las elecciones constituye la primera etapa del silenciamiento de la opinión pública y condujo necesariamente a la guerra civil.

Las elecciones que se hicieron desde 1936 tampoco podían resultar porque no hubo ni partidos ni tradición electoral. En el interior del país las elecciones continuaron bajo el control oficial. Los grupos patrocinados por el Presidente del Estado componían la mesa electoral y eran capaces de admitir cualquier clase de irregularidades para asegurar el triunfo de sus filas. Sólo en el Distrito Federal y en los Estados Bolívar, Lara, Portuguesa y Nueva Esparta llegaron a participar con

éxito en las elecciones algunos grupos de oposición. Pero el pequeño triunfo de estas fuerzas fue casi siempre contrarrestado por la jurisprudencia de la Corte Federal que anuló varias elecciones de congresantes por considerar a los electos como afiliados a doctrinas prohibidas.

La influencia del gobierno venía a ser favorecida con el sistema del voto indirecto para elegir senadores y diputados al Congreso Nacional y además con la interpretación que dió la Corte Federal al inciso VI del art. 32 de la constitución de 1936.

En el deseo de permitir y asegurar procedimientos electorales más democráticos, se estableció en la reforma constitucional de 1945 el voto directo para los diputados y se abolió el inciso VI. Lógico hubiera sido extender el voto directo a los senadores y establecer una incompatibilidad absoluta entre las funciones legislativa y administrativa, si se quiso crear un congreso que no dependiera como hasta ahora del Ejecutivo. Pero quizás ésta sea reforma constitucional del mañana.

La Ley de Elecciones de 20 de septiembre de 1945, que deroga la Ley de Censo Electoral y de Elecciones de 1941, completa la última reforma constitucional en un sentido de progreso por introducir por lo menos parcialmente la representación proporcional de las minorías y establecer varias disposiciones para garantizar la independencia de las juntas electorales, antes fácilmente manejadas por el Poder Ejecutivo.

Ya antes de la reforma de 1945 se conoció, combinado con el sistema mayoritario, el voto directo para la elección de los concejos municipales y de las asambleas legislativas de los Estados.

Para la distinción entre voto directo e indirecto sirve todavía la definición que dió Luis Sanojo en 1877:

“En punto a elecciones se han puesto en práctica dos sistemas, el de la elección directa y el de la indirecta. Es la primera aquella en que el ciudadano designa por sí la persona que ha de desempeñar el destino de que se trata: el sufragio popular tiene su efecto inmediato: habla el pueblo y está hecha la elección. En la elección indirecta los ciudadanos

nombran electores que son los que en definitiva vienen a designar el diputado o magistrado" (5).

Se debe agregar a esta clara definición que en la elección indirecta pueden intervenir, en vez de electores nombrados especialmente, cuerpos deliberantes elegidos para otros fines. Así el congreso venezolano, que es en primer lugar poder legislativo, está encargado de elegir al Presidente de la República y a los magistrados de la Corte Federal. La elección directa se llama también elección de primer grado, mientras la elección indirecta es de segundo grado cuando hay un cuerpo electoral interpuesto y de tercer grado si en vez de uno sólo hubiere dos organismos interpuestos.

Según la constitución del Estado de Venezuela de 1830 (arts. 20 a 47), todas las elecciones eran indirectas. En las asambleas de los sufragantes de cada municipio (asambleas parroquiales) no se eligieron a quienes debían ejercer una función pública en el gobierno o en la asamblea legislativa. Se eligieron únicamente electores que se reunieron en asambleas electorales en la capital de cada provincia para elegir los miembros de la legislatura de su propia provincia (diputaciones provinciales) y los senadores y representantes al congreso. En cuanto al Presidente de la República también competía a los colegios electorales de cada provincia su elección. Si las dos terceras partes de los votos de los electores se pronunciaban en favor de un individuo éste resultaba electo por la votación de segundo grado en los colegios electorales. Si ningún candidato llegaba a reunir las dos terceras partes de los sufragios, el congreso debía elegir al Presidente de la República en votación de tercer grado entre los tres candidatos favorecidos en el congreso por el mayor número de votos.

El uso del voto indirecto se ha criticado sobre todo cuando se trata de la elección del poder legislativo que debe ser representante directo del pueblo; muchos autores expresan el mismo sentimiento en lo que concierne al Presidente de la República, mientras que para el poder judicial, distante de

(5) Luis Sanojo, Estudios sobre Derecho Político, Caracas, 1877, p. 245.

la lucha política, se consideran como más apropiados la elección indirecta o el nombramiento.

Según Raveau, los partidarios de la elección indirecta dicen que su ventaja consiste en que "la gran mayoría del cuerpo electoral no está preparada para apreciar las condiciones de los representantes, por lo que es necesario que la tarea de elegir la abandone a otras personas que por ser más conocidas sientan sobre sí con mayor fuerza la sanción de la responsabilidad" (6). El mismo Raveau agrega, refiriéndose a las experiencias de las elecciones en Chile: "La teoría en que se funda el voto indirecto ha sido destruida por la realidad de los hechos". La misma experiencia se tuvo en otros países. Para México Lanz Duret llega a la siguiente conclusión: "La constitución de 57 había aceptado el sufragio indirecto en primer grado, es decir, el pueblo sólo podía designar el número de electores que fijara previamente la ley electoral para que éstos, reunidos en colegio, eligieran a los funcionarios públicos. Tal procedimiento, como era natural, produjo los resultados más nulos y contraproducentes, pues ni el pueblo tuvo interés en designar a otras personas para que suplieran sus propias funciones de elección, ni los que por medio del fraude aparecían designados electores tuvieron nunca ni independencia ni convicción, ni responsabilidad para llenar su cometido, sino que se concretaron a autorizar las listas de funcionarios designados de antemano por la Presidencia de la República" (7).

Los Estados Unidos abolieron el voto indirecto para la elección de sus senadores en el año de 1913. El voto indirecto establecido en la constitución americana para la elección del Presidente, encomendada al colegio electoral, no existe en la práctica, asumiendo los futuros electores, antes de ser nombrados, el compromiso de votar por el candidato oficial de su partido, de tal suerte que quien dé su voto por un presunto elector lo hace a sabiendas de que éste al ser elegido votará

(6) Raveau, Derecho Constitucional Chileno y Comparado, 2ª ed., 1939, p. 96.

(7) Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, 3ª ed., 1936, p. 107.

por el candidato del partido a que pertenece, de manera que la operación equivale a un voto directo (8).

El voto indirecto para la elección de senadores se introdujo en Venezuela lo mismo que en Argentina y otros estados federales bajo la influencia de la constitución americana que antes de 1913 había encomendado aquélla a las asambleas legislativas de los Estados. Este modo de elección se considera hoy como impropio y lo han eliminado de sus constituciones México en 1917 y Colombia en 1945.

La constitución venezolana de 1936 tenía la particularidad de encomendar la atribución de elegir los diputados al Congreso Nacional a los Concejos Municipales reunidos en asamblea de municipalidades. Este sistema tenía inconvenientes para el Concejo Municipal como para las cámaras legislativas de la nación. En primer lugar este sistema desnaturalizaba la elección popular de los concejos municipales. Ellos tenían que ser elegidos quizás más por su opinión política en vista de su voto decisivo para la composición de la asamblea nacional que por su aptitud para desempeñar la función de vigilancia de los intereses locales, aptitud esta que debe ser la cualidad esencial pedida para su elección y que no debió menoscabarse ni ponerse en segundo término para dar preferencia a la mayor o menor maleabilidad política que pudiera tener el futuro "elector" antes que el futuro "concejal". Todavía más serios eran los inconvenientes de ese sistema con respecto a la cámara de diputados. El número limitado de concejales que efectuaba las elecciones de los "diputados del pueblo" estaba sometido a influencias que no eran las de los electores, sus sufragantes, sino más bien las de los grupos gubernamentales, incluidos en éstos los candidatos pre-designados, no por su prestigio personal, sino por la simpatía de que gozaban entre los elementos del gobernante de turno.

Por esas razones parece muy satisfactorio que la última reforma constitucional haya introducido el voto directo para la elección de los diputados al congreso; pero parece incon-

(8) Charles A. Beard, *American Government*, 8ª ed., 1939, p. 124 y ss.

gruente que la reforma no se extienda a la elección de los senadores, que todavía se hace indirectamente por las legislaturas de los Estados. Estas asambleas se componen de pocos miembros, en general no más de una docena, y es evidente que un cuerpo electoral tan pequeño y sin prestigio esté en peligro de ceder a influencias exteriores. Ha sucedido que un diputado a la asamblea estatal que al mismo tiempo ejercía un cargo administrativo nacional fuese despedido por no haber votado en la asamblea legislativa por el candidato oficial. La mejor solución sería la de confiar la elección de los senadores al conjunto de los ciudadanos de la entidad federal por votación directa, como se hace desde 1913 en los Estados Unidos y como lo acaba de introducir en Colombia la reforma constitucional de 1945. La elección directa de los senadores como representantes de la entidad federal es perfectamente compatible con la federación auténtica; en Suiza, donde el cantón es autónomo para determinar la manera de elección de sus representantes en la cámara alta (Consejo de los Estados), la gran mayoría de las constituciones cantonales han establecido el voto directo del pueblo para tal elección.

El elemento federal no consiste en el modo de elección sino en el hecho de que cada entidad federal tenga, sin atender al número de habitantes, el mismo número de senadores, usualmente dos. En los Estados Unidos se considera como la única disposición constitucional "inmutable" la de que "ningún Estado, sin su consentimiento, podrá ser privado de su igual sufragio en el senado" (art. V, const., E. U.). Similarmenente en Suiza los cantones pequeños tienen la misma representación que los grandes en la cámara alta.

Para obtener una asamblea nacional compuesta de representantes de la nación en el sentido democrático y no de designados del ejecutivo es indispensable que no sólo los diputados sino también los senadores sean elegidos por votación directa. Pero no puede esperarse que con la sola institución del voto directo se realice el ideal de la soberanía del pueblo consignado en la constitución. Una elección democrática dependerá de muchas otras garantías y premisas y una de esas

premisas es la educación del pueblo que haya de ejercer esa soberanía.

En la actualidad algunos partidos políticos existentes en Venezuela piden la extensión del sufragio a todos los ciudadanos sin la limitación contenida en el art. 32, ord. 14º de la constitución que concede el derecho de voto solamente a los ciudadanos que sepan leer y escribir, excluyendo así a los analfabetos que forman todavía una parte considerable de la nación, quizás más del 70%, esperando que el voto de todos logre democratizar las instituciones del país.

Esta esperanza parece problemática. El sufragio universal existió en Venezuela desde 1857 a 1935 y la práctica ha demostrado que las masas analfabetas son fácilmente manejables y su participación en el voto da lugar a varios tipos de fraude. Esta realidad histórica la expresa Lanz Duret para México en las palabras siguientes: "Como lo dijo el mismo Juárez desde el solio de su presidencia dictatorial, si las elecciones no las hace el pueblo tiene que hacerlas el gobierno; y como por falta de educación cívica del nuestro y por la incapacidad de la mayoría del mismo para comprender la significación y el alcance de las funciones electorales, debido a la ignorancia y la tutoría en que ha vivido desde la Independencia hasta hoy; como por todas estas circunstancias el pueblo no ha ejercitado los pomposos títulos de soberano que las constituciones le han conferido, el resultado ha sido que quien ha hecho y sigue haciendo las elecciones es el gobierno, ya ostensiblemente, suprimiendo las agitaciones, el malestar, los despilfarros económicos de un inútil y prolongado período electoral, como procedía la dictadura del general Díaz, o ya simulando campañas democráticas en las que sólo toman parte pequeños grupos dirigidos por agitadores profesionales que sólo viven del presupuesto, pero que perjudican considerablemente los intereses del país, como ha sucedido con posterioridad. Y la razón es obvia, el ejercicio del sufragio requiere una preparación, un conocimiento de los deberes cívicos y de la alta función política que corresponde a los ciudadanos, que no tienen los que son conducidos o los que van a los comicios; y sobre todo, exige en el elector confianza en sí mismo, es

decir, conciencia de que sus esfuerzos, sus riesgos y sus votos serán tomados en cuenta y no serán aplastados a la postre por las cédulas sin valor, ni verdad, de una masa enorme de votantes manejados por la administración pública” (9).

A pesar de que el pueblo iletrado puede oír hoy la radio y tiene así en las remotas regiones del país un medio de informarse, todavía es verdad que un hombre que no sepa leer y escribir nunca será capaz de formarse un concepto propio ni de enunciar un juicio exacto sobre los asuntos políticos de la nación. Nada puede reemplazar la lectura personal si se quiere formar un espíritu crítico.

La Constitución de 1830 tenía otra limitación del sufragio. Según su art. 14, ord. 4º, el sufragante debía “ser dueño de una propiedad raíz cuya renta anual sea de 50 pesos, o tener una profesión, oficio o industria útil que produzca 100 pesos anuales y sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico o gozar de un sueldo anual de 150 pesos”.

Esta limitación del voto por carecer de dinero y hallarse sin trabajo es una típica exclusión de los ciudadanos pobres que afortunadamente ha desaparecido del derecho constitucional venezolano. Tener dinero no es una condición para formarse un juicio político, pero saber leer sí lo es y no nos parece criticable la limitación del voto que en cuanto a este último requisito contiene la constitución actual.

Los que quieren votar deben, según la ley vigente, pedir su inscripción y declarar bajo juramento ante la junta electoral de su municipio “los datos sobre identidad y capacidad para votar” (Ley de Elecciones, art. 45).

La Ley de Elecciones no da una interpretación de las condiciones para votar que la constitución expresa en el art. 32 cuando declara aptos para elegir a “los venezolanos varones y mayores de 21 años que sepan leer y escribir y no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política”. Para la prueba de esas calificaciones no se exigen documentos, solamente los venezolanos por naturalización deberán exhibir un certificado de la adquisición de la

(9) Lanz Duret, obra citada, p. 102.

nacionalidad venezolana. Los venezolanos por nacimiento comprobarán su nacionalidad, su edad y su facultad de leer y escribir con una simple declaración bajo juramento ante la Junta Municipal si su identidad es conocida de uno de los miembros de la junta; si ninguno de los miembros de la Junta lo conoce, el interesado debe presentar dos testigos que confirmen, también bajo juramento, sus propias declaraciones o puede también presentar una cédula de identidad.

Queda a juicio de los miembros de la Junta lo que ha de entenderse por "saber leer y escribir" y si alguien sabe poner su nombre en el registro de inscripciones y por casualidad no es enemigo de uno de los miembros de la Junta nadie someterá a un examen su afirmación de que sabe leer y escribir y podrá votar siempre que sepa escribir en la boleta los nombres de los candidatos.

Parecería mejor pedir a la persona que se presenta para la inscripción un certificado que garantice los conocimientos elementales que entiende la constitución con las palabras "saber leer y escribir". Esto se refiere, sin duda, a los conocimientos que se obtienen con la educación obligatoria escolar que garantiza a los venezolanos el ord. 15 del mismo art. 32.

Parece haber tenido éxito tal sistema en Italia, donde una ley de 1882 limitó el derecho de votar sólo a quienes estuvieran en capacidad de presentar un certificado de instrucción elemental; se derogó la disposición en 1912 en la seguridad de que después de esa fecha, debido a la propagación de la instrucción pública en aquel país, todos los ciudadanos tendrían la instrucción requerida (10). En Venezuela se concedió en 1864 a los analfabetos el derecho de votar a partir de esa fecha y hasta 1880 en el supuesto de que, transcurrido ese pequeñísimo lapso, ya no habría más analfabetos en el país.

La Constitución chilena pide como la venezolana que el elector sepa leer y escribir. A este respecto dice Raveau: "Siguiendo nuestra constitución la doctrina del sufragio universal en todas sus bases estableció como instrucción mínima

(10) Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 6^a ed., Paris, 1914, p. 389.

para inscribirse en los registros electorales la circunstancia de saber leer y escribir. Es innegable que el sufragio universal constituye un gran adelanto para el gobierno de la democracia; pero es necesario reconocer, también, que ese sufragio sirve para que en el gobierno participe la democracia inepta o ignorante. En la memoria correspondiente al año 1929 de la Dirección de Registro Electoral leemos lo siguiente: 'Pues bien, es un hecho notorio que tales requisitos mínimos para ser ciudadano elector, han llevado en la práctica a la formación de una masa electoral que adolece de un porcentaje considerable de ciudadanos prácticamente analfabetos, que escasamente saben poco más que deletrear su propia firma. Existiendo la ley de instrucción primaria obligatoria, que tiene por fin poder llegar a exigir a todo ciudadano un minimum de instrucción y de preparación cívica, es de una manifiesta injusticia otorgar el derecho de sufragio a ciudadanos que escasamente saben deletrear algunas frases y escribir sólo su firma. No puede pretenderse la igualdad ante la ley electoral para quienes carecen de un minimum de cultura cívica. El sufragio universal, en tales condiciones, es una ficción que necesariamente y como un mal inevitable, acarrea el cohecho para las elecciones, ya que es el propio elector quien la busca, convencido de su derecho a la recompensa por un voto cuyo alcance no sabe interpretar' (11)".

La ley de elecciones debería precisar el requisito de instrucción para hacer efectiva la muy buena mente de la constitución que reserva el privilegio de votar a los que posean la instrucción elemental. Tal disposición en una futura ley de elecciones sería al mismo tiempo un estímulo para los ciudadanos todavía analfabetos que los obligaría a adquirir el certificado de instrucción elemental en los cursos para los adultos, diurnos y nocturnos, que existen en muchas partes del país. Lo cual presupone la existencia del número suficiente de escuelas, que el Estado todavía no ha creado.

La Ley de Elecciones, con un laudable esfuerzo para evitar el fraude por falsificación o compra de cédulas, pidió

(11) Raveau, obra citada, p. 82.

la identificación del ciudadano desconocido de la Junta por medio de dos testigos. Pero incurrió en un alarde tecnicista cuando exigió en su art. 41 que "a cada cédula se adhiriera una fotografía de frente y otra de perfil del inscrito y se le estamparan las impresiones dígito-pulgares". Ambos requisitos están de más. Si una cédula contiene, como lo prescribe el art. 40, nombre y apellidos completos, sexo, edad, estado civil, profesión, dirección domiciliaria, lugar y fecha de nacimiento, ya se excluye el fraude en gran escala y serían escasísimos los abusos cometidos por un individuo diferente del inscrito que pretendiera presentarse a la mesa electoral portando una cédula ajena. Si se quieren completar esos requisitos, sería normal pedir que el elector no solamente pusiese su firma en el libro sino también en la cédula, pero el requisito de la impresión digital se puede calificar de ridículo porque se supone que los miembros de las juntas municipales de inscripción no habrán visitado una escuela de criminología ni conocen el sistema de Bertillon para descifrar los misterios de la dactiloscopia. En lo que concierne a las fotografías, éstas son un medio fácil de identificación, pero inútil en este caso en que no se trata de un pasaporte o de una cédula de identidad. A la pequeña ventaja que se puede atribuir a la doble fotografía y que consiste en excluir escasísimos casos de fraude, se opone el grave inconveniente de que el ciudadano que quiere inscribirse debe empezar gastando algo para procurarse las fotografías. Con esto se excluye prácticamente del voto a los ciudadanos pobres y se crea algo similar a la tan difamada "poll tax" (impuesto de voto) que en los Estados Unidos es un medio para eliminar el voto de los negros (12).

Una práctica que debe considerarse en Venezuela como una consecuencia del exagerado temor de que una misma persona vote varias veces es la costumbre, no incluida en la ley, de que los votantes, después del voto, deben mojar el dedo pulgar en un líquido rojo llamado "manchador".

La Constitución de 1936 limitaba expresamente el sufragio a los venezolanos varones. Esta palabra fue agregada

(12) Beard, obra cit., p. 491.

entonces para excluir la interpretación antes propugnada de que las mujeres tienen, en virtud del principio de la igualdad de derechos, también el derecho de votar y participar en la vida política.

La última reforma constitucional ha hecho dos concesiones a las luchas del movimiento femenino que consisten en lo siguiente:

a) Según el art. 32, ord. 14º, *b*, las mujeres venezolanas tienen bajo las mismas condiciones que los varones el derecho de sufragio para la elección de los Concejos Municipales.

b) Según el nuevo art. 33, las mujeres venezolanas son aptas para ejercer cargos públicos de nombramiento, como juez, sin incluir la Corte Federal (que es electiva), inspector de policía y hasta ministro y embajador.

En cuanto a elegibilidad sólo es posible la elección de una mujer como miembro de un Concejo Municipal. Las demás funciones públicas que se adquieren por vía de elección, emane ésta del voto directo del pueblo como la de diputados al congreso, o emane ella de un cuerpo electoral como la del Presidente de la República o del Procurador General o Contralor General de la nación, son todavía monopolio de los varones.

La admisión de la mujer en los cargos públicos de nombramiento por la constitución da al poder ejecutivo la facultad pero no la obligación de escoger los funcionarios respectivos entre venezolanos y venezolanas capaces para el cargo. Se recomendará hacer uso de la facultad de utilizar el concurso femenino en las funciones relacionadas con la infancia y la asistencia social en las cuales la colaboración de la mujer será un aporte valiosísimo. La experiencia deberá demostrar si la pequeña concesión que se ha hecho a las mujeres en lo tocante al voto activo limitándolo al cuerpo poco importante que viene a ser el Concejo Municipal animará a muchas mujeres venezolanas a inscribirse en los censos electorales o si acontecerá lo mismo que según el testimonio del publicista colombiano José María Samper sucedió en la provincia de Vélez de su patria, cuando en 1854 se concedió en aquella

provincia el voto a las mujeres para las elecciones departamentales. Ninguna hizo entonces uso de tal prerrogativa (13).

Si la posibilidad de votar se considera como un medio de educar a la mujer para la vida pública, deberá darse en su integridad y no de este modo vacilante consentido ahora, que tiene más apariencia de negar que de conceder. Quizás hubiera sido mejor una pura negación del sufragio activo, pero dando la elegibilidad pasiva para todos los cargos públicos de nombramiento o de elección.

En contraste con el art. 63 de la constitución de 1864 que prescribió para las elecciones (las presidenciales) el voto directo y secreto, la constitución actual no habla de las modalidades de la elección en lo relativo al voto secreto o público. Consiguientemente esta cuestión debe decidirse por la ley de elecciones que dicte el congreso. Las cuatro leyes de elecciones que fueron promulgadas en 1936, 1940, 1941 y 1945 todas establecen el principio del voto secreto, principio que no siempre ha existido en Venezuela.

Según la constitución de 1830, art. 26, para constituir el colegio electoral, "cada sufragante parroquial votará por el elector o electores del cantón expresando públicamente los nombres de otros tantos ciudadanos vecinos del mismo cantón, los cuales serán indispensablemente asentados a presencia del sufragante en un registro destinado a este fin".

Las elecciones se efectuaban en asambleas y dijo el art. 9 de la ley de elecciones de 1830: "Los votos de cada sufragante se inscribirán en el registro, conforme al Modelo N° 1 que se acompaña leyéndose en alta voz a presencia del mismo sufragante". El propósito de este voto público era evitar la falsificación del resultado.

Con otro fin estableció Guzmán Blanco en la constitución de 1874, desconfiando tal vez de su popularidad, el voto público para la elección popular del presidente con la prescripción de que el votante debía firmar su voto. Su propósito

(13) Antonio José Montoya, Tratado de Derecho Constitucional, Bogotá, 1938, p. 37.

era ejercer sobre los electores la presión de los ojos de la autoridad.

El comentador de la primera constitución guzmancista de 1874 elogió el sufragio público con estas palabras: "Queden sólo para estimarse y decidir la cuestión eleccionaria aquellos de sus autores que no se avergüencen y cuya responsabilidad estén dispuestos a aceptar; responsabilidad ante la opinión pública, especialmente cuando ella es la única posible" (14).

A qué consecuencias condujo este voto público puede verse en el resultado de la elección del Presidente de la República en 1880 en el Estado Zulia (15). Obtuvieron votos:

1º—El general Antonio Guzmán Blanco.....	15.627
2º—El general Rafael Carabaño.....	3
3º—Dr. Raimundo Andueza Palacio.....	1
4º—Dr. Nicanor Bolet Peraza.....	1
5º—El general Venancio Pulgar.....	1

En 1889 Claudio Bruzual Serra criticó con acierto el voto público con estas palabras: "Verdaderamente que el sufragio directo y público es el que mejor garantiza la verdad del voto consignado, y por tanto se hace más difícil el fraude de parte de los encargados de recibir aquél. Pero dada entre nosotros la timidez del sufragante que ha pasado por tantos años de absoluta opresión; la indiferencia de los más, que por no chocar contra las pretensiones más o menos marcadas, pero siempre ostensibles, de las autoridades constituidas, o por no exponerse a ser luego mal vistos por este o aquel pretendiente que llegare a triunfar, el hecho es que una gran parte de los ciudadanos se dejan arrastrar por el temor, y la generalidad del pueblo se abstiene de votar" (16).

(14) Jesús Maria Portillo, Comentarios a la Constitución Federal Reformada, Caracas, 1874, p. 34.

(15) Al Congreso Nacional y Pueblos de Venezuela. Proceso eleccionario en el Zulia, Maracaibo, 1880, p. 2.

(16) Claudio Bruzual Serra, Estudio sobre Reforma Constitucional, Caracas, 1889, p. 37.

González Calderón dice con mucha razón que sólo el voto secreto "garantiza al elector una absoluta libertad de opinión, imposibilitando las coacciones irresistibles o las poderosas sugerencias extrañas que puedan llegar a suprimir o modificar su albedrío, como lo ha demostrado evidentemente la experiencia propia y la ajena. Que el voto secreto sea el único medio de garantizar la libertad de conciencia de los electores es una verdad tan inconcusa, que no hay por qué esforzarse en comprobar; esto es un *axioma* en ciencia política. La coacción extraña que puede influir para determinar el voto cuando es público, la penalidad del que trafica en los comicios comprándolo como mejor postor, desaparecen, porque materialmente no pueden operar si el elector no tiene más testigo que su conciencia cuando lo deposita en el sobre cerrado que oculta su contenido" (17).

Con el deseo de garantizar el secreto del voto la ley venezolana de elecciones provinciales de 1859, contenía la significativa disposición siguiente: "Las papeletas que contengan los votos se pondrán dobladas bajo una cubierta de papel blanco, en forma de una pequeña carta, la cual podrá pegar el sufragante, si lo quisiera, y no podrá tener ni distinto color la cubierta, *ni llevar ningún mote ni marca*, para que, apareciendo, en cuanto sea posible, todas iguales, se conserve el secreto del voto de cada uno".

Con el mismo fin la ley actual de elecciones suprimió la numeración de las boletas de votación que había prescrito la ley de 1941. Pero la ley actual no mantuvo las exactas y bien pensadas disposiciones de la ley de 1859 que protegían al elector contra cualquier marca en la boleta. El art. 77 de la ley de 1945 prescribe que "a cada boleta se le estampará el sello de la mesa en su reverso, en el momento de ser escogida por el votante". Tal procedimiento podrá hacer surgir en el elector la sospecha de que, poniendo el sello al

(17) Juan A. González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3ª ed., 1931, t. 2º p. 333. En el mismo sentido José Nicolás Matienzo, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2ª ed., 1926, p. 492; José Manuel Estrada, *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª ed., 1929, t. II, p. 152.

margen, en el centro o en el extremo de la boleta, los funcionarios de la mesa pueden individualizar su boleta. Tal disposición es antagónica a la del mismo art. 77 que dice que el "votante tomará al azar una de las boletas de votación con el anverso impreso hacia abajo para garantizar el secreto del voto".

Además, la ley establece el sistema de urnas y pide mesas aisladas en el local de votación para que el votante pueda escribir sin ser observado. Sería mejor prescribir la distancia mínima que estas mesas deban guardar del lugar donde se hallan la Junta Electoral y los testigos y la instalación de cortinas si el local no es bastante grande para permitir la separación.

Tan importante como el principio del voto secreto es el establecimiento de suficiente garantía para un escrutinio correcto y la precisión y la exactitud en todo el proceso electoral. A este respecto parecen satisfactorias las prescripciones de la ley vigente: ella crea una jerarquía de juntas electorales que son las de los municipios, distritos y Estados, todas supervisadas por el Consejo Supremo Electoral que se compone de nueve miembros elegidos por el congreso.

Para garantizar la independencia de los órganos electorales la ley tiene tres disposiciones valiosas. Según el art. 15 no podrán ser designados miembros de esos órganos "quienes ejerzan funciones de autoridad en la rama ejecutiva de la respectiva localidad". Según el art. 26 "los órganos electorales no deberán estar integrados por miembros de un solo partido político". Según los arts. 76 y 83, cada candidato puede designar un testigo con facultad de presenciar la votación en la mesa electoral y el escrutinio en la junta electoral distrital o departamental.

El Consejo Supremo Electoral, que en su mitad debe componerse de abogados o doctores en ciencias políticas, y que es un cuerpo parecido a un tribunal, designa la junta electoral regional (del Estado o Distrito Federal); la junta regional designa los miembros de las juntas distritales (en el Distrito Federal, departamentales), y éstas a su vez designan las juntas electorales municipales. La ley olvidó fijar quién nom-

bra los miembros de las mesas electorales. Es de presumir que el legislador no quiso cambiar la regla de la ley anterior de 1941 que atribuía el nombramiento a las juntas electorales municipales. Si el congreso deja de llenar esa laguna en sus próximas sesiones, el Consejo Supremo Electoral, mientras tanto, podrá hacerlo en el sentido de la ley anterior en uso de la atribución "de resolver acerca de todos los casos no previstos en la ley" (Ley de Elecciones de 1945, art. 27, ord. 24°).

Si las disposiciones de la ley se cumplen en el sentido de dar a los partidos de oposición una representación adecuada en todos los órganos electorales, el sistema electoral venezolano podrá evitar los inconvenientes del fraude electoral tan conocido en la América latina. A este respecto escribió Eugenio María de Hostos en 1887: "La designación de los individuos que han de componer las mesas receptoras y escrutadoras de votos es una de las más espinosas dificultades que encuentra la reglamentación de las elecciones. Interesando tanto como interesa a los partidos activos la vigilancia del proceso electoral, es un legítimo deseo el que manifiestan de tener parciales suyos que asistan a la recepción y al escrutinio y cómputo de los votos. Negarles ese derecho es una torpeza contra la justicia; abandonarles discrecionalmente el derecho, es una torpeza contra el orden público. Cometan injusticias aquellas legislaciones electorales que no reconocen por igual a todos los partidos el mismo derecho de inspección. Incurren en torpeza contra el orden las que reconocen ese derecho al partido que primero llega y primero se apodera por astucia o fuerza del lugar destinado a las votaciones.

"Hasta no ha mucho, la mayor parte de las leyes de elección atribuían, en los países latinoamericanos, o intervención o dirección en los procedimientos electorales a las municipalidades o ayuntamientos que, como gobierno de los municipios, parecían inmediatamente interesados en la lealtad, honorabilidad y pulcritud de los actos del cuerpo electoral. En cada un municipio era la municipalidad el centro establecido por la ley para la votación y el cómputo, o entraban los concejales como miembros natos de las mesas receptoras y escrutadoras.

Haciendo caso omiso de la confusión de atribuciones que hay en esta intervención de cuerpos organizados para fines de gobierno particular y no para funciones de poder soberano de la sociedad, no hay duda que la presencia de los representantes de la sociedad comunal en las operaciones decisivas de la función electoral era una garantía de legalidad y rectitud. Pero se olvidaba que los ayuntamientos, lejos de ser libres, han sido y generalmente son, en los gobiernos centralistas, esclavos del ejecutivo, que influye cuando quiere y como quiere sobre ellos" (18).

Una innovación importante de la última ley de elecciones es la introducción de la representación proporcional de las minorías. Según el sistema mayoritario que era antes el único conocido en Venezuela, un partido que llegue a reunir la mitad de los sufragios más uno tendrá siempre derecho a ocupar todos los puestos vacantes y una minoría compuesta de la mitad de los votantes menos uno no tendrá derecho a representación. La ley de elecciones de 1941 establecía para las elecciones de primer grado al concejo municipal y a la asamblea legislativa la mayoría relativa (art. 60) y para las elecciones de segundo grado de diputados y senadores la mayoría absoluta y si en la primera votación ningún candidato llegaba a obtener la mayoría absoluta la nueva votación se concretaba a los dos que hubieran obtenido mayor número de votos (arts. 64 y 71).

Duguit dice que el sistema mayoritario "conduce a la opresión de una parte de la nación por la otra, so pretexto de contener esta última unos cuantos votos más que la primera". El sistema mayoritario todavía en uso en Inglaterra tiene la ventaja de que el partido vencedor tiene una mayoría importante en la cámara de los comunes, mientras que el sistema de representación proporcional introducido en la mayor parte de los países de Europa puede conducir a la creación de una multitud de partidos cuyos representantes electos tendrán a veces dificultad de entenderse para aceptar un programa común de gobierno que será sustentado por una

(18) E. M. de Hostos, Lecciones de Derecho Constitucional, obras completas, ed. conmemorativa, XV, p. 254.

mayoría de ellos. Tal sucedió en Chile. A pesar de esas desventajas, el sistema de representación proporcional debe considerarse como el más justo. El sistema es no sólo superior al sistema mayoritario sino también a los sistemas de lista incompleta (voto limitado) y del voto acumulativo, sistemas usados en algunos países de la América latina. En Venezuela, donde según el sistema anterior las minorías estaban prácticamente excluidas de la representación, la oportunidad que da la nueva ley a las minorías puede ser un medio para permitir la creación de partidos de principio y una representación adecuada de las minorías. Sin embargo, esto presupone que el gobierno admita de una manera leal la participación en la vida pública a los partidos que no estén adscritos incondicionalmente al gobierno. Mientras sea permitido por el ejecutivo que los funcionarios públicos se inscriban en el partido oficial, y no hay razón para no permitirlo, se debe admitir el derecho de los funcionarios de inscribirse en otros partidos y ha de evitarse a toda costa la presión moral indirecta que aparentemente se ha ejercido en ellos para inducirlos a inscribirse en el partido oficial.

La actual ley de elecciones no admite el sistema de representación proporcional para todas las elecciones populares. El art. 5 de dicha ley dice que este sistema se aplicará siempre que se trate de elegir más de dos principales; tal sucede en la elección de los concejos municipales. La totalidad de ellos se elige en un solo circuito electoral en cada distrito. Sin embargo, hay una excepción importante: el art. 108 de la Ley de Elecciones deja subsistir la prescripción del art. 33 de la Ley Orgánica del Distrito Federal que dispone que en cada parroquia se elegirá un miembro principal y establece para su elección la mayoría relativa. El Distrito Federal es tan pequeño que parece injustificado sacrificar al deseo de dar una representación igual a las parroquias el principio mucho más importante de la representación proporcional de los varios partidos. La misma crítica puede hacerse al art. 87 de la Ley de Elecciones que prescribe en los Estados la elección de dos diputados a la asamblea legislativa en cada distrito, siempre con mayoría relativa, en vez de hacer elegir la totalidad de los miem-

bros de la asamblea legislativa en un solo circuito electoral del Estado según el sistema proporcional.

En cuanto a los diputados al congreso la Ley de Elecciones prescribe que cada Estado forma un solo circuito electoral. En consecuencia, el Estado que tenga sólo dos diputados, como actualmente Apure, Barinas, Bolívar, Cojedes, Nueva Esparta y Portuguesa, elegirá sus diputados conforme al art. 6 de la Ley de Elecciones con el sistema de la mayoría relativa; los Estados que tengan más de dos, entran a disfrutar del sistema proporcional.

Según el sistema de representación proporcional introducido por la Ley de Elecciones los electores continúan votando por los candidatos que ellos inscriben en la boleta. Pero la importantísima innovación consiste en que el voto obtenido por un candidato determinado no se cuenta en primer lugar a favor del candidato individual escogido por el elector sino a favor de la plancha en que figura el candidato. Solamente dentro de los puestos atribuidos con el cálculo proporcional a una plancha se toma en cuenta el número de votos que obtuvo cada candidato individualmente. Los electores con su voto favorecen en primer lugar a un partido (19) y sólo en segundo término a sus candidatos individuales.

El sistema de representación proporcional establecido por la Ley de Elecciones es el conocido bajo el nombre de *sistema del cuociente electoral* (ley, art. 5). Sobre el origen de este sistema dice Raveau: "El sistema del cuociente electoral fue ideado a fines del siglo XVIII por el duque de Richmond en Inglaterra, pero sólo en 1857 Thomas Hare explicó la teoría, primero en folletos y después en un extenso tratado. Dos años antes, en 1855, se dictaba en Dinamarca, inspirada por el Ministro de Hacienda de ese país, Andrae, una ley electoral con arreglo a este sistema. La teoría ha sido defendida por Stuart Mill en su conocida obra *El gobierno representativo*"

(19) No se necesita con rigor un partido registrado; para proponer una plancha basta que se reúnan 200 firmas de personas inscritos en el censo de un circuito regional para una plancha de diputados al congreso y 35 para una plancha en elecciones del distrito (ley, art. 36).

(20). Poco antes de las publicaciones de Hare en Inglaterra el suizo Víctor Considérant en 1842 propagó la idea de la representación proporcional en Ginebra.

Los sistemas de Hare y Andrae y la gran variedad de sistemas proporcionales que se inventaron después, tienen la misma base aritmética del cociente electoral. La diferencia esencial entre los sistemas de Hare y Andrae consiste en que el primero establece un solo circuito electoral para todo el país y el segundo distribuye el país en varios circuitos electorales, cada uno de los cuales calcula su cociente. Para ilustrar la base aritmética común a los dos sistemas, Raveau da el ejemplo siguiente:

“Electores del partido A	4.000
Electores del partido B	2.000
Electores del partido C	1.000
	7.000
Total de electores	7.000

Supongamos que se deben elegir 7 representantes.

7.000 (electores) : 7 (representantes) = 1.000 (votos que es el cociente).

Al partido A corresponden	4	representantes
Al partido B corresponden	2	representantes
Al partido C corresponde	1	representante
	7	que debían elegirse.
Total		

Con arreglo al sistema mayoritario, lista completa, los 7 habrían correspondido al partido A, porque tenía mayoría en el cuerpo electoral” (21).

Para obtener el cociente electoral, el total de votos válidos se divide por el número de personas que deben ser elegidas. Como en la práctica las cifras no serán siempre divisi-

(20) Rafael Raveau, obra cit., p. 102.

(21) Raveau, obra citada, p. 103.

bles por el cuociente electoral, el belga Hondt y el suizo Hagenbach-Bischoff han perfeccionado el cálculo proporcional introduciendo un divisor que evita en lo posible los residuos. En el sistema suizo el cuociente electoral se obtiene dividiendo el total de los votos de la elección por el número de representantes que haya de designarse más uno. La ley venezolana no aceptó este sistema perfeccionado sino prescribe en su art. 86 la división por el número exacto de elegibles. En cuanto a los votos restantes, después de haber adjudicado a cada partido tantos puestos cuantas veces cupiere el cuociente en el total de sus votos, la ley prescribe que los puestos que queden por proveer se adjudiquen a los residuos más altos.

De esta manera las minorías de un circuito que no lleguen a igualar la cifra del cuociente electoral (o un residuo suficientemente elevado) no se tomarán en cuenta para el cálculo de la representación proporcional. En un circuito con ocho elegibles, como existe para la elección de diputados en el Estado Lara, ya una octava parte de los votantes tendrá derecho a un representante, pero en el Estado Aragua que elige tres diputados, una minoría que no alcance o se acerque a la tercera parte de los votantes se perderá. Esto sólo se evita si los residuos en vez de competir entre sí en un solo circuito se agregan a los de otra lista del mismo partido en otra circunscripción, procedimiento que complica el escrutinio y con razón no se ha adoptado en el primer ensayo de voto proporcional en Venezuela. El sistema vigente permitirá a minorías puramente locales proponer una plancha, sin conexión con ningún partido nacional, porque el escrutinio se hace separadamente en cada circuito. La experiencia dirá si con la adopción de este sistema llegará a la Cámara de diputados la verdadera representación de todos los partidos.

Los escrutinios en el voto por mayoría se hacen definitivamente en el distrito; en el voto proporcional se hacen en el distrito para la formación de los concejos municipales y en la capital del Estado por la Junta electoral regional para los diputados al congreso. Las urnas se abren siempre por la junta distrital en acto público y es una cautela más que

pueda asistir un testigo designado por cada candidato (art. 83). También es la junta distrital la que hace siempre el primer cómputo de los votos.

Las juntas distritales intervienen no solamente en la elección misma sino también en la correcta formación del censo electoral. Según el art. 30, ord. 14º ellas pueden decidir sobre la anulación de inscripciones en el censo electoral a instancia de particulares o por propia iniciativa. Las juntas regionales y el Consejo Supremo Electoral funcionan como instancias de apelación. Es una laguna de la ley la de dar el recurso ante las juntas solamente para la anulación de inscripciones y no en el caso de que la junta municipal se hubiese negado a hacer una inscripción solicitada. (Ley de Elecciones, art. 3º, ord. 14º; art. 28, ord. 17º; art. 27, ord. 16º).

La Corte Federal tuvo que ocuparse en el año de 1937 (22) del caso siguiente: La Junta Electoral Municipal de Candelaria, parroquia de Caracas, negó la inscripción de Gustavo Machado, Salvador de la Plaza y otros, por considerar la Junta que éstos eran comunistas y que la inscripción no estaría conforme con el inciso VI del art. 32 de la Constitución de 1936. Los solicitantes se dirigieron al Consejo Supremo Electoral. Este cuerpo, bajo la presidencia del Dr. Carlos Morales, expidió una comunicación a las juntas estatales y a la junta parroquial de Candelaria advirtiéndoles que para la inscripción debían atenerse a lo dispuesto en el art. 21 de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones de 1936 que no exige ningún requerimiento sobre ideología política. Se basó el Consejo Supremo Electoral en la facultad que le concedía el art. 11, ords. 3º y 4º de la entonces vigente Ley de Censo Electoral y de Elecciones de 11 de septiembre de 1936, disposiciones que corresponden a los ords. 6º y 9º del art. 27 de la ley actual que atribuye al Consejo Supremo Electoral el control de la formación del censo electoral en toda la república, la supervigilancia del proceso electoral y el cumplimiento de la ley de elecciones. La Junta Electoral Municipal de la parroquia de Candelaria pidió a la Corte Federal la nuli-

(22) M. 1938, t. I, p. 139.

dad de la decisión del Consejo Supremo Electoral comunicada a ella por ser incompetente este Consejo Supremo para oír quejas de particulares. La Corte Federal pronunció la nulidad pedida; argumentó la Corte que el Consejo Supremo es la última instancia de apelación y deben las quejas dirigirse a las juntas distritales departamentales con posible apelación a las juntas regionales y en el último lugar al Consejo Supremo Electoral. La sentencia de la Corte Federal no puede aprobarse por la razón siguiente: por la señalada laguna de la ley no hay recurso ni apelación cuando se niega a un ciudadano la inscripción como elector; además, tratándose de autoridades administrativas y no de tribunales, la autoridad superior, a pesar de no estar obligada a ocuparse de casos individuales, puede tomar un caso individual como ocasión para dar instrucciones generales a las juntas que están subordinadas. La circular expedida por el Consejo Supremo Electoral no constituía una usurpación de poderes y la Corte Federal hizo mal en anularla (23).

Según el art. 114 de la Ley de Elecciones la Corte Superior de la región funciona con exclusión de los jueces de 1^ª y 2^ª instancia para conocer de la nulidad de elecciones por las causas enumeradas en la ley. La nulidad puede solicitarse por cualquier ciudadano 30 días después de la publicación del resultado de las elecciones; y de las respectivas sentencias de las Cortes Superiores puede recurrirse ante la Corte Federal.

Según el art. 79, ord. 4^º de la Ley de Censo Electoral y de elecciones de 1936 se podía pedir la nulidad por "haber mediado error o fraude en la computación de los votos al hacerse el correspondiente escrutinio o cuando se comprobaba que los escrutinios eran falsos o apócrifos". La Corte Federal dió una interpretación demasiado estrecha a este

(23) En los tribunales es de rigor seguir las instancias según las leyes de procedimiento, pero en la administración la suprema autoridad puede intervenir en cualquier caso. No sería una usurpación de poderes el hecho de que el Presidente de la República se dirigiera a un funcionario subordinado sin pedir antes su decisión del ministro respectivo.

ordinal cuando en la sentencia de 30 de setiembre de 1937 (24) revisó la de la Corte Suprema del Distrito Federal que había anulado una elección en que un número considerable de boletas de votación contenían alteraciones consistentes en transformar en un nombre distinto, por aditamento de letras y enmendaduras de otras, el nombre primitivamente escrito.

La Corte Federal dijo que en este caso no hubo "error en la computación" sino imposibilidad legal de computar o contar una parte de las tarjetas contenidas en la urna y continúa textualmente: "El caso actual no tiene según la ley más consecuencias que las que surgirían si en el momento de abrir la urna se le hubiese derramado un tintero sobre varias tarjetas cubriendo con una mancha de tinta los nombres de los candidatos, antes de ser leídos, por la junta. De esto resultaría que votos válidos cuando se emitieron han quedado inutilizados contra la voluntad de los electores y sin fraude ni error de la junta escrutadora; pero no se pueden contar a favor de ningún candidato porque no llegó a saberse a quién fueron dados esos votos. No podría decirse que en el caso de este ejemplo se incurrió en un error en la computación, sino que forzosamente se prescindió de votos inutilizados antes del escrutinio, circunstancia que la ley no consigna como causal de nulidad de las elecciones".

En nuestra opinión la ley quiso decir que es anulable cada computación o escrutinio incorrecto, sea que la Junta Electoral hizo intencionalmente el cálculo falso, sea que la Junta se equivocó. La equivocación puede ser o un error de cálculo o una equivocación de derecho. Este último caso de "error en la computación" lo comete la Junta cuando, a pesar de ser alteradas o destruidas un número considerable de boletas, ella continúa el escrutinio en vez de declarar que el escrutinio es imposible y que la votación debe repetirse. Por eso la Corte Federal hizo una mala aplicación de la ley cuando negó la anulación del escrutinio de las boletas alteradas.

Las leyes electorales de 1940 y de 1941 repitieron como causa de nulidad el error en el cómputo. Sorprendentemente

(24) M. 1938, t. I, p. 289.

la ley actual, que en el art. 114 dice que la acción de nulidad solamente se admite por las causas que señala la ley, suprimió entre las causas taxativamente enumeradas en el art. 115 la del error en la computación. Esta inexplicable omisión debe corregirse por una reforma de la ley.

La memoria de la Corte Federal y de Casación del año 1939 contiene varias sentencias con una jurisprudencia muy apropiada que interpreta el deseo de la Corte Federal de acabar con la impureza y el fraude que falsificaban el escrutinio con métodos de la época gomecista.

En sentencia del 30 de diciembre de 1938 fueron anuladas unas elecciones con las consideraciones siguientes: "Que los ciudadanos para constituir la Junta Distrital Electoral no prestaron el juramento de ley; que de la inspección ocular y la experticia practicadas en el proceso aparece que las boletas fueron escritas sólo por dos o tres personas, lo que, de no existir las irregularidades anteriormente indicadas, fuera por sí solo bastante prueba de fraude" (25).

Una sentencia del 31 de diciembre de 1938 pronunció la nulidad de elecciones con la argumentación siguiente: "Que la urna fue llevada a la Junta Distrital con la faja o sello rotos; que aparecieron en unas tarjetas nombres tachados sin poderse saber quién fue el autor de la tachadura, si el mismo votante o algún escrutador; que otras muchas tarjetas aparecen escritas de una misma mano; en otras boletas resulta ilegible lo escrito" (26).

Según el ord. 2º, art. 115 de la ley, que reproduce disposiciones de las leyes anteriores, otra causa de nulidad de las elecciones es la de haberse practicado la votación en lugares y condiciones diferentes a los señalados por la ley. Esta prescripción debe aplicarse estrictamente y la Corte Federal hizo bien en anular la elección por no haberse observado los lapsos requeridos para la formación del censo electoral (27), por no haberse publicado la votación con 15 días de anticipa-

(25) M. 1939, t. I, p. 392.

(26) M. 1939, t. I, p. 398.

(27) 31 dic. 1937, M. 1938, t. I, p. 412.

ción (28) y en otro caso por no haberse cumplido la disposición que prescribe que los locales de votación deben abrirse a las 6 de la mañana (29).

En el capítulo sobre el congreso veremos que es una función constitucional de éste la de calificar a sus miembros y parece por tanto no corresponder a la constitución que el art. 115, ord. 1º, someta al control judicial la cuestión de "estar el electo comprendido dentro de alguna de las causas de inelegibilidad, o carecer de los requisitos exigidos por la ley para ejercer las funciones del respectivo cargo". Se trata aquí de la calificación que, según el art. 66, ord. 6º de la constitución, compete exclusivamente a las respectivas cámaras del congreso y el procedimiento debe regirse según la Ley de Calificaciones de 28 de junio de 1943.

En conclusión de estas observaciones sobre el funcionamiento legal de las elecciones en Venezuela, se debe decir que el papel de éstas en la política del país hasta ahora ha sido insignificante. Pensaron los autores de la primera constitución que el día de la elección debía ser una fecha importantísima en que el pueblo soberano expresase su voluntad y fijase el rumbo para la marcha de ese pueblo eligiendo el equipo de hombres que por su capacidad y competencia, así como por su orientación, mentalidad e ideología, vengan a guiar la suerte de la nación, puesta en sus manos.

En realidad las elecciones no han sido hasta ahora otra cosa sino una vana formalidad aparentando una participación activa del ciudadano en la composición del poder público. Siempre han sido los gobernantes quienes han dictado en adelante el resultado de la elección y en tales condiciones no es de sorprenderse que en las filas de los ciudadanos falte el entusiasmo para el sufragio por saber el votante que su voto no podrá influir efectivamente en el resultado ya prede-terminado de la elección. Es de esperar que la introducción de la representación proporcional llegue a cambiar el aspecto de las elecciones en Venezuela.

(28) M. 1942, t. I, p. 317.

(29) 28 dic. 1937, M. 1938, t. I, p. 400.

Se ha criticado a los defensores de la votación popular y se ha expresado que la masa no tiene la capacidad y criterio suficientes para decidir de la suerte del país, pero como los gobernantes no suelen ser ángeles y buscan más bien el mantenimiento de las ventajas del grupo dominante, no se ha encontrado hasta ahora mejor defensor del pueblo que el pueblo mismo. Es insostenible la tesis de que los pueblos no son capaces para gobernarse a sí mismos; pero para el establecimiento de un gobierno popular se necesita preparación y madurez que ha faltado en la América latina donde el pueblo ha estado por siglos excluido de la participación efectiva en la vida política.

En un afán de ser modernos se habla hoy mucho de la democracia, pero las palabras vienen a ser una mentira que perjudica las democracias en vez de fomentarlas. El verdadero amigo de la democracia debe evitar que se desacredite aquélla con palabras y ha de saber que el único camino para salvarla es admitir y reconocer, a veces con dureza, la situación real. La verdadera democracia se logra por un proceso lento de educación de las masas para la participación de ellas en la vida pública. Por eso no hay otro remedio sino el de animar los impulsos del ciudadano votante, por primitivos e imperfectos que éstos parezcan.

La tendencia de los gobiernos de la América latina a ignorar, si no a temer, los movimientos del pueblo y a no permitir elecciones libres produjo el resultado de que la fuerza haya sido el único medio de remover a los gobiernos impopulares. Si el cambio de gobierno no se hace por el proceso normal de la elección se hará siempre por la fuerza.

La falta de un proceso electoral verdaderamente democrático es una de las causas de las frecuentes revoluciones de la América latina. El grupo revolucionario siempre pretenderá representar la voluntad de la mayoría, pero jamás se ha llegado a comprobar que dicho grupo sea verdaderamente la encarnación de la voluntad del pueblo y al contrario se sabe que muchas veces los vencedores de la revolución no son sino un pequeño grupo de aventureros. Si en verdad el voto popu-

lar no está exento de los abusos de la demagogia, siempre será preferible al éxito fugaz de un movimiento armado.

Las elecciones son uno pero no el único elemento de la democracia; quizás más importante es el control continuo que la opinión pública puede ejercer sobre el poder electo; por eso tienen tanta importancia la libertad de prensa y de reunión y la publicidad de los actos del gobierno.

Otro elemento indispensable de la democracia son las agrupaciones políticas constituídas en partidos, que agrupan la opinión pública en pro y en contra del gobierno y dan a la oposición la posibilidad de participar en la evolución del país en una forma legal, sin recurrir a la asonada o a la revolución.

CAPITULO XII

LOS PARTIDOS POLITICOS

No es posible hacer elecciones entre dos o más bandos distintos sin que se organice antes de la elección una élite representativa de electores en agrupaciones que seleccionen y apoyen a los candidatos y hagan la propaganda para su elección. Estas agrupaciones de propaganda electoral son conocidas con el nombre de partidos. En Venezuela no hay tradición de partidos y para su creación, bajo el imperio de la constitución de 1936, hubo dos graves impedimentos, a saber: la ley de protección del orden público y el ordinal 6º, apartes 1º y 2º del art. 32 en la redacción de 1936. que el pueblo venezolano motejó con el título de inciso VI.

No hay en efecto tradición de partidos en Venezuela. En la historia venezolana del siglo XIX se encuentran brillantes programas de un partido liberal de un lado y de un partido conservador del otro; pero como dijo Cecilio Acosta éstos no encarnaron ideas distintas. "En Venezuela, escribió Cecilio Acosta en 1868, no hay entre ambos bandos diferencia característica de doctrina, como en la Unión colombiana, que citamos como más vecina, y como sucede en otras partes: hay dos tribunas, pero no hay dos evangelios; y si se va a examinar bien todo, y se ponen a un lado pasiones, se hallará que las doctrinas proclamadas son las mismas, y que la diferencia y la dificultad se han puesto en la clase de los hombres para

llevarlas a la práctica. Esto ha agriado la lucha, esto ha traído las guerras, y ésta es la cuestión todavía" (1).

En su obra intitulada "El hombre y la historia", Gil Fortoul comprueba magistralmente esta tesis, esto es, que detrás de los programas nunca hubo verdaderos partidos. Gil Fortoul denomina periodo patriarcal la primera época de la independencia, que, según él, se caracteriza "por el estado de pasividad e ignorancia de la población". Esta época dura hasta 1840, año en que existieron nominalmente un partido liberal y un partido conservador. En el periódico "El Liberal", de Caracas, 25 de agosto de 1840, se dice de estos partidos: "No existen en Venezuela dos partidos nacionales que se hayan dado fórmulas de ninguna especie, lo cual es sabido generalmente. Sólo existen partidos locales en las ciudades capitales de cuatro o cinco provincias. De ellos tomaremos las fórmulas que con más generalidad se han dado algunos. *Hombres nuevos* (partido liberal) por una parte; *constitución, paz y orden* (partido conservador) por otra. Por *hombres nuevos* entienden o quieren hacer entender los partidarios de esta fórmula la elevación a los puestos públicos de los ciudadanos que no los han ocupado, y la separación de ellos, de los que hoy los desempeñan. Y por *constitución, paz y orden*, entienden o quieren entender los que tal fórmula proclaman que son ellos únicamente los amigos sinceros y cordiales de los tres motes que blasonan... Creemos haber probado que no existen hoy partidos políticos nacionales, y a ello añadiremos que los partidos locales que se notan, están únicamente fundados en el deseo de que sean éstas o aquéllas las personas que ocupan los destinos públicos" (2).

Gil Fortoul precisa que los hombres de ambos bandos solían unirse por su solo anhelo de gobernar. "Los hombres que se llamaron conservadores y los que se llamaron liberales en el periodo de 1840 a 1847 no volvieron a figurar nunca

(1) Deberes del Patriotismo (A Clodius), Cecilio Acosta, Opúsculos Críticos, Paris, 1913, p. 247; Obras, Caracas, 1909, t. V, p. 189.

(2) Gil Fortoul, El hombre y la historia, 3ª ed., Caracas, 1941, p. 59.

solos ni en el gobierno ni en la oposición: fieles los unos y los otros a la política de la fusión, aparecieron siempre unidos con sus antiguos adversarios, lo mismo cuando se trataba de urdir revoluciones que cuando había de darse impulso al progreso nacional”.

De la época de Monagas (1848 - 1858) dice Gil Fortoul: “Los partidos de aquella época eran tan personalistas como sus respectivos jefes. Durante muchos años la lucha por el poder no existe entre un partido de programa conservador y otro partido de programa liberal, sino entre agrupaciones ocasionales de hombres que posponen las teorías de gobierno al hecho de gobernar” (3).

Para el período siguiente Gil Fortoul llega a la misma conclusión: “La historia de la República desde 1848 hasta 1879 no se caracteriza por la lucha entre dos ideales diferentes, conservador el uno y el otro liberal”.

Una opinión idéntica expresa Arcaya en su ensayo sobre los “Partidos Políticos”: “Siempre nos ha parecido un grandísimo error el de creer que los partidos políticos que se llamaron en Venezuela *ministerial* y *constitucional* (apodados por sus contrarios de *oligarca* y *godo*, *conservador* y *centralista*) el uno, y *Oposicionista* al principio y luego *Liberal* y *Federal* el otro, (gracias a Dios desaparecidos ya por extinción absoluta el primero y por irremediable fraccionamiento el segundo), correspondieran, realmente, a los conceptos clásicos de *conservatismo* y *liberalismo* y más grave error todavía, el de suponer que siquiera alguna vez, satisficiera verdaderamente alguna necesidad racional de nuestra sociedad o produjeran algún resultado útil. Al contrario, nuestro criterio es que la lucha de esos bandos, lejos de haber hecho progresar el país, precipitaron su regresión en todas las manifestaciones de su actividad” (4).

Ambos autores deducen de sus consideraciones históricas que Venezuela no es un ambiente favorable a la creación

(3) Gil Fortoul, obra citada, p. 18.

(4) Pedro M. Arcaya, *Estudios de Sociología Venezolana*, Caracas, 1941, p. 127.

de partidos. Gil Fortoul los considera despectivamente como un "sistema exótico" y llega hasta decir que la imitación de tal sistema sería un retroceso (5). El insigne patriota Cecilio Acosta, a pesar de dolerse de las imperfecciones de los partidos cuando dijo de ellos que son "miserias doradas con nombres bellos" (6), no llegó a condenarlos para el futuro. Su trabajo sobre los partidos políticos publicado en Caracas en 1877 es un fervoroso llamamiento a la formación de partidos doctrinarios. Para él no es "exótico" el modelo inglés de partidos que combaten las doctrinas y al mismo tiempo respetan al adversario. Su concepto lo expresa así: "Los partidos son agrupaciones de hombres que profesan y predicán ciertas doctrinas con el objeto de hacer efectivo el bien público en el gobierno como órgano, y en la sociedad como la llamada a ser beneficiada; pero para que sean útiles, han de combatirse entre sí en el terreno de los principios, y no deben ser ni excluyentes ni excluidos en sus derechos como ciudadanos y en sus relaciones con la patria" (7).

La tradición democrática no se crea de un día para otro, pero debemos admitir que la creación de partidos es un elemento indispensable para la existencia de verdaderas elecciones y que su formación debe facilitarse para que con el tiempo y la simultánea educación de los electores se logre un espíritu democrático. Una elección sin partidos no es una verdadera elección. Acerca de esto dice Hauriou: "Las operaciones electorales son ciertamente la obra del cuerpo electoral, pero la ingerencia de la administración ejecutiva es aquí muy importante. Es la administración la encargada de preparar materialmente la elección, y ésta no es, en la forma, sino una operación administrativa. Es sabido que este papel de *manager* ha facilitado durante mucho tiempo a la administración la candidatura oficial y que hubo un tiempo en que los prefectos hacían elegir a quienes deseaban. Si han cambiado las cosas, no es porque se haya desinteresado de las

(5) Gil Fortoul, "El Hombre y la Historia", p. 121.

(6) Cecilio Acosta, Opúsculos Críticos, París, 1913, p. 141.

(7) Cecilio Acosta, Obras, Caracas, 1909, t. I, p. 262.

elecciones la administración, sino porque ha encontrado cointeresados en las organizaciones de los partidos políticos. Para nadie es un secreto que las elecciones se dirigen y se trabajan ahora, ya por la administración y de acuerdo con ciertos partidos políticos, ya por los partidos políticos contra la administración” (8).

Las constituciones usualmente no hablan de partidos, los principios aplicables a los partidos están comprendidos en los establecidos para las asociaciones en general y condensados en la garantía del derecho de asociación. Algunas de las más recientes constituciones han prohibido todos los partidos, excepto el partido del gobierno que en este caso no es ya un partido sino una organización semioficial en la cual los inscritos “apoyan” al régimen existente, sin ningún espíritu de crítica, debido a la presión de arriba, que crea una peligrosa mezcla de fanatismo y coacción. La organización del partido viene a ser un monopolio del Estado. Tal acontece en el régimen soviético (8¹) y en el régimen fascista, el cual, según su propia declaración, ha sido el polo opuesto de la democracia.

En la democracia ideal el Estado no interviene en la formación de partidos ni para crearlos, ni para limitarlos, ni prohibirlos.

La constitución venezolana menciona la libertad de asociación entre las libertades garantizadas por el art. 32, ord. 11º, con el texto siguiente: “La nación garantiza a los venezolanos la libertad de asociación, quedando ésta sometida a las restricciones y prohibiciones que establezcan las leyes”. Nada dice la constitución sobre la naturaleza de las restricciones y prohibiciones que pueden establecer las leyes. La garantía de la libertad de asociación según esta disposición sería platónica si no existiera el art. 34 de la constitución que prescribe que ninguna ley ni reglamento alguno podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos. Pero falta la precisión de la garantía de asociación en el art. 32. En

(8) Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid, 1917, p. 261.

(8¹) Constitución de la U. R. S. S., art. 126.

la mayoría de las constituciones modernas se encuentran disposiciones igualmente vagas. A este respecto Carlos Vidal Vergara observa que, dejando la constitución sometido el ejercicio del derecho de asociación a las futuras disposiciones de las leyes particulares, "prácticamente se pierde la garantía constitucional que debe asegurar la plena y verdadera libertad del ejercicio del derecho, porque se deja al arbitrio del legislador futuro concederla en la forma que más le plazca. Se destruye así el objeto mismo de una constitución porque su verdadera misión es la de fijar los principios en los cuales debe inspirarse y basarse la legislación general del país, a fin de evitar que circunstancias extraordinarias o apasionamientos momentáneos puedan influir en un momento dado en la dictación de leyes que modifiquen los buenos principios" (9). Esto es exactamente lo que sucedió en Venezuela cuando, a raíz de la muerte de Gómez, desatada la libertad contenida durante la dictadura, bajo la impresión de los excesos del momento, se dictó la "Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales" el 18 de junio de 1936. Esta ley es conocida con el nombre de "Ley Lara" por atribuírsele injustamente al ministro que hubo de refendarla, doctor Alejandro Lara; el desdichado texto de esta ley, pequeña y mezquina, recuerda los decretos policiales de Bismarck contra las asociaciones obreras en 1870. Algunos autores de derecho constitucional han tratado de considerar como inconstitucionales tales leyes que prácticamente niegan la libertad garantizada por la constitución. Dicen estos autores que la reglamentación de las garantías admitida por la constitución debe limitarse a prohibir el manifiesto abuso de las libertades garantizadas, pero la reglamentación legislativa no puede menoscabar tales libertades (10). Esta teoría nos parece correcta, pero no es probable que la Corte Federal intervenga para reducir la extralimitación de la Ley Lara a sus justas proporciones. Todas las sentencias pronunciadas

(9) Carlos Vidal Vergara, *Los derechos individuales en las constituciones modernas*, Santiago de Chile, 1936, p. 192.

(10) Juan A. González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3ª ed., 1930, t. I, p. 392.

hasta ahora en conexión con esta ley han protegido los actos administrativos realizados con aplicación de sus disposiciones.

Según dicha ley toda asociación que tenga por fin ejercer actividades políticas necesita para su establecimiento una autorización de altos funcionarios del gobierno, el Presidente del Estado y el Gobernador del Distrito Federal en sus casos; para obtener la autorización legal la asociación debe someter a la autoridad no sólo sus estatutos sino también "un programa concreto"; las cuestiones de fondo en ningún caso pueden ser confiadas a las juntas directivas o comités (Ley Lara, art. 16). Estas disposiciones van en contra de la naturaleza de un partido que debe tener la posibilidad de obrar con rapidez y sin la traba de las asambleas generales.

Contra la negativa de una autorización puede apelarse ante la Corte Federal. En una sentencia del 7 de diciembre de 1937 (11) la Corte Federal confirmó la decisión del Presidente del Estado Carabobo que negó la aprobación del programa y estatutos de la Agrupación Democrática Electoral y objetaba un artículo de los estatutos concebidos así: "El comité ejecutivo sesionará una vez por semana y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, no pudiendo resolver las cuestiones de fondo sin antes haber consultado con la asamblea".

En sentencia de 15 de diciembre de 1936 (11) la Corte Federal confirmó una decisión del Gobernador del Distrito Federal en que negaba la autorización solicitada por el Partido Democrático Nacional porque sus estatutos confiaban a un congreso de delegados la "autoridad suprema del partido" y reservaban solamente las cuestiones de fondo a las asambleas parciales de las distintas secciones del partido en el país. La misma sentencia expresa que conforme al inciso VI del art. 32 de la constitución de 1936 tal autorización debía ser negada a un partido si en éste participaban personas de filiación comunista.

(11) M. 1938, t. I, p. 371.

(12) M. 1937, t. I, p. 236.

En sentencia del 29 de marzo de 1938 (13) la Corte Federal confirmó la negativa que dió el Gobernador del Distrito Federal a la autorización solicitada por el partido democrático venezolano de entonces a pesar de que 16 miembros del partido en formación, cuya filiación comunista objetó el gobierno, se habían retirado del partido. Los hechos relatados en esta sentencia dan un vivo ejemplo de que la reglamentación de la formación de partidos es peligrosa. La ley de orden público contiene en su art. 17, entre otras cosas, la disposición aparentemente inocente de que la autoridad ha de negar la autorización a un partido si en su programa se incluyen actividades ilícitas. El gobernador consideró ilícito que el mencionado partido democrático venezolano se propusiera luchar por la supresión del inciso VI. Este punto del programa, considerado ilícito en 1938, vino a ser en 1943 uno de los lemas de otro partido democrático venezolano (P. D. V.), partido que esta vez no sólo está autorizado sino, además, oficialmente apoyado; y el postulado considerado en 1936 como ilícito fue formulado en abril de 1944 por el mismo Presidente de la República, en la carta que dirigió al P. D. V. y que inició la supresión del inciso VI en la reforma constitucional de 1945.

Una vez autorizada la existencia legal del partido, porque su programa y sus miembros parecen bastante inofensivos, surge un control permanente que se asegura por la prescripción de que el partido debe tener diversos libros con una lista de todos sus miembros, una contabilidad detallada, un relato también pormenorizado de las actas de las asambleas y de las juntas directivas en las cuales se insertan no solamente las decisiones tomadas sino también las proposiciones rechazadas y en cada acta la designación de la forma de aprobación de las mociones, votos salvados y personas que intervengan en los debates. Esta es una grave ingerencia del Estado en la esfera privada de los ciudadanos. Según el art. 24 los promotores o directores de una agrupación no constituida conforme a la ley serán penados con prisión de 3 a 6 meses.

(13) M. 1939, t. I, p. 196.

Lo que comprueba Gil Fortoul para Venezuela desde la independencia hasta 1880 cuando afirma que no hubo partidos, es verdad también hasta 1936. Solamente hubo grupos personalistas que apoyaban al gobierno o quisieron gobernar en su lugar, pero no hubo partidos doctrinarios. Bajo el régimen de la Ley Lara, fueron legalizados diversos partidos sin que ellos jugaran un papel efectivo en las elecciones; sólo en el Distrito Federal el partido de oposición izquierdista tuvo alguna influencia, pero la Corte Federal imposibilitó la actuación de los representantes elegidos para formar parte del Concejo Municipal con una jurisprudencia que los privó de la representación en el congreso y si llegó a elegirse excepcionalmente por una asamblea legislativa estatal o por un concejo municipal independiente a un senador o diputado que podían ser tildados de comunistas, su elección fue anulada por la Corte Federal basándose ésta en el anatema del comunismo que pronunciaba el inciso VI del art. 32 de la Constitución de 1936 (14).

La reforma de 1945 con respecto al inciso VI da a los comunistas la oportunidad de formar un partido y la de participar en la vida política del país, a condición de observar las leyes. Además, conforme a la Ley de Elecciones de 1945 (art. 36), un grupo de ciudadanos inscritos en el censo electoral puede, sin formar un partido, lanzar una plancha de candidatos para las votaciones directas. Deben reunirse 200 ciudadanos inscritos en el censo para lanzar en un Estado una plancha de candidatos a la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y 25 de un Distrito para lanzar una plancha de candidatos al Concejo Municipal o a la diputación de la Asamblea Legislativa.

Tal disposición de la Ley de Elecciones implica el derecho de hacer propaganda en favor de los candidatos lanzados y está en cierto modo en contradicción con la ley de orden público que se encuentra en tal punto derogada. Con un concepto más liberal la ley de elecciones permite la actividad política a cada ciudadano inscrito en el censo sin exponer el ejercicio

(14) Véase el capítulo XIII sobre el inciso VI.

de la propaganda a favor de una plancha a las mezquinas prescripciones policiales establecidas en la Ley Lara con respecto a los partidos políticos.

La consecuencia del sistema presidencial en la América latina ha sido la de que los partidos se han formado al rededor de un candidato presidencial en vez de estar basados en un programa. Si se introduce en Venezuela, como se propone ahora, el voto directo para la elección del Presidente de la República, esto envuelve el peligro de que en vez de partidos de principio se creen agrupaciones de breve duración que apoyan a un determinado candidato presidencial y luego desaparecen. Para conjurar este mal se debe dar más independencia al congreso. Sólo cuando la influencia de los electores deje de limitarse a un solo acto cada cinco años y venga a ser permanente y no transitoria, se podrá pensar en un desarrollo fecundo de la vida de los partidos. Es de esperarse que la introducción de la representación proporcional para la formación de una parte de los cuerpos legislativos dé a aquéllos más independencia e influencia en el gobierno.

En vez de partidos ocasionales con miras a la conquista del poder para su jefe y repartición de cargos públicos entre sus miembros, se necesitan partidos con una actuación constante en el congreso y en las asambleas locales a fin de que el gobierno se despersonalice y se sienta estimulado por la opinión pública y por la colaboración de todos los ciudadanos interesados en la vida pública. Así se logrará el pensamiento de Cecilio Acosta cuando dijo que los partidos "no deben contentarse sólo con nombres por cosas y con personas por principios".

CAPITULO XIII

EL INCISO VIº

Se entiende por inciso VI el ord. 6º del art. 32 de la constitución de 1936. Por las expulsiones que se pronunciaron por el ejecutivo poco después de la promulgación de la constitución de 1936, basado aquél en el ord. 6º del art. 32, tal disposición constitucional fue muy discutida. El pueblo le dio la denominación de inciso 6º, que fue después adoptada en el lenguaje oficial. La parte importante del ordinal conocido con el nombre de inciso VI es la constituida por los párrafos 1º y 2º que se referían a la filiación comunista y anarquista y fueron suprimidos en la reforma de 1945. Por el empeño de este libro de exponer la vida constitucional tal como se desarrolló en la realidad bajo el régimen de la constitución de 1936 y por la importancia de la jurisprudencia de la Corte Federal que pronunció la nulidad de elecciones de comunistas basándose en el inciso 6º, es necesario dedicar unas páginas de este libro a la hoy desaparecida redacción del inciso 6º.

El texto constitucional del art. 32, ord. 6º, en la redacción de 1936, era el siguiente: "La nación garantiza a los venezolanos:

6º—La libertad del pensamiento, manifestado de palabra, por escrito o por medio de la imprenta, u otros medios de publicidad, pero quedan sujetas a pena, conforme lo determine la Ley, las expresiones que constituyan injuria, calumnia, difamación, ultraje o instigación a delinquir. No

es permitido el anonimato, ni se permite ninguna propaganda de guerra ni encaminada a subvertir el orden político o social.

Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunista y anarquista; y los que las proclamen, propaguen o practiquen, serán considerados como traidores a la Patria y castigados conforme a las leyes.

Podrá en todo tiempo el Ejecutivo Federal, hállese o no suspendidas las garantías constitucionales, impedir la entrada al territorio de la República o expulsarlos de él, por el plazo de seis meses a un año si se tratare de nacionales o por tiempo indefinido si se tratare de extranjeros, a los individuos afiliados a cualquiera de las doctrinas antedichas, cuando considerare que su entrada al territorio de la República o su permanencia en él pueda ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social”.

El encabezamiento del ord. 6º no se ha cambiado por la reforma de 1945; en esta reforma se suprimieron los dos párrafos relativos a las doctrinas comunista y anarquista cuya aplicación trataremos de examinar sucintamente en este capítulo.

El texto de 1936 expresaba dos sanciones contra los afiliados a las doctrinas mencionadas; la una es el castigo conforme a las leyes y la otra es la expulsión temporal. La Corte Federal dedujo del texto antes reproducido una tercera sanción, la de la inhabilitación política.

En cuanto al castigo, el texto constitucional dice que los que proclamen, propaguen o practiquen las doctrinas comunista y anarquista “serán considerados como traidores a la patria y castigados conforme a las leyes”.

A pesar de usarse en el texto constitucional el término traidor a la patria, no se trataba aquí del delito clásico de traición, gravísimo delito contra la independencia y seguridad de la nación definido en los arts. 128 y siguientes del Código Penal.

Para castigar a los comunistas, por el mero hecho de “proclamar, propagar o practicar” la doctrina comunista, se debió crear una disposición penal especial. Esto lo hizo, bajo el

régimen de la constitución de 1931, que ya había prohibido la propaganda del comunismo, la ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales de 18 de junio de 1936, poco antes de la promulgación de la nueva constitución, de manera que la prohibición de la propaganda del comunismo proclamada en las constituciones de 1928, 1929 y 1931 quedaba antes sin sanción legal. La disposición legal que se refiere a la propaganda comunista es el art. 33 de la Ley de orden público que estaba concebido así: "El que públicamente, de palabra, por escrito o por impresos, por medio de radio-difusión, dibujos, carteles, mítines u otros medios de publicidad, o haciendo uso de algún servicio público, haga propaganda a favor de la abolición de la propiedad privada, lucha de clases, incitación de los obreros contra los patronos, extinción de la familia, desconocimiento de la ley, dictadura del proletariado; así como las demás doctrinas o métodos que abarquen el ideario comunista, anarquista o terrorista, serán penados con prisión de uno a tres años. Si como consecuencia de la propaganda llegaren a verificarse hechos delictuosos o desórdenes públicos, la pena será de dos a seis años".

La ley interpretó aquí correctamente las palabras proclamar, propagar y practicar una doctrina que usó la constitución en el sentido de propaganda pública. No se castigaba la pura expresión de la fe comunista y afortunadamente ni la constitución ni las leyes admitieron la persecución de la mera opinión si ésta no era propagada públicamente. Cuando se dictó un auto de detención contra Eduardo Machado por la publicación de un folleto intitulado "El Ejército rojo y la causa de sus victorias" que circuló en Caracas en 1942, dijo el juez segundo de primera instancia en su sentencia absolutoria referente a Eduardo Machado: "A través de sus palabras se adivina la ideología política del comentarista, pero como la ley no sanciona las ideas comunistas sino el hecho punible de propagarlas en el país, al juzgador le es imposible... interpretar extensivamente el art. 33 de la ley..." De esta decisión apeló el fiscal, pero fue enteramente confirmada por la Corte Superior del Distrito Federal en sentencia del 11 de agosto de 1942.

Desde la reforma de 1945 las leyes penales deben limitar la prohibición de la propaganda ilícita a la propaganda de guerra y a la que esté "encaminada a subvertir el orden político o social".

Esta última expresión no es muy distinta. Evidentemente sólo se puede hablar de una subversión que sea ilícita si se propagan métodos de violencia u otros métodos ilegales para trastornar el orden público. En este sentido el texto constitucional fue interpretado por la redacción de 1945 del actual art. 32 de la ley de orden público que reemplaza al anterior art. 33. El texto actual de dicha ley prohíbe la propaganda que "excitare a la violencia contra los poderes públicos o a la desobediencia de las leyes de modo que se ponga en peligro el orden político o social o la seguridad de las personas".

En cuanto a la medida de expulsión el texto constitucional de 1936 no hacía necesaria una ley complementaria. La misma constitución facultaba al Ejecutivo Federal para expulsar a los afiliados a las doctrinas comunista o anarquista por un plazo de seis meses a un año, si se trataba de nacionales y por un tiempo indefinido si se trataba de extranjeros. Para la expulsión no se formuló como condición la propaganda del comunismo en el país; era suficiente estar afiliado al comunismo (o anarquismo) si además el gobierno consideraba que la permanencia de un individuo afiliado pudiera ser peligrosa o perjudicial al orden público o a la tranquilidad social. Esta segunda condición limitaba la expulsión a situaciones de perturbación del orden público y era más bien una especie de estado de sitio, de suspensión de garantías, limitada a los individuos comprendidos en la medida de expulsión. Se podría pensar que la filiación a las doctrinas comunista o anarquista debía manifestarse por la inscripción en un partido comunista o por lo menos por la proclamación pública de las doctrinas correspondientes. Sin embargo, el gobierno no interpretó el término "afiliado" en este sentido legalista cuando decretó en 1937 la expulsión de 47 venezolanos considerados como enemigos peligrosos del gobierno (1).

(1) Esta disposición hecha para sentenciar a los líderes populares del momento, recuerda una ley mexicana del 23 de junio de 1833.

Esta fue la única vez que se aplicó la medida de expulsión conforme al inciso 6º. Actualmente la expulsión sólo es posible conforme al art. 36 de la constitución en el caso de la suspensión de las garantías con respecto a los individuos "que sean contrarios al restablecimiento o conservación de la paz". En este caso extraordinario de trastorno general de la paz pública la expulsión de nacionales cesa "al terminar las circunstancias que la hubieren motivado".

Conforme al inciso 6º la expulsión de los venezolanos debía operarse bajo dos limitaciones: 1º sólo podía dictarse contra los afiliados a las doctrinas prohibidas cuando su permanencia en el país se considerase como un peligro para el orden y la paz; 2º la medida no podía exceder de un año fijado como límite máximo. La jurisprudencia de la Corte Federal extendió considerablemente las consecuencias del inciso 6º con la práctica de anular las elecciones directas o indirectas de un afiliado a la doctrina comunista si resultaba electo para formar parte del congreso.

La Corte declaró que los comprendidos en un decreto de expulsión y los de alguna manera señalados por el índice de la sospecha gubernativa, debían ser considerados comunistas y automáticamente privados de los derechos políticos y por tanto inelegibles para cualquier cargo público. La Corte no pidió para esa consecuencia que los imputados hubieran incurrido en el delito de propagar las ideas prohibidas; era suficiente afiliarse en cualquier forma a la doctrina comunista o la mera expresión de un ideario comunista.

de la cual S. Moreno dice en su Tratado del Juicio de Amparo (p. 11): "Es también notable, entre los actos arbitrarios del Poder Legislativo, la ley de 23 de junio de 1833, que contenía una lista nominal de 51 individuos a quienes se mandaba salir de la República en calidad de desterrados por el término de 6 años y como si esto no fuere bastante se añadía que el gobierno quedaba facultado para imponer igual pena a los que se encontraren en el *mismo caso*. Como éste no se definía bien, la opinión pública llamo a esta ley en son de burla, la *ley del caso*".

La referida jurisprudencia se inició con las sentencias del 19 de febrero de 1937 (2) y 21 de abril de 1937 (3). En la primera de esas sentencias se anuló la elección del senador Gonzalo Barrios y de los diputados Jóvito Villalba, Raúl Leoni y Juan Oropesa. La Corte motivó la anulación con el argumento de que "el inciso 6º del art. 32 de la Constitución, al considerar como traidores a la patria a los que proclamen, propaguen o practiquen aquellas doctrinas y al penar con expulsión, a juicio del Ejecutivo, a los afiliados a ella, virtualmente ha hecho incapaces a esas personas para el ejercicio de los derechos políticos activos y pasivos... Que la inmunidad parlamentaria y la facultad constitucional que tiene el Ejecutivo para expulsar *en todo tiempo* a los afiliados al comunismo, se hallarán en conflicto o colisión cuando se reúnan en una misma persona las condiciones que hagan necesaria la aplicación simultánea de ambos preceptos constitucionales. En previsión de tal conflicto, las Asambleas Legislativas de los Estados y las de Concejos Municipales están obligadas a no elegir para senadores y diputados a personas que, por su filiación política, estén incurso en el inciso VI... Se tratará de una elección recaída en reos ya presuntos o convictos".

En la segunda sentencia la Corte anuló la elección de dos diputados suplentes por el Estado Zulia elegidos por la asamblea de municipalidades el 28 de enero de 1937. Se fundó la anulación en el hecho de que los electos se hallaban comprendidos en el decreto de expulsión de 13 de marzo de 1937, posterior a la elección de aquéllos.

En la sesión del Consejo Supremo Electoral celebrado el 2 de marzo de 1937, su presidente Dr. Carlos Morales, criticó la primera de las dos sentencias por haber pronunciado la Corte la pena de inhabilitación política que el Código Penal (art. 24) conoce solamente como pena accesoria de las de presidio o prisión, sin que existiera ningún fallo de los jueces penales que los condenase y sin haber sido oídos.

(2) M. 1938, t. I, p. 165.

(3) M. 1938, t. I, p. 216.

Contestó el Dr. Pedro Arismendi Lairé al Dr. Carlos Morales y a numerosos abogados que habían impugnado en artículos de prensa la jurisprudencia de la Corte que el inciso 6º daba a la Corte la facultad *implícita* de pronunciar la inhabilitación política de los comunistas y que el pronunciamiento de la inhabilitación correspondía al espíritu del inciso 6º (4). “Esta *capitis deminutio*, dice Arismendi, palpita con tanta fuerza en el inciso, que es como si estuviera expresada en la letra misma de éste. La Corte no sólo tenía la facultad, sino más aún, la obligación de ver como escrita esta inhabilitación política, en la reforma constitucional” (5).

En dos sentencias del año 1939 (6) la Corte Federal negó dos solicitudes de nulidad de elecciones de diputados porque la filiación comunista no estaba comprobada. La primera de estas sentencias expresa que la inclusión en un libro sobre actividades comunistas publicada por el Servicio Secreto de Investigaciones de Venezuela es un indicio grave pero que por sí solo no constituye prueba plena de la ideología comunista de los imputados.

En el segundo caso la Corte Federal no anuló la elección de R. H. R. porque este diputado electo, con beneplácito del gobierno, ejercía a la sazón un cargo público y si el Ejecutivo Federal, guardián de la constitución y del orden público, toleró este nombramiento, ello significaba que no lo consideraba comunista.

En esta sentencia cabe señalar el siguiente concepto: “Que el Dr. R. H. R. profesaba doctrinas políticas prohibidas por la Constitución, es la imputación de un hecho psicológico; tales hechos, en *juicios políticos*, como el presente, no son siempre demostrables de una manera directa sino por vía de pre-

(4) Artículo del Dr. Pedro Arismendi L., “En defensa de los fallos de la Corte Federal y de Casación”, ‘El Universal’, Caracas, 9 de marzo de 1937.

(5) Sexta continuación del antes mencionado artículo, ‘El Universal’, Caracas, 20 de marzo de 1937.

(6) Sentencia 30-3-39. Memoria, 1940, t. I, p. 184. Sentencia 18-4-39. Memoria 1940, t. I, p. 205.

sunciones cuando no se traducen actualmente por hechos exteriores inequívocos, pues tales fenómenos internos están sujetos al arbitrio de la facultad del sujeto... A quien ha ejercido en el pasado actos suficientes a inducir su ideología, no le basta para desvirtuar tal inducción, protestar una y mil veces que ahora tiene otra contraria, sino que le es menester aducir actos externos que contradigan elocuentemente y reiteradamente los actos anteriores”.

En sentencia de 4 de marzo de 1941 (7), la Corte Federal anuló la elección de dos diputados a petición del Procurador General de la Nación, actuando conforme a decisión acordada en Consejo de Ministros. La Corte Federal no examinó si los electos eran comunistas; no hizo mérito de las argumentaciones de los electos, quienes tuvieron gran empeño en demostrar que en la actualidad no ejercían ninguna actividad comunista; le bastó a la Corte Federal para declarar la nulidad de la elección el dictamen del Poder Ejecutivo que consideraba comunistas a los diputados electos, dictamen que la Corte Federal reconoce y declara “decisivo”.

La Corte interpretó el inciso VI en el sentido de que “el constituyente ha confiado al poder ejecutivo la sanción aplicable... con la circunstancia singular de que lo ha erigido en árbitro soberano en el punto. Es, pues, absoluta y extraordinaria, discrecional y única, la función de alta policía nacional que en esta materia tiene el poder ejecutivo”.

Con estas últimas sentencias la Corte Federal agregó a la facultad de expulsar que la Constitución concedía al Presidente de la República la facultad desconocida en la Constitución de anular elecciones porque lo que la Corte Federal hizo en esta sentencia equivale a pronunciar un *exequatur*.

Al promulgarse el 5 de mayo de 1945 la constitución parcialmente reformada estaba pendiente en la Corte Federal una demanda que pidió la nulidad de la elección recaída en los diputados doctores Inocente Palacios y Carlos Irazábal. En sentencia de 14 de agosto de 1945 la Corte declaró no tener materia sobre qué decidir porque los dos apartes del inciso 6º

(7) M. 1942, t. I, p. 127.

suprimidos en la reforma constitucional tenían carácter penal y la reforma que favorecía al reo debía aplicarse con efecto retroactivo. Ya antes de la reforma la jurisprudencia de la Corte sobre nulidad de elecciones no era lo bastante justificada. El art. 32, ord. 14º, de la constitución garantiza el derecho de sufragio a los venezolanos "que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política", la aptitud para "elegir y ser elegido, sin más restricciones que las establecidas en la constitución". La privación de los derechos políticos debe considerarse como un castigo. La jurisprudencia de la Corte lesiona el principio consagrado en el art. 1º del Código Penal según el cual nadie podrá ser castigado por un hecho no previsto como punible en la ley ni con penas no establecidas previamente, en concordancia con la letra b, ord. 17, art. 32 de la constitución. Estas disposiciones excluyen terminantemente la aplicación de penas por analogía. "El argumento por analogía no puede usarse en derecho penal en ningún caso, a menos que sea en favor del reo" (Irureta Goyena).

Tampoco podía justificarse la inhabilitación política por el principio de las facultades *implícitas* virtualmente contenidas en la constitución, ni siquiera cuando se niega el carácter penal de la medida. En la sentencia de la Corte Federal de 4 de marzo de 1941 la Corte dice que la prohibición de la representación parlamentaria "no aparece escrita en la constitución nacional, más ella se infiere evidentemente con la pureza incontrastable de la razón y de la lógica. Pues si el comunismo significa, en concepto del constituyente, traición a la patria, los comunistas no pueden ser servidores leales de la patria" (8).

En los Estados Unidos se admitió la interpretación por implicación solamente al tratarse de los poderes o facultades que se delegan al poder federal. Según la teoría de los poderes implícitos, introducida por Marshall, el gobierno federal no sólo tiene las facultades específicamente conferidas, sino las necesarias al ejercicio efectivo de las facultades expresamente delegadas al poder federal.

(8) M. 1942, t. I, p. 132.

Esta teoría está fundada en el art. I, sección 8^a, párrafo 18, de la constitución de los Estados Unidos que da al congreso la facultad de "dictar todas las leyes necesarias y convenientes a los fines de poner en ejercicio los poderes que preceden y todos los demás poderes concedidos por la constitución al gobierno de los Estados Unidos o a cualquier dependencia o funcionario de los mismos". Aquí se trata de las facultades atribuidas al legislador federal.

En cuanto a los tribunales, lo que no es absolutamente necesario para cumplir lo estipulado en la constitución no puede decirse que sea una facultad implícita y no se permite a ningún tribunal corregir lo que es ilógico en la constitución. Esta había establecido clara y limitativamente en el ord. 14^o del art. 32 las condiciones que anulan el derecho de todo ciudadano varón y mayor de edad para elegir y ser elegido. Al expresarse en el inciso 6^o que las doctrinas comunista y anarquista se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la nación y a quienes las proclaman se les califica de traidores a la patria, puede ser ilógico el no haberse cambiado el texto del ord. 14^o del art. 32; pero como el inciso 6^o creó una excepción al principio general de la libertad de pensamiento, el juez que encontrara ilógico el no haber pronunciado la constitución la inhabilitación política, sino que solamente autorizó al legislador para determinar el castigo correspondiente a los considerados como antipatriotas, no podía sino aplicar las leyes de castigo que se habían dictado conforme a la constitución. El juez no podía aplicar por implicación, por inferencia, sanciones que no establecieron ni la constitución ni las leyes. Hay muchas cosas ilógicas en la constitución, la cual no es la obra de un solo hombre, sino la obra de generaciones de legisladores y el juez puede sólo decidir positivamente sobre una cosa ilógica si hay un conflicto entre dos principios claramente expresados en la constitución y la aplicación de uno de esos principios excluye la aplicación del otro. La teoría de las disposiciones implícitas de la constitución debe limitarse a lo que necesariamente se debe deducir del texto constitucional, y no extenderse a lo que parezca al juez razonable o

lógico. En este último caso no habría límites a una interpretación de la constitución, de ajustarse tal interpretación a lo que parezca al juez oportuno, razonable, lógico o conveniente.

Venezuela no es el único país que ha usado el espantajo del comunismo para combatir a los opositores del gobierno; en otros países de la América Latina, sin que esto se halle en la constitución, partidos y periódicos han sido prohibidos so pretexto de prohijar y defender la doctrina comunista. En estos casos siempre se simuló la defensa de la democracia y se llegó hasta la dictadura en lo referente a la libertad de palabra y de asociación.

El constituyente hizo bien al abolir por la reforma de 1945 las disposiciones de los dos últimos apartes del inciso VI. En vez de adoptar leyes de excepción y hacer como antes investigaciones policiales que invadían el fuero de los ciudadanos, se ha dejado la defensa del orden público a las viejas disposiciones del derecho común y a la entera jurisdicción de los jueces naturales. El mal concebido y mal interpretado inciso VI afortunadamente pertenece hoy a la historia. Según la reforma constitucional de 1945 se garantiza la libertad de pensamiento sin otras limitaciones que las que pueden constituir los delitos de injuria, difamación, ultraje o instigación a delinquir.

En general puede decirse que la tendencia que tenían ciertas democracias a prohibir algunos partidos organizados por ser éstos antidemocráticos está en vías de desaparecer. Se considera hoy que la propaganda abierta de las teorías comunistas debe ser admitida en una democracia y que ésta es preferible a una propaganda ilegal hecha a la sombra y que crea mártires. La legislación suiza ha suprimido en 1945 la prohibición del partido comunista. En los Estados Unidos existió la práctica de no conceder a inmigrantes de filiación comunista el derecho de naturalizarse porque se consideraba que un comunista "no puede ser fiel a la constitución". Esta práctica fue considerada inconstitucional por la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Schneidermann*, representado

éste por el abogado Wendell Willkie. En sentencia de 21 de junio de 1943 (9) la Corte Suprema declaró lo siguiente:

“La plataforma de 1928 del partido comunista de los Estados Unidos se decidía por la abolición del Senado, de la Suprema Corte y del poder de veto del Presidente y pedía la sustitución de los distritos congresionales por ‘Consejos de Trabajadores’ con el poder legislativo y ejecutivo unidos. Serían sin duda trascendentales estos cambios en nuestra presente estructura de gobierno, cambios que es razonable afirmar que no son deseados por la mayoría del pueblo de este país, pero cualesquiera que sean nuestros puntos de vista personales, como jueces no podemos tolerar que una persona que se inclina por su adopción a través de medios pacíficos y constitucionales no sea leal a la Constitución, pues es concebible que una ‘libertad ordenada’ se mantenga sin esas instituciones. En consecuencia no podemos resolver que el reclamante no es leal a la Constitución por su posible creencia en el establecimiento de alguna forma de organización mundial soviética. Hay una diferencia fundamental entre agitar y exhortar a la acción violenta que crea un peligro claro e inminente de desorden público u otro mal y simples justificaciones doctrinales o predicciones del uso de la fuerza en condiciones hipotéticas y en algún futuro indefinido, predicción que no se intenta poner de inmediato en acción, dejando así oportunidad para la discusión general y el tranquilo proceso del pensamiento y de la razón”.

Con la reforma de 1945 Venezuela aceptó el punto de vista expresado en la sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos y se permite hoy en Venezuela la libre discusión de la teoría comunista, ardientemente definida por una parte de sus ciudadanos.

(9) *Schneidermann vs. United States*, 320 U. S. 118 a 207; reproducimos la traducción de Antonio Carrillo Flores en Cuadernos Americanos, México, 1º de julio de 1944, p. 28.

CAPITULO XIV

LA SEPARACION DE LOS PODERES Y EL SISTEMA PRESIDENCIAL

Consecuente con el art. 13 de la Constitución, que dice que el gobierno es representativo, el art. 51 establece la separación de los poderes federales: "El poder federal se divide en legislativo, ejecutivo y judicial". Las constituciones americanas se inspiraron todas en la teoría de Montesquieu que Simón Bolívar formuló con estas palabras: "Huid del país donde un solo hombre ejerza todos los poderes: es un país de esclavos".

El pasaje clásico del capítulo VI del libro XI del "Espíritu de las Leyes", que según la expresión de Esmein ha dado la vuelta al mundo, es el siguiente: "La libertad política no se encuentra sino en los gobiernos moderados. Pero no está siempre en los gobiernos moderados. Está allí solamente cuando no se abusa del poder; pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él. Va y anda hasta que encuentra límites. ¿Quién lo diría? La virtud misma necesita límites. Para que no se abuse del poder es preciso que por la disposición de las cosas el poder detenga el poder".

Manuel Herrera y Lasso observa con acierto que ya Aristóteles había descubierto los tres poderes ejecutivo, deliberante y judicial que componen un gobierno (1). A Montesquieu se

(1) Manuel Herrera y Lasso, Estudios de Derecho Constitucional, México, 1940, p. 23, 172 y 209. Nos parece errónea la aserción de

debe que se haya arraigado la idea de que cada uno de esos poderes debe ser independiente y que ellos deben controlarse y limitarse mutuamente.

El sistema presidencial de la América latina tomó hasta cierto punto como modelo el de los Estados Unidos. Muchos autores ingleses y americanos han dicho que la diferencia esencial de los dos sistemas inglés y americano consiste en la más rigurosa aplicación del principio de la separación de los poderes en los Estados Unidos. El autor francés Hauriou critica que las constituciones americanas hayan adoptado de una manera irrestricta el principio de la separación de los poderes y advierte que Montesquieu se había inspirado para formular su teoría en la vida constitucional inglesa y que entendió el principio de separación de los poderes en un sentido flexible que entraña la colaboración de los poderes en el cumplimiento de las mismas funciones (2).

La rigurosidad de la constitución de los Estados Unidos es intencional. Madison, que está considerado como el más prominente de los autores de la constitución (*the master-builder of the constitution*), escribió en *El Federalista* (3) que Montesquieu claramente “no quiso decir que los tres departamentos del gobierno no deberían tener una *intervención parcial* en los actos de los otros o cierto dominio sobre ellos. Su idea no puede tener más alcance que éste: que allí donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una

Herrera (p. 172) en la cual dice que Montesquieu había entendido que los tres poderes que dedujo de la constitución inglesa eran: “el poder ejecutivo, el legislativo que radica en la Cámara de los Comunes y el poder ordenativo o moderado que ejercita la Cámara de los Lores”. Fue John Locke quien en su ensayo sobre el Gobierno Civil, cap. XII, distinguió el poder legislativo del poder ejecutivo, dividiendo este último en poder ejecutivo interno y en poder de paz y guerra (poder federativo). Basándose en Locke, Montesquieu agregó al poder ejecutivo (interior y externo) el “poder de juzgar”.

(2) Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, Ed. española, Madrid, 1927, p. 382.

(3) El Federalista, ed. española del Fondo de Cultural Económica, México, 1943, p. 210.

constitución libre se hallan subvertidos". La misma constitución de los Estados Unidos hizo una excepción importante del principio de separación cuando confirió al Presidente la facultad de vetar las leyes votadas por el Congreso.

La idea que inspiró a los autores de la constitución norteamericana fue la de crear un poder ejecutivo unipersonal fuerte, para darle la necesaria energía de acción en un Estado federal con muchas divergencias de opiniones, pero al mismo tiempo crear un congreso independiente para satisfacer las tendencias democráticas del pueblo que debía aceptar la nueva constitución. Los constituyentes no habían imaginado la suma de poderes que había de reunir en su mano el presidente debido al aumento de la población durante siglo y medio y también a la extensión de las facultades del Poder Federal. El presidente de hoy en muchos respectos tiene más poderes que el primer ministro inglés. Sin embargo, un perito en la materia, Harold Laski, escribe en 1940: "El Presidente de los Estados Unidos debe envidiar la posición legislativa de un primer ministro británico. El último es jefe de una mayoría parlamentaria asegurada; si no ha cometido un gran disparate, es el electorado y no el parlamento quien deshace sus medidas. El y su gabinete tienen la iniciativa efectiva de toda legislación, sobre todo en finanzas; y no están sometidos a presión regional. En casi todos los aspectos hay una diferencia enorme entre la práctica establecida en Gran Bretaña y la situación presidencial. El presidente nunca domina al Congreso, excepto en breves intervalos de emergencia. No está seguro de que éste acepte sus principios de acción; y como lo llegó a saber Franklin Roosevelt por propia experiencia, ni siquiera una gran mayoría en ambas Cámaras llegó a garantizar su influencia en el Congreso. En el caso de no tener el Presidente mayoría nominal, podrá estar seguro de que el objeto principal del Congreso consistirá en desacreditar su administración. No puede amenazar la disolución de una de las cámaras; ni él ni su gabinete participan directamente en las labores del Congreso; depende de legisladores cuya opinión de lo que debe hacerse no es menos importante que la suya propia. Podrá iniciar leyes; y puede estar seguro de que sus proposiciones

recibirán una atención considerada. Pero encontrará siempre en cada cámara media docena de hombres con autoridad suficiente para promover leyes independientemente de él. Puede estar seguro también, por capaz que sea, de que una de las cámaras o ambas invertirán una parte considerable de sus energías en investigar su administración; y al contrario de lo que sucede con el primer ministro inglés, no le será posible determinar en su propio beneficio la composición de las comisiones de investigación" (4). Laski cita al representante Hoar, quien escribió en 1903: "Los senadores más eminentes hubieran considerado como ofensa un mensaje personal de la Casa Blanca en el cual se expresara el deseo de que adoptaran en el ejercicio de sus deberes legislativos una posición que no corresponda a sus propias opiniones. Si visitaban la Casa Blanca, era para dar y no para recibir consejos" (5). A. Lawrence Lowell, Presidente de la Universidad de Havard, escribió en 1929: "Durante la crisis de una gran guerra el poder del Presidente llegó casi a ser despótico; pero después de la guerra civil como después de la guerra mundial su autoridad cayó rápidamente más abajo de lo normal. En los dos casos el factor personal intervino evidentemente; pero el poder que había sido llevado a un extremo tuvo una tendencia a encogerse como una tira de caucho. Esta elasticidad, que es preciosa, parece provenir en gran parte de que el elemento autocrático se desenvuelve y se contrae bajo la presión de la opinión pública según las necesidades del momento" (6). Esto coincide con la observación del autor inglés Bryce, confirmada por Laski, de que muchos presidentes de los Estados Unidos han sido personas mediocres. Los partidos que designan los candidatos a la presidencia no quieren entregar la influencia que ejercen en el Congreso a presidentes con fuerte

(4) Harold J. Laski, *The American Presidency*, New York, 1940, p. 111.

(5) Laski, obra cit., p. 125.

(6) A. Lawrence Lowell, *La Crisis de los Gobiernos Representativos y Parlamentarios en las Democracias Modernas*, Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata, dirigidos por Alfredo L. Palacios, t. IV, 1929, p. 410.

personalidad; personalidades fuertes se eligen sólo excepcionalmente en épocas de peligro.

Las observaciones de Laski se refieren sobre todo a la legislación, punto en que los congresos americanos han sido celosos de su independencia. En la Administración la constitución hace ya una excepción importante de la separación de los poderes, cuando prescribe que los nombramientos de altos funcionarios deben ser aprobados por el senado; lo mismo se prescribe para la aprobación de los tratados con otros países, aunque el contenido de los tratados sea puramente administrativo. En el poder judicial el presidente y el senado intervienen solamente en el nombramiento de los jueces federales; una vez nombrados son absolutamente independientes del poder ejecutivo y legislativo, lo que se logra por el nombramiento vitalicio que la constitución establece con respecto a los componentes de la Corte Suprema y demás cortes federales.

En Venezuela la constitución establece algunas diferencias con el sistema presidencial norteamericano. En lo legislativo, la constitución declara en favor del Presidente de la República el derecho de iniciativa de las leyes. Este derecho se ha desarrollado también en la práctica norteamericana: los presidentes piden medidas legislativas en sus mensajes al congreso; los miembros del gabinete comparecen frecuentemente ante las comisiones del congreso para defender proyectos de leyes. Así el texto de la constitución venezolana no prescribe algo diferente de la práctica norteamericana. Pero hay una gran diferencia entre la práctica de Estados Unidos y la práctica de Venezuela. Aquí los proyectos de leyes son casi exclusivamente elaborados o inspirados por el ejecutivo; la recomendación por el Presidente de la República asegura su aceptación en el Congreso, y la labor legislativa que emane de miembros del congreso individualmente es minimal.

En lo administrativo, el congreso tiene como en los Estados Unidos la prerrogativa de aprobar el presupuesto. Pero mientras que en los Estados Unidos la discusión del presupuesto y la determinación de cada una de sus partidas es la más impor-

tante función del congreso, en Venezuela la aprobación del presupuesto ha sido hasta ahora una pura formalidad, sin modificaciones de lo propuesto por el gobierno o con modificaciones insignificantes. En los Estados Unidos la administración no puede gastar más de lo previsto en el presupuesto; en Venezuela el Ejecutivo tiene según el art. 104, ord. 28, la facultad de decretar créditos adicionales.

Las dos cámaras venezolanas intervienen en la aprobación de los tratados internacionales, sean éstos de carácter legislativo como las convenciones para unificación del derecho internacional privado, sean ya de carácter administrativo como un tratado comercial. Igualmente interviene el Congreso para "aprobar o negar" los contratos de interés nacional celebrados por el Ejecutivo Federal (art. 78, ord. 6). La constitución no define lo que es un contrato de interés nacional; cita como ejemplos los contratos para la construcción de ferrocarriles, establecimiento de comunicaciones telegráficas, es decir, casos en los cuales el gobierno otorga una concesión contra la aceptación por el concesionario de ciertas obligaciones contractuales. También menciona la constitución los contratos de inmigración y colonización, que más valiera dejar a la única competencia del Ejecutivo por ser éstos asuntos de índole típicamente administrativa. De la expresa excepción de los contratos mineros o sobre tierras baldías, que por su frecuencia no pueden todos ser sometidos al congreso, se deduce que cualquier otro contrato en el cual se disponga de bienes nacionales debe ser sometido al congreso. Según el ord. 7 del art. 78, la enajenación de bienes inmuebles del patrimonio de la nación debe, sin excepción y so pena de nulidad, ser autorizada por el congreso. La constitución no dice nada de los contratos para la construcción de obras públicas, pero es evidente que los numerosos contratos de obras corrientes no pueden estar sometidos al congreso y que el control de éste se limita aquí a conceder los gastos probables en la ley de presupuesto y a examinar los gastos efectivos en la cuenta anual del Ministerio de Obras Públicas. Otra cosa son las

obras de alcance nacional. Siempre que una obra tenga importancia para el país, debe intervenir el Congreso (7).

La Corte Federal interpretó de manera restrictiva la facultad del Congreso de aprobar o negar los contratos de interés nacional "que celebre el Ejecutivo Federal" negando al congreso la facultad de expedir leyes que autoricen al Ejecutivo para celebrar contratos que el Ejecutivo no hubiera antes concebido, preparado o planeado. Por ejemplo, anuló la Corte Federal una ley por la cual el congreso autorizó al Ejecutivo para hacer préstamos hasta por la cantidad de Bs. 3.000.000 a la municipalidad de Barquisimeto, con fijación en la misma ley del destino que había de darse al préstamo por la municipalidad, de los intereses que aquélla debía pagar y de la amortización del capital (8). Dijo la Corte que "el llamado proyecto de ley especial no es proyecto de ley sino un mandato que el poder legislativo en sesiones ordinarias da al poder ejecutivo para que suscriba un contrato de interés nacional con sujeción a estipulaciones prefijadas por el mandante mismo, esto es, por el poder legislativo". También anuló la Corte Federal (9) una ley por la cual el congreso resolvió donar como ejidos a cinco municipalidades parte de los terrenos confiscados a la herencia de Gómez, diciendo la Corte Federal que según el ord. 21 del art. 100 (de 1936) se trataba de una función atribuida al Ejecutivo Federal y que la facultad de las Cámaras Legislativas estaba "limitada a aprobar o negar los contratos o convenciones que celebre el Ejecutivo Federal". La Corte Federal anuló (10) asimismo un acto del congreso que había decretado "el estudio y trazado de un ferrocarril de los Llanos". La Corte dijo que según el art. 76, ord. 4, de la Constitución de 1936 el congreso estaba limitado

(7) El Ejecutivo decretó sin consulta del Congreso las importantes obras del puerto de La Guaira y del acueducto de Caracas, valoradas en muchos millones. Estas obras por su importancia y alto costo se salen de la administración corriente y hubiera correspondido a la mente de la constitución someter los contratos respectivos a la aprobación del congreso.

(8) Sentencia del 25 de Novbre. de 1937, Memoria 1938, I, p. 350.

(9) Sentencia del 22 de Dicbre. de 1937, Memoria 1938, I, p. 381.

(10) Sentencia del 16 de Novbre. de 1937, Memoria 1938, I, p. 339.

a examinar anualmente las memorias de los ministros y a aprobar o improbar los actos administrativos realizados, y que si el congreso asume la ordenación de un acto administrativo comete con esto una violación de su deber constitucional.

Según la mente de la constitución el congreso siempre tiene la última palabra para la conclusión de un contrato público; sin su consentimiento ningún contrato de interés nacional comprendido en el art. 78, ord. 6, tiene validez, lo que expresa una subordinación del poder ejecutivo al congreso. Sin embargo, tratándose de contratos que necesitan negociaciones con particulares, para los cuales una asamblea es inidónea, parece indicada la preparación de los contratos por el Ejecutivo que tiene la organización necesaria para negociar. Así la conclusión de un contrato viene a ser una colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, incumbiendo al Ejecutivo el trabajo preliminar y a la Legislatura dar o rehusar su *placet*; si no le conviene a la legislatura una cláusula del contrato, ella debe pedir al Ejecutivo, órgano para las negociaciones con los particulares, que trate de obtener de la otra parte el consentimiento para la modificación de la cláusula. En este juego de colaboración la iniciativa vendrá normalmente del Ejecutivo y la Corte Federal tuvo razón al anular la "ley" que autorizaba al Ejecutivo para hacer un empréstito a una municipalidad bajo condiciones ya fijadas y sin posibilidad para el Ejecutivo de negociar las condiciones ni posibilidad para hacer sus observaciones sobre la disponibilidad de los fondos necesarios para el empréstito y la solvencia de la municipalidad que debía aprovecharse del préstamo. En cuanto a la anulación de la resolución de donar inmuebles nacionales a una municipalidad, esta anulación parece justificada, si el congreso no había antes invitado al Ejecutivo a estudiar la oportunidad de tales liberalidades y expresar su opinión; el Ejecutivo, responsable como es de la administración de los bienes nacionales, tiene un derecho a formular su opinión.

Pero sin duda el congreso tendrá siempre el derecho de pedir que el Ejecutivo estudie y dé cuenta de un proyecto. Por eso no parece correcta la anulación de un acto por el cual el congreso meramente manda al Ejecutivo a estudiar y trazar

un proyecto de ferrocarril. La formación de tal mandato no es, como pretende la Corte Federal, violatoria de la constitución. El silencio de la constitución sobre el asunto no da al Ejecutivo la exclusividad de la iniciativa; el Congreso, como representante elegido del pueblo, es responsable del progreso del país y sería un error limitar el control del Congreso a los asuntos que le someta el Ejecutivo y no permitir a los representantes que inviten al Ejecutivo a someterles el estudio de un asunto cuya realización consideran inspirada en el interés del país. Es de advertir que la disposición del art. 113 de la Constitución sobre las memorias anuales a que alude la Corte Federal en su última sentencia prescribe que los ministros darán cuenta al Congreso no sólo de los actos administrativos realizados sino también de lo que "crean conveniente que se haga en sus respectivos ramos", es decir, de los proyectos que tiene el Ejecutivo. El Congreso debe aprobar o improbar el programa del Ejecutivo y la improbación incluye naturalmente la posibilidad de que el Congreso pueda reducir o ensanchar el programa de un ministerio y pedir o más bien ordenar el estudio de una actividad del Estado que puede ser un acto unilateral del Estado o la preparación de un contrato como en el caso de la construcción de un ferrocarril.

El sistema presidencial venezolano se distingue del sistema norteamericano en que los decretos del Presidente de la República son nulos si no son refrendados por el ministro o ministros a cuyo ramo corresponden (art. 109). Los actos importantes solamente pueden hacerse con aprobación del Consejo de Ministros (art. 104, ords. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 28, 29). Este sistema de gabinete adoptado en los países de la América Latina difiere más del sistema parlamentario inglés que del sistema norteamericano, porque el presidente nombra y quita libremente y en cualquier momento a los ministros y puede así remover a ministros que no voten según su deseo en una sesión del gabinete o que se opongan a una orden dada por el presidente.

Otra diferencia con la constitución norteamericana es que los Ministros son según la constitución el órgano de enlace entre el presidente y las cámaras. Los ministros tienen aquí

el derecho de palabra y pueden ser obligados a comparecer ante las cámaras para dar informes (art. 114). Las cámaras tienen según el art. 77, ord. 4, reunidas en congreso, la facultad de aprobar o improbar las memorias y cuentas de los ministros, derecho que no tienen respecto al mensaje anual presentado por el presidente de la República, según el ord. 3 del mismo artículo, lo cual se deduce de la comparación de los ords. 3 y 4. La Cámara de Diputados tiene además la facultad de dar voto de censura a los ministros, "cuyos actos lo merecieren", facultad platónica porque el Presidente de la República no está obligado a remover a un ministro censurado (art. 59, ord. 1).

Así se puede decir que según la constitución el control del congreso sobre el Ejecutivo es muy limitado. Las únicas disposiciones que pueden considerarse como control son el examen de las cuentas anuales y el derecho que tiene cada cámara de nombrar comisiones de investigación, a las cuales toda autoridad administrativa debe suministrar los informes solicitados (art. 79). Esas comisiones de investigación adquirieron gran importancia en Estados Unidos; los autores Ogg y Ray dicen: "Tales comisiones desempeñan el papel de gran jurado y en numerosas ocasiones han sido efectivas al sacar a luz mala administración, ineficacia o corrupción" (11).

La más importante función que tiene el congreso con respecto al Ejecutivo es la misma elección del Presidente de la República, que está confiada a las Cámaras reunidas. En la práctica venezolana hasta ahora la influencia del Presidente gobernante ha sido decisiva para la designación de su sucesor. Cuando en 1888 el Congreso quiso elegir un Consejo Federal crespista para hacer de Joaquín Crespo el Presidente de la República, Guzmán Blanco hizo arrestar en abierta violación de disposiciones constitucionales sobre inmunidad, a varios congresantes, pertenecientes a la mayoría crespista para conseguir así la victoria de su candidato Rojas Paúl con un con-

(11) Frederic A. Ogg, P. Orman Ray, *Introduction to American Government*, 5ª ed., New York, 1935, p. 446. Manuel Andreozzi, *Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios*, Buenos Aires, 1943, *passim*.

greso mutilado. En 1941 el general Isaiás Medina Angarita era el candidato oficialmente presentado por el general López Contreras, contrapuesto al candidato de la oposición Rómulo Gallegos; el redactor de la constitución de 1925, Dr. Pedro M. Arcaya, caracterizó bien esa elección de 1941 cuando dijo en la prensa que el Presidente López Contreras era el "gran elector".

La Corte Federal es según la constitución la llamada a vigilar que los poderes ejecutivo y legislativo se sometan a la constitución. La Corte controla la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos; la Corte no interviene *ex officio*, pero cualquier ciudadano tiene el derecho de dirigirse a ella y pedir su decisión. Los jueces de la Corte Federal, según el art. 127 de la constitución, se eligen exclusivamente por el congreso; mas en la práctica hasta ahora el Presidente de la República ha tenido inoficial pero eficazmente la prerrogativa de designar los candidatos. El hecho de que según el art. 124 los jueces se renueven en cada periodo constitucional, sin que la reelección sea obligatoria, no aumenta la independencia del Alto Tribunal.

No vale la pena estudiar en detalle las muchas variaciones del sistema presidencial que se encuentran en las diversas constituciones del país. No importa si hubo un Consejo de Estado, un Consejo de Gobierno o no; por más que hayan cambiado en Venezuela los textos constitucionales, no ha variado el sistema de gobierno que durante todo el siglo XIX y hasta mediados de la cuarta década de este siglo ha sido dictatorial. Ruggeri Parra dice: "El poder que ha variado más en su organización en el derecho constitucional venezolano ha sido el Poder Ejecutivo. Muchas reformas de la carta fundamental no han tenido más efecto que cambiarlo o modificarlo. Es que en la realidad, el país no ha tenido más poder efectivo que éste" (12). La más importante reforma con respecto al Poder Ejecutivo ha sido en Venezuela la que hizo Guzmán Blanco en 1881 cuando redujo el periodo presidencial a dos

(12) Pablo Ruggeri Parra, Derecho Constitucional Venezolano. Estudio Histórico-Jurídico, Caracas, 1944, p. 130.

años e introdujo el Consejo Federal en la constitución llamada suiza que estuvo en vigor hasta 1891. En realidad el Consejo Federal, que no era un gobierno colegial, como en Suiza, sino una comisión permanente del parlamento con extendidas facultades deliberativas en lo administrativo, era un gremio de criaturas sumisas al más mínimo deseo del Presidente autócrata, de manera que Gil Fortoul pudo escribir: "Gobernó Guzmán Blanco diez y nueve años, ya como presidente, ya con el carácter de inspirador de la política nacional, imitando en esto el papel que representó Páez de 1830 a 1848" (13). El contemporáneo y Ministro de Relaciones Exteriores de Guzmán Blanco, Rafael F. Seijas, escribió en 1891:

"En la estructura política actual, lo mismo que en las anteriores de 1870 acá, en el Presidente, se han juntado por corrupción de la época y fruto de la dictadura todas las funciones del Ejecutivo; pues desde que él tiene la facultad de nombrar y remover a los ministros y en general a todos los empleados del gobierno, con excepción de las Cortes Federal y de Casación, tiene en su mano todas las fuerzas del mando que explota a su gusto, gastando y desacreditando los elementos que desee perder, si no concurren con su beneplácito absoluto a adoptar y perfeccionar los deseos del Presidente, casi siempre explicados con medias palabras ante las personas llamadas a interpretarlos.

"Así vemos que él nombra a los ministros y a todos los empleados dependientes de éstos, a las autoridades judiciales superiores e inferiores, a los eclesiásticos y militares, a los empleados del registro público, y en fin, él llena todas las plazas pagadas por el presupuesto, y muchas supernumerarias que crea a su antojo.

"Aún más, el Presidente no busca en los ciudadanos llamados a su empleo la aptitud del electo, sino la que tenga para obedecerle con decisión, el vuelo imaginativo que despliegue en interpretarle y en ir siempre más allá, de modo que aquel magistrado pueda contenerle a tiempo y reivindicar el prestigio de su autoridad, revocando el mandato del amigo dema-

(13) J. Gil Fortoul, *El Hombre y la Historia*, Editorial Cecilio Acosta, 3^o ed., Caracas, 1941, p. 92.

siado adicto que pudiera comprometer su causa con el extravío.

“El Presidente mantiene tropas en cualquier punto de la República, nombra comandantes de armas, procuradores y delegados y otros funcionarios encargados de imponer su influencia en los Estados, anular su autonomía y mantenerlos en el yugo de agentes fieles a sus caprichos. De aquí que, al procederse a la elección de senadores y diputados, el Presidente hace las listas de los candidatos, vecinos o no del Estado, pero que luego éste nombra sin objeción.

“Reunido el congreso, el Presidente dicta a sus miembros las listas de los candidatos a la Corte Federal, únicos en cuyo nombramiento interviene el congreso.

“Por tales medios tiene el Presidente tan ilimitada autoridad, *que en él llegan a reunirse los poderes legislativo, ejecutivo y judicial*. El primero porque él forma el congreso con su recomendación; el segundo por la facultad que tiene de nombrar y remover a los empleados nacionales aún a los ministros responsables; y el tercero, porque nombra y quita a los jueces y autoridades judiciales, que nunca resuelven negocios de importancia, sin tomar antes las órdenes del Presidente.

“De suerte que la libertad individual, la propiedad, el hogar, la industria, la constitución y las leyes dependen de la voluntad del Presidente. Si quiere prender a un ciudadano, se le prende; si quiere allanar una casa, se la allana; en una palabra, su capricho se sustituye a todo” (14).

No solamente en Venezuela sino en toda la América Latina la preponderancia del Presidente de la República sobre congreso y poder judicial, y, sobre la propia administración, ha sido tal que toda la organización política del país ha dependido de él. En la creencia de que no dependía del sistema presidencial como tal sino de la persona del presidente, si el gobierno era tiránico o no, se ha buscado en la América Latina la realización de la democracia manteniendo el sistema presidencial con la elección popular y directa del presidente.

(14) Rafael Fernández Seijas, *El Presidente*, Madrid, 1891, p. 1.

Sin embargo, la experiencia demuestra que tales elecciones nunca han sido la expresión de la opinión pública, y con la introducción del voto directo para la elección del presidente en Venezuela no se conseguirá de un golpe la democracia. Ya la constitución de 1811 y todas las demás hasta 1874 y también la de 1893 establecieron el voto popular para la elección del presidente (15). En Colombia, desde la reforma constitucional de 1910, el presidente es elegido por el voto directo de todos los ciudadanos con derecho a sufragio. Pero este modo de elección no ha cambiado el carácter personalista del gobierno presidencial en Colombia. En 1936 escribió Carlos Lozano y Lozano (16): "Las facultades de que disfruta el Presidente de la República en Colombia no tienen en efecto paralelo en ninguna constitución democrática del mundo. En realidad funciona en nuestro país una dictadura fundada en la ley. Todos los actos más graves que traen anexo el gobierno de los hombres, los cumple el Jefe del Estado por sí solo, y pudiéndose permitir el lujo de contrariar de frente la opinión pública. Su atribución de nombrar por sí o por medio de sus ministros o gobernadores, que son simplemente criaturas suyas, todo el personal burocrático del país, casi sin ninguna excepción, le da tal prestigio y difunde a su alrededor tal atmósfera de temor, que al ejercicio de sus legítimos poderes se agrega la superioridad incontrastable que le confiere la esperanza y la inquietud de los ciudadanos. De ahí que en Colombia la vida del país oscile entre la inercia caótica a que da lugar la abulia o la ineptitud de algunos gobernantes, pues nadie puede en la República, ni siquiera el congreso, tomar una iniciativa que pugne con el capricho presidencial, y la absorbente audacia de otros gobernantes, que por tener una recia personalidad y una decidida ambición de mando convierten a la Nación en dócil pupilo no sólo de sus ideas

(15) Según las constituciones de 1881 y 1891 la elección se hizo por el Consejo Federal, elegido éste por el Congreso. Según la de 1901 por los Concejos Municipales, según la de 1904 por 14 electores y desde 1909 por el Congreso.

(16) Carlos Lozano y Lozano en el prólogo del libro de José Gnecco Mozo sobre "La Reforma Constitucional de 1936", p. XXXI.

sino de su temperamento, sin que pueda decirse que han falseado ni siquiera extralimitado el espíritu de la constitución. La democracia y la soberanía popular no son el *fiat* de un instante fugaz, cuando al elegir al mandatario la voluntad de las mayorías se ejercita sólo para extinguirse, es decir, para traspasarla al presidente con un plebiscito de confianza. El gobierno del pueblo es un plebiscito diario, un control continuo sobre la conducta del gobierno, una ingerencia más o menos directa en todas las grandes determinaciones de la vida nacional”.

Si el gobierno de la vecina República de Colombia se considera como más democrático que el de Venezuela, esto no se debe a la elección popular del presidente sino a un tradicional espíritu cívico que evita los excesos en la lucha de los partidos, y a una más estrecha colaboración entre el gobierno y el congreso; la frecuente consulta que hacen los ministros, compareciendo personalmente ante el congreso y sus comisiones, inclinándose ante la opinión de la mayoría de los congresantes y tomando en cuenta también las opiniones de los partidarios de la oposición, es un acercamiento al sistema parlamentario y al control continuo sobre la conducta del gobierno pedido por Carlos Lozano y Lozano.

En Venezuela nunca han faltado los que pidieran la adopción de un régimen parlamentario. Ya Antonio Leocadio Guzmán lo hizo en 1849 (17); Seijas, que era también partidario de la elección popular y directa del Presidente de la República, escribió sobre la constitución de 1881: “Es ésta la oportunidad de repetir que nuestra constitución es defectuosa en la parte que atribuye al presidente la facultad de nombrar y remover libremente sus ministros, porque éstos no serán nunca sino simples secretarios o ejecutores de sus órdenes, aunque sean los únicos responsables de los actos ejecutivos. El temor de perder el puesto, o el de incurrir en el desagrado del jefe, les retrae del deber en que están de dar consejos, hacer advertencias, ilustrar la discusión de los asuntos públicos, tomar la iniciativa de los negocios de interés general, y

(17) Exposición que dirige al congreso de Venezuela en 1849 el Secretario del Interior y Justicia, Caracas, 1849, p. 43.

en fin de llenar los altos deberes del empleo. Lo contrario sucedería si el Presidente no tuviese la facultad de removerlos, que entonces los ministros serían miembros eficaces y activos del ejecutivo, con más temor a la responsabilidad y más libertad de desplegar sus dotes personales en el desempeño de sus funciones. Es al congreso a quien debe incumbir más propiamente el nombramiento" (18).

En la práctica venezolana no podemos comprobar una tendencia hacia el sistema parlamentario; sucede muy raramente que un ministro vaya al Congreso *motu proprio* o llamado por una cámara; todavía menos se hace uso del voto de censura concedido a la cámara de diputados.

Lo que propone Seijas no es un sistema parlamentario en el sentido europeo, sino una combinación del presidente con periodo fijo con un gabinete de ministros con responsabilidad política ante el parlamento, nombrados y removibles en cualquier momento por el congreso. El único país de la América Latina que ha conocido el puro sistema parlamentario ha sido el Brasil bajo el Imperio. El autor brasileño Pedro Calmon dice: (19) "El parlamentarismo llegó a funcionar con una perfección británica; tal sucedió entre 1847 (cuando se creó la presidencia del consejo de ministros) y 1889". Lo que se criticó en este sistema fue que las elecciones al parlamento no eran democráticas, sino que estaban influenciadas por la voluntad del emperador. En contestación a esta crítica dice Calmon: "El error consistió en el origen impuro de los "mandatos", en virtud de causas sociológicas, anteriores o superiores al derecho público; pero el sistema parlamentario, manejado con dignidad por un soberano respetable, y por una élite dirigente educada en los principios inglés y francés de gobierno representativo, dió al Brasil por mucho tiempo paz y conciencia política, evitando como en Gran Bretaña la acción directa como fuerza perturbadora de la evolución del Estado". Con la desaparición del Imperio desapareció también el siste-

(18) R. F. Seijas, obra cit., p. 100.

(19) Pedro Calmon, Curso de Direito Público, 2ª ed., Sao Paulo, 1942, p. 294.

ma parlamentario; los fundadores de la República del Brasil tomaron como modelo la constitución de los Estados Unidos.

En Chile tenemos una evolución semejante a la del Brasil. Sin prescribirlo así la constitución chilena de 1833 se desarrolló como costumbre desde 1891 un régimen semi-parlamentario, en el sentido de Seijas, que permitió al congreso un voto de desconfianza contra los ministros y el derrocamiento de éstos, a pesar de que la constitución atribuía al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover a su voluntad a los ministros del despacho (20). El sistema fue cambiado por la constitución de 1925; esta constitución, todavía en vigor, prescribe que la censura de los ministros por parte del congreso se haga por observaciones transmitidas por escrito al Presidente de la República que debe contestarlas por escrito o verbalmente a través del ministro a quien corresponda, sin que la censura ocasione necesariamente la caída del ministro. La reforma constitucional de 1925 y otra de 1942 limitaron también las facultades de las cámaras chilenas en cuanto a la composición del presupuesto.

Son divergentes las opiniones sobre el sistema semiparlamentario que había tenido Chile. González Calderón dice: "El Ejecutivo chileno, en efecto, tenía los inconvenientes del régimen parlamentario sin ninguna de sus conocidas ventajas", entre las cuales menciona la facultad del gobierno de disolver las cámaras; el sistema chileno fue según él "un notorio fracaso", porque no había en Chile partidos orgánicos y poderosos (21). Mirkine-Guetzevitch nombra al ex-presidente chileno Alessandri como gran partidario del sistema presidencial, pero dice que tal sistema introducido por Alessandri no llegó a funcionar bien en aquel país (21').

El más interesante esfuerzo de evitar por disposiciones constitucionales el personalismo en el gobierno se hizo en

(20) Rafael Raveau, *Derecho Constitucional Chileno*, 2ª ed., 1939, p. 202.

(21) Juan A. González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3ª ed., 1930, t. III, p. 272.

(21') B. Mirkine-Guetzewitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Paris, 1932, p. XCIX.

el Uruguay por las reformas constitucionales de 1917 con un régimen semi-colegial y de 1934 y 1942 con un régimen semi-parlamentario. Después de haber sufrido este país, económica y socialmente, bajo la constante lucha sanguinaria entre los dos partidos históricos, los blancos y los colorados, y bajo el terror de atroces dictaduras, las mencionadas reformas constitucionales trataron de lograr y lograron crear una atmósfera política más pacífica y más productiva, por la participación simultánea de elementos de los grandes partidos en el mismo gobierno. El presidente José Battle y Ordóñez, electo por primera vez en 1903 a la presidencia del Uruguay, propuso en 1910 la institución de un ejecutivo pluri-personal según el modelo suizo y motivó su proyecto con estas palabras: "Es indispensable realizar la reforma constitucional. La autoridad presidencial de un solo hombre ha tomado en el país proporciones desmedidas. En parte por culpa de nuestro régimen constitucional mismo, en parte por el carácter de nuestros partidos y la permanencia de nuestras agitaciones, el Ejecutivo ha sido entre nosotros un poder absorbente y excesivo. Para corregir el mal, es indispensable extender la influencia de la asamblea y dar vigor a la institución ministerial. Yo he estado tres meses en Suiza, y he encontrado allí mucha gente que ignora cómo se llama el Presidente de la Confederación. Es algo diferente, como se ve, de lo que ocurre en nuestro país" (22). En las elecciones que se hicieron en 1916 en pro o en contra del proyecto de Battle vencieron los anti-colegialistas; pero la influencia de Battle era tan grande que se llegó a un compromiso en la nueva constitución de 1917. Esta constitución creó una dualidad que recuerda la constitución boliviana de 1826. El presidente de la República, que actúa con los respectivos ministros del despacho nombrados por él, se ocupa de los asuntos políticos, que son los departamentos de relaciones exteriores, guerra y marina e interior; hay un Consejo Nacional de Administración de nueve miembros que se ocupa de los demás ramos de gobierno y

(22) Francisco R. Pintos, *Battle y el Proceso Histórico del Uruguay*, Montevideo, 1938, p. 121.

por su parte nombra ministros para los asuntos administrativos: educación, obras públicas, hacienda, etc.

En el consejo, elegido directamente por el pueblo, obtienen representación los dos partidos más votados. Según la opinión de observadores extranjeros, el resultado de este sistema ha sido satisfactorio; así lo dicen el argentino González Calderón en su *Derecho Constitucional* y el peruano Víctor Andrés Belaúnde en una conferencia dictada en 1932 en la universidad de Virginia. Así lo dice también Emile Giraud en estas palabras: "Durante los catorce años que funcionó la constitución de 15 de octubre de 1917 el Uruguay conoció la tranquilidad política, los poderes respetaban el orden legal, la democracia ha sido una realidad. La existencia del Consejo Nacional no era extraña a este resultado. Limitando la autoridad presidencial, evitó los abusos, hizo posible el acceso de la oposición al poder por medios legales, disminuyendo por eso los riesgos de revolución. Hizo la oposición menos violenta, introduciéndola en el Consejo Nacional, haciéndola así participar en el gobierno. La experiencia uruguaya de un gobierno semi-colegial puede ser considerada como un éxito" (23). La misma opinión expresa el autor uruguayo Francisco R. Pintos, de tendencias marxistas. Dice este escritor: "Mientras subsistió el Consejo Nacional de Administración se logró garantizar el buen manejo de los dineros públicos; la discusión constante de todas las cuestiones relacionadas con los problemas económicos dependientes del gobierno fomentó la iniciativa por la colaboración de más de un partido y fue logrado el propósito de Battle, de obligar al partido nacionalista a compartir la responsabilidad del gobierno" (24).

Las críticas que se han hecho no se dirigen contra el sistema colegial como tal; se dijo que el sistema dual era demasiado complicado y que por tener dos autoridades ejecutivas las facultades de gobernar, a veces ninguna de ellas actuaba,

(23) Emile Giraud, *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, p. 85.

(24) Francisco R. Pintos, obra cit., p. 123.

esperando cada una la iniciativa de la otra (25). En 1931 Gabriel Terra, presidente legalmente electo como partidario de Battle, salió del campo constitucional y por un golpe de Estado estableció la dictadura. En 1934 el mismo Terra, volviendo a un régimen constitucional, hizo introducir una nueva constitución, la cual, con las enmiendas de 1942 hechas bajo el Presidente Baldomir, está todavía en vigor. Esta constitución reemplaza el sistema semi-colegial por un sistema semi-parlamentario. Las concesiones al parlamentarismo europeo son las más amplias que jamás se hayan visto en alguna constitución hispanoamericana. Todavía tenemos un Presidente de la República elegido por un período fijo en votaciones populares; pero el Presidente de la República puede en el caso de desaprobación de la política del gabinete por la Asamblea disolver las Cámaras y convocar a nuevas elecciones; si la nueva Asamblea mantiene la desaprobación, caen no solamente los ministros desaprobados sino el presidente mismo. Hay más, los ministros tienen derechos no conocidos en ninguna otra constitución americana: los ministros pueden pedir que un asunto cualquiera se someta a la deliberación del Consejo de Ministros; los ministros tienen el derecho de asistir con voto consultivo a las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones (art. 169). La Constitución de 1934 conservó del sistema del Consejo Nacional de Administración de la constitución anterior la prescripción de repartición de los puestos en el Consejo de Ministros entre los dos mayores partidos. El presidente Terra escribió en defensa de su proyecto: "Como vemos, la futura constitución crea un poder ejecutivo ágil de unidad y de responsabilidad. Por un lado, el Presidente de la República, actuando con un Consejo de Ministros, y el poder legislativo, por otro, forman un sistema de equilibrio de poderes con caídas al parlamentarismo. Cuando la armo-

(25) Gordon Ireland, *Cursillo de Derecho Constitucional Americano Comparado*, Ciudad Trujillo, 1941, p. 62, dice: "La completa división del Poder Ejecutivo perduró durante 16 años, con muchos retrasos y dificultades, no tantas a causa de conflictos de autoridad, como porque ambos órganos declinaban actuar".

nía se rompe, cae el ministro o el Consejo de Ministros en su caso. Podrá también el Presidente de la República disolver el parlamento quedando librada en tal caso la sanción definitiva del pleito político al pueblo soberano. Se perfecciona el gobierno parlamentario tipo clásico al estabilizarse la permanencia de los partidos en el Consejo de Ministros, alcanzando sólo a los hombres y no a los partidos la censura del parlamento” (26). El comentador de la constitución uruguaya Oscar Díaz de Vivar dijo sobre la constitución de 1934: “La más poderosa objeción que se le formula, consiste en que en casos de renuncia del gabinete, el Presidente de la República tiene que elegir sus nuevos colaboradores en los mismos partidos a que pertenecen los renunciantes y quienes es natural que sigan la misma orientación política de los anteriores” (27). En la reforma de 1943 se modificó la disposición obligatoria del Consejo de Ministros de partidarios de los dos partidos mayores. El actual art. 163 prescribe que de los nueve ministros, no más de cuatro pueden pertenecer al partido que eligió al Presidente de la República; el Presidente debe escoger los ministros “entre ciudadanos que, por contar con el apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”. Con esta disposición se quiere asegurar que la política del gobierno se ajuste con el programa de la mayoría de las cámaras, y al mismo tiempo que la participación en el gobierno no sea monopolio de un solo partido. Las Cámaras pueden provocar la caída de ministros por desaprobación de uno solo o de varios ministros; con eso se introduce la responsabilidad política conocida en el sistema inglés; sin embargo, ésta no se extiende al Presidente de la República en el mismo grado que a un primer ministro: el Presidente de la República Uruguay no puede ser obligado a disolver las Cámaras y someter la política del gobierno al juicio del electorado; el gabinete que se constituye no se presenta ante el parlamento para ser aprobado en su composición. Sin embargo, si la asamblea

(26) Gabriel Terra, *Las Grandes Ventajas de la Constitución de 1934*, Montevideo, 1934, p. 6.

(27) Oscar Díaz de Vivar, *La Constitución Uruguay de 1934*, Buenos Aires, 1935, p. 44.

votara repetidas veces una desaprobación colectiva contra la conducta de los ministros nombrados por el presidente, aquél, si quisiera atenerse a la constitución, no tendría otro camino que la disolución de las Cámaras y la convocación a elecciones.

El cubano Mario García Kohly ha elogiado en palabras superlativas el sistema de gobierno del Uruguay como lo había previsto la Constitución de 1917; declara a este sistema "con su división en dos capacidades distintas y separadas la *admirable* fórmula de democracia americana, base en que podría descansar, firme y segura, la nueva estructura política de nuestros países, constituyendo una nueva democracia americana, es decir, una verdadera república y una sincera y efectiva democracia" (28). No parece que el sistema colegial tenga mucha adopción en América Latina. Colombia adoptó en la reforma constitucional de 1945 un sistema de dualidad entre jefes políticos y jefes administrativos en el gobierno. Según el art. 128 de la Constitución los negocios se distribuyen entre los ministerios, como en Venezuela a cargo de un ministro, y entre los departamentos administrativos, estando éstos a cargo de un jefe administrativo. La reforma se hizo para asegurar más estabilidad y continuidad bajo un jefe técnicamente apto. Este no es un funcionario político, no comparece ante las cámaras ni participa de las veleidades de los cambios de gobierno. "Debe existir una administración estable y una política elástica", dice el mensaje oficial que presenta la reforma (29).

La constitución de Cuba de 1940 establece en sus artículos 164 y 165 la responsabilidad política de los ministros; planteando la cuestión de confianza las Cámaras pueden promover la remoción total o parcial de los ministros. No se ha leído que el congreso cubano hubiera hecho uso de esta prerrogativa, de manera que podemos presumir que en la práctica

(28) Mario García Kohly, Embajador de Cuba en España, *El problema constitucional en las democracias modernas*, p. 157 y 162.

(29) Discurso radiodifundido del Ministro de Gobierno, Alberto Lleras Camargo, del 3 de junio de 1944.

existe todavía el sistema presidencial sin menoscabo de la omnipotencia del Presidente.

Mirkine-Guetzevitch expresa la opinión de que el sistema presidencial no es apropiado para la América Latina y que debía introducirse el parlamentarismo. Habla del drama del régimen presidencial que no se apoya en la opinión pública como en los Estados Unidos, drama que se representa desde hace un siglo en la América Latina. "Anarquía o dictadura, tales son allí las dos alternativas esenciales del régimen presidencial. Y una de las causas principales de la inestabilidad política de la América Latina es precisamente la existencia de este régimen presidencial. Es precisamente este *poder fuerte* la causa de la inestabilidad. En la circunstancia específica de la América Latina todo *poder fuerte* significa dictadura, y toda debilitación de este poder conduce a la anarquía" (30). "Consideramos el régimen presidencial o más bien la deformación inevitable de este régimen en dictadura, como una de las causas principales de la epidemia dictatorial que azota la América Latina, que trae consigo la nefasta inestabilidad de su vida política" (31). "Las raíces de la inestabilidad política de la América Latina se encuentran en el régimen presidencial: este régimen no conviene, ni a su raza, ni a su temperamento. Los neo-latinos necesitan la válvula de seguridad del parlamentarismo" (32).

No compartimos la opinión de Mirkine-Guetzevitch. El sistema parlamentario presupone una tradición democrática de generaciones; el parlamentarismo fracasó en la segunda República española por falta de tradición y de disciplina de partido. Las experiencias en Chile parecen indicar que por falta de tradición parlamentaria sea difícil en América Latina la activa participación del poder legislativo en el gobierno conforme al sistema parlamentario inglés.

(30) Mirkine-Guetzevitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Paris, 1932, p. XC.

(31) *Ibidem*, p. CXLIII.

(32) *Ibidem*, p. XCIX (Cita de un artículo de prensa tomado de Esmein).

El sistema presidencial se ha criticado también en los Estados Unidos; Beard nombra como adversarios del presidencialismo a los conocidos publicistas Henry Jones Ford y Frank J. Goodnow, que prefieren el sistema parlamentario inglés al sistema presidencial americano, que según ellos crea fricciones en el gobierno, divide las responsabilidades y necesita una férrea maquinaria de partidos para vencer los antagonismos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Beard defiende el sistema presidencial y dice que en la historia de los Estados Unidos fue efectiva la influencia del congreso sobre el ejecutivo y que cuando en tiempos de emergencia, como en la primera guerra mundial, se confirieron poderes extraordinarios al presidente Wilson y en la crisis económica de 1933 se hizo lo mismo con Roosevelt, esto no fue una "abdicación del congreso" como se dijo entonces, sino que el congreso creyó conveniente dar mayores facultades al presidente (33).

El autor inglés Brogan, que hace una comparación del sistema norteamericano con el parlamento inglés y canadiense, dice con razón que ambos sistemas tienen sus ventajas y que el resultado del sistema americano ha sido satisfactorio. Brogan subraya la importancia de las comisiones de investigación del congreso y dice que estas comisiones constituyen una de las más importantes modificaciones del principio de la separación de poderes y que las comisiones sustituyen el control parlamentario del gabinete y son hoy indispensables para el funcionamiento del sistema americano (34).

La tarea de mantener un régimen democrático es obstaculizada en los Estados Unidos por la extensión del país y el gran número de habitantes. Los trusts y los otros grupos económicamente potentes tratan de influir en la administración para inclinarla a su favor. Hombres políticos poco escrupulosos se ofrecen para manejar partidos y gobiernos según los deseos de quien les pague más. Así surgen dirigentes corrompidos que edifican una maquinaria de partido que

(33) Charles A. Beard, *American Government and Politics*, 8ª ed., New York, 1939, p. 12.

(34) D. W. Brogan, *Government of the People*, New York, 1943, p.172.

mantienen bajo sus órdenes y están prontos a hacer las elecciones federales y locales según las ambiciones de aquellos poderosos grupos de quienes reciben remuneración. Una vez la legislatura de un pequeño Estado fue comprada para elegir determinados senadores y hasta el presidente debía, en recompensa de su propia elección, hacer concesiones en los nombramientos de altos funcionarios, al antojo de los elementos dudosos que habían dirigido el partido que le eligió. Así pudieron entrar en el gobierno muchos funcionarios de dudosa honestidad, accesibles a la venalidad. La influencia de los grupos de la alta finanza en la elección de los senadores se ha eliminado en parte con el sistema de elección directa del senado, según la reforma de 1913. La corrupción que existía dentro de los partidos y en el gobierno ha mejorado también al influjo de una legislación severa y gracias a la actuación de las comisiones de investigación de ambas cámaras. Hoy el sistema presidencial funciona en los Estados Unidos mejor que en la América latina.

González Calderón, refiriéndose al personalismo a que llegó el sistema presidencial argentino en 1930, atribuye la superioridad del régimen presidencial norteamericano a la autonomía del congreso y a la supremacía del poder civil sobre el poder militar. Estos elementos tienen seguramente su influencia; pero la diferencia se debe en primer lugar a hechos sociológicos, al adelanto económico y cultural de los Estados Unidos, todo lo cual trae como consecuencia una fuerte opinión pública.

En la América Latina la falta de educación en las masas no ha permitido el desarrollo de la opinión pública en el sentido norteamericano; pero ésta se manifiesta más y más en contra de las arbitrariedades del gobierno. Para llegar a un régimen más democrático no se trata de abolir los principios de separación de poderes expresados por el sistema presidencial, sino se trata de hacerlos efectivos. Hasta ahora el congreso no es exponente del pueblo porque éste participa poco en su elección. En Venezuela la actual práctica electoral favorece a los candidatos oficiales al dar al poder ejecutivo una preponderancia extra-constitucional en la composición del

poder legislativo. Los representantes en las dos cámaras no tienen la independencia suficiente para garantizar una verdadera separación de los poderes, por sentirse nombrados por el gobierno. Además, el Congreso venezolano se compone en gran parte de funcionarios; este mal no puede remediarse sin una reforma constitucional que refuerce las actuales disposiciones sobre la incompatibilidad. En cuanto al poder judicial, su mayor independencia del poder ejecutivo dependerá de la autonomía del congreso, porque es éste quien elige a los miembros de la Corte Federal. También interviene en favor de un poder judicial independiente la formación de una opinión pública alrededor de la jurisprudencia constitucional de la Corte. Se ha mostrado en los Estados Unidos que la Corte Suprema nunca ha podido mantener por mucho tiempo una jurisprudencia constitucional que fuese impopular.

El resultado de nuestras consideraciones de derecho comparado es que el sistema presidencial conviene a los países de la América Latina y que los abusos de poder por parte de los gobernantes, las arbitrariedades y las largas dictaduras no son causadas por el sistema presidencial establecido en la constitución, sino por la absorción que el presidente hace de las facultades atribuidas constitucionalmente a los demás organismos.

CAPITULO XV

CESARISMO DEMOCRATICO (*)

Se ha pretendido que la naturaleza del pueblo venezolano excluye todo sistema de gobierno que no sea la dictadura presidencial. Durante la dictadura de Gómez dos escritores de prestigio, Laureano Vallenilla Lanz y Pedro Manuel Arcaya, desarrollaron la teoría de que en la América Latina el sistema apropiado es la dictadura presidencial. Las obras de estos autores se distinguen de las elaboradas usualmente por amigos de los dictadores empeñados en justificar su dictadura, por su erudición enraizada en la historia y la sociología y por su franqueza y el fuego y vehemencia de su doctrina. Es seguramente más sincero y honesto reconocer que las constituciones escritas han sido constituciones de papel y que el verdadero régimen del país estaba en la dictadura. Esto es más sincero que hablar de la realización de la democracia en aquel periodo de la historia de la nación. Los hechos históricos del siglo pasado han sido discutidos con talento por Vallenilla Lanz y Arcaya y pasan con maestría por el tamiz de tan perspicaces observadores.

Empezando por Bolívar, todos los jefes que ha tenido el país y todas las luchas que aquí han tenido lugar se han inter-

(*) De acuerdo con el propósito de esta obra, de desarrollar los problemas constitucionales tal como se presentaron en Venezuela, se consagra este capítulo a la cuestión más bien sociológica que jurídica del Cesarismo Democrático.

pretado diferentemente según la escuela histórica a la cual pertenezca el expositor. Los adeptos del materialismo histórico, como Carlos Irazábal (1), consideran a los jefes como exponentes de su clase y encuentran antinomias económicas en las divergencias de los partidos. Los historiadores clásicos de Venezuela, Gil Fortoul y Arcaya, ven en la teoría de las luchas económicas una desfiguración y esquematización de los hechos y explican las guerras civiles como planta silvestre del país, como obra de los ambiciosos del poder que se aprovechan del espíritu guerrero del hombre venezolano, siempre listo a marchar bajo la bandera de un caudillo.

Por diferente que sea la interpretación de los motivos de la lucha y la apreciación del carácter de los hombres actuantes, todos los autores coinciden en que el gobierno de Venezuela, desde la Independencia a 1936, ha sido una cadena de dictaduras de carácter militar, que los pocos civiles que ostentan el título de presidentes de la república no duraron, como Vargas, o fueron puros instrumentos del caudillo de turno, como Juan Bautista Pérez.

Los autores también concuerdan en que la dictadura era inevitable y los dictadores hombres necesarios porque faltaban las condiciones indispensables para un gobierno democrático y faltó un pueblo educado para elegir a sus representantes. Sin un dictador el país no hubiera podido tener libertad, hubiera tenido (y tenía bastante) anarquía y pequeñas dictaduras de los caudillos locales. Los dictadores pueden considerarse como hombres necesarios si se admiten las circunstancias ampliamente comprobadas por la uniformidad de la institución dictatorial que se imponía en todos los países de la América latina, a pesar de las voces aisladas de algunos idealistas fervorosos.

El problema agudo está en saber si los dictadores, necesarios históricamente, son todavía hombres necesarios e indispensables; está en saber si la dictadura es y sigue siendo

(1) Carlos Irazábal, *Hacia la Democracia*, México, 1939, pp. 131 y ss.

la institución ideal o como dicen algunos realistas con resignación, sin ser ideal, la única posible.

Arcaya y Vallenilla Lanz son los representantes de la primera tendencia. Para ellos el dictador es el "gendarme necesario" que conserva la paz, mantiene el orden en el país y procura al pueblo lo único que le conviene: trabajar y ganar la vida. Hemos dicho que esos autores son sinceros porque muchos otros piensan como ellos y no lo dicen, y por razones de demagogia y conveniencia expresan en público una fe democrática que no tienen y en secreto procuran aniquilar toda la influencia de los representantes del pueblo y reunir todos los atributos del poder en manos del Presidente de la República, a quien no se atreven a llamar dictador, pero quien para ellos en el fondo no es sino eso. Calcándolo en el tipo de los dictadores del siglo pasado, el presidente debe velar, no por el interés de la comunidad, sino por el interés de una pequeña oligarquía dirigente. Nada más peligroso para la democracia que esos falsos apóstoles que sólo buscan desprestigiarla.

Luis Sanojo, eminente jurisconsulto venezolano conocido más por sus trabajos de derecho civil y comercial que por sus "Estudios sobre derecho político", publicados en Caracas en 1877, dice en esta última obra (2): "¿De qué servirá que haya una cámara electiva si el poder dispone a su antojo de las elecciones, si no hay pudor en los que osan llamarse representantes del pueblo, o si no hay seguridad para sus personas? ¿De qué sirve que sean consignadas en el papel todas las garantías imaginables, si de hecho no existen? De nada absolutamente, y merecerá la nota de despótico el gobierno que prácticamente no asegure la libertad y demás derechos individuales, por más que las leyes los establezcan. Esos gobiernos hipócritas, lejos de ser liberales, son los más despóticos del mundo, porque tiranizando bajo las formas de la libertad, sirven para desacreditarlas".

La mania de los publicistas latinoamericanos y hasta de los dictadores mismos de observar exteriormente las formas

(2) Luis Sanojo, p. 150.

democráticas, como la regularidad de las elecciones y de la sanción de las leyes por el congreso, ha sido tan general que en una obra sobre los dictadores de la América latina publicada por Wilgus hay una inserción del profesor de la Universidad de Chicago Rippey en la cual éste dice que Arcaya y Vallenilla Lanz son los únicos autores de la América latina que defienden la dictadura como sistema ideal: "Por la primera vez, quizás desde los días de Maximiliano, escritores hispanoamericanos abandonaron el principio de la república democrática y lo abandonaron no en favor de la monarquía sino en favor de la dictadura que denominaron Cesarismo Democrático". Es de observar que Vallenilla Lanz y Arcaya publicaron sus obras principales durante el gobierno de Gómez, gobierno en el cual ambos participaron, el uno como director oficial de "El Nuevo Diario" y el otro como ministro y embajador. Arcaya mantuvo su opinión en la edición inglesa de su obra "Venezuela y su actual régimen" publicada en 1935 y editada en inglés en diciembre de 1936, un año después de la muerte de Gómez. Los demás autores coetáneos condenan la dictadura, hay quienes la critican hasta para el pasado y quienes la consideran como transición necesaria pero benéfica para el país.

Cuando después del derrocamiento de Porfirio Díaz en México, Emilio Rabasa (3) publicó en 1912 su obra sobre "La Constitución y la Dictadura" dijo en el capítulo intitulado la Dictadura Democrática lo siguiente: "El general Díaz, soldado con temperamento de organizador, hace dos revoluciones para establecer la paz, impone el orden que garantiza el trabajo a que aspiraban los pueblos cansados de revueltas, favorece el desarrollo de la riqueza pública, comunica los extremos del país, pone en movimiento las fuerzas productivas, y realiza la obra, ya necesaria y suprema, de la unidad nacional". El mismo Rabasa agrega: "Un pueblo que estaba condenado a comenzar su historia tan tarde, demuestra que se ha avanzado mucho en la transformación de las socie-

(3) Rabasa, Organización Política de México, Edición de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociales, dirigida por Rufino Blanco Fombona, Madrid, 1917, p. 142 y ss.

dades. Los escritores extraños que atribuyen nuestro atraso en la práctica de las instituciones a ineptitud e inferioridad de raza, como a inmoralidad y perversión de sentimiento, se olvidan de que hablan desde la cima de sus 30 siglos de historia. Nosotros parece que nos damos prisa a compendiar la nuestra y nos sentimos necesitados a resumir en lustros los siglos de la historia humana". Y concluye así Rabasa: "Si la dictadura fue necesaria en la historia, en lo porvenir no será sino un peligro; si fue inevitable para sostener el gobierno que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad poniendo a la constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte dentro de un círculo amplio, pero infranqueable".

En el libro publicado por Laureano Vallenilla Lanz en 1919 bajo el título de "Cesarismo Democrático", sostiene este escritor venezolano de fama internacional la tesis de que la dictadura no sólo era históricamente necesaria sino que es también el sistema constitucional apropiado para el siglo XX en la América latina. El libro tiene el subtítulo de "Estudio sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela" (4). El autor, lo mismo que sus contemporáneos Arca-ya y Gil Fortoul, da mucha importancia al aspecto sociológico y se basa en los filósofos Herbert Spencer y Augusto Comte y en el historiador Hipólito Taine (5). La mayor parte del libro versa sobre consideraciones acerca de la historia de Venezuela encaminadas a comprobar que las constituciones escritas no correspondieron a la realidad y que existen "*constituciones orgánicas* que son las que gobiernan las naciones" (6). En todo el periodo de insurrección que trajo como consecuencia la anarquía en que estuvo sumido el país durante los primeros años de vida independiente, Páez fue el "gendar-

(4) Laureano Vallenilla Lanz, Cesarismo Democrático. Las citas que siguen se hacen según la 2ª ed. corregida y aumentada, publicada en Caracas en 1929.

(5) Alfredo Poviña, Historia de la Sociología en Latino-América, México 1941, p. 119.

(6) Laureano Vallenilla Lanz, obra cit., p. 178.

me necesario" llamado a dominar esa anarquía. Como el pueblo no era capaz de gobernarse por sí mismo, si quería salir de las garras de la anarquía tenía que echarse en brazos del "gendarme necesario" y se abandonó a los de Páez, un llanero del pueblo que apenas sabía leer en 1818 ni conocía el uso del tenedor y del cuchillo, pero que era un verdadero hombre de Estado" con talento para gobernar que "no se aprende en los libros", pues según Vallenilla Lanz "se nace hombre de gobierno como se nace poeta". Páez salvó la república estableciendo "el patrocinio militar, la supremacía del más fuerte, del más sagaz, del más vigoroso, del más valiente, una subordinación jerárquica de donde surgió, como en la edad media europea, nuestro feudalismo caudillesco". "Desde entonces se creó como base fundamental de nuestra *constitución orgánica* y de nuestra moral política el compromiso de hombre a hombre, el vínculo social de individuo a individuo, la lealtad personal sin obligación colectiva fundada en los principios fundamentales de la sociedad para llegar por una evolución necesaria al reconocimiento de un jefe supremo como representante y defensor de la unidad nacional" (7).

El capítulo más importante del Cesarismo Democrático es el intitulado *Ley Bolivariana* en el cual el autor sostiene que el Libertador es "el único constitucionalista, el único estadista original y genial que ha producido la América española", por haber logrado emanciparse de los principios de su época, "cuando todavía los discípulos de Rousseau y de Mably creían que hacer un pueblo era lo mismo que fabricar una cerradura". Sin comprobarlo con un texto genuino de Bolívar mismo, Vallenilla Lanz proclama al Libertador como autor intelectual de la institución del "presidente bolivariano" que se ha realizado en Hispanoamérica a despecho de todas las constituciones que han establecido el principio de la alternabilidad por ser opuestas a éste las condiciones sociológicas y las instituciones políticas de la América latina.

(7) L. Vallenilla Lanz, obra cit., pp. 175 y ss., especialmente la p. 211.

Vallenilla Lanz continúa diciendo que la historia de toda la América latina (Argentina, Uruguay, México, Chile) demuestra la “necesidad del jefe”, lo que el peruano Francisco García Calderón llamó el “dictador necesario”; que la aplicación consecuente de la “ley bolivariana” es el único remedio para sacar al pueblo de las garras de la anarquía. “El principio bolivariano ha sido en toda la América española un canon invariable de la constitución efectiva. El *presidente bolivariano* se ha impuesto a despecho de los ideólogos cuyo empeño en trasplantar instituciones extrañas ha sido siempre funesto para la tranquilidad y prosperidad y la evolución nacionalista y civilizada de estos pueblos”. “Desde la Argentina hasta México ningún pueblo se ha sustraído al cumplimiento de la ley bolivariana. Desde Rosas, bajo cuyo despotismo sanguinario se unificó la gran república del Plata, hasta Porfirio Díaz, que dió a su patria los años de mayor bienestar y de mayor progreso efectivo que recuerda su historia, todas nuestras democracias no han logrado liberarse de la anarquía sino bajo la autoridad de un hombre representativo, capaz de imponer su voluntad, de dominar todos los egoismos rivales y de ser en fin el dictador necesario en pueblos que evolucionan hacia la consolidación de su individualidad nacional”.

Lo interesante es que Vallenilla Lanz, quien lamenta que en América existan “tantas mentalidades trastornadas por las viejas teorías”, teorías europeas ultrademocráticas, tilda a su jefe ideal de casi democrático. ¿Qué entiende Vallenilla Lanz por democracia? Para él, “el verdadero carácter de la democracia venezolana ha sido desde el tiempo de la independencia el predominio individual que tiene su origen y fundamento en la voluntad colectiva, en el querer de la mayoría de la voluntad popular tácita o implícitamente expresado” (8).

Un ejemplo de jefe democrático es para Vallenilla Lanz el argentino Irigoyen, “llevado a la presidencia por una elección popular”, el cual “representa, contra las oligarquías que venían imperando, así en Buenos Aires como en las otras provincias, la aspiración igualitaria y comunista del pueblo argentino. Irigoyen es el ídolo de las masas populares”.

(8) Ibidem, p. 306.

A pesar de llamar Vallenilla Lanz ideólogos y logreros a los que se apoyan en las teorías francesas, termina su libro con cita de un constitucionalista francés de mucho prestigio en la época de Napoleón III y dice: "El César democrático como lo observó en Francia un espíritu sagaz, Eduardo Laboulaye, es siempre el representante y el regulador de la soberanía popular. El es la democracia personificada, la nación hecha hombre. En él se sintetizan estos dos conceptos al parecer antagónicos: democracia y autocracia, es decir, cesarismo democrático; la igualdad bajo un jefe, el poder individual surgido del pueblo por encima de una gran igualdad colectiva reproduciendo en esta antigua colonia española, por raras coincidencias sociológicas, el mismo régimen de gobierno que un ilustre historiador lusitano considera como el ideal de la raza ibérica. Cuando bajo la autoridad de uno solo se fundieron las nacionalidades peninsulares, la guerra fue una escuela de igualdad social, el pueblo conquistó las más largas prerrogativas, se eliminaron los privilegios, se abatieron los grandes, se estableció el más perfecto acuerdo entre el espíritu nacional y las instituciones surgidas naturalmente de la evolución orgánica que fueron por esa causa la genuina impresión del genio colectivo, dando a España la unidad y la fuerza necesarias para imponer al mundo su voluntad y su pensamiento" (9).

Más consecuente que Vallenilla Lanz es Arcaya en su libro "Venezuela y su actual régimen" donde se aleja consecuentemente de la ideología democrática. Según él, la democracia no sólo no sirve para la América latina, "no sirve en ninguna parte del mundo".

El error de la "mística democrática" es creer en "la supuesta ciencia y conciencia de los electores, pero éstos para dar su voto procederán siempre por consideraciones de carácter puramente personal" (10). Los verdaderos gobernantes en las democracias son pequeños grupos oligárquicos de hombres políticos que dirigen los partidos y "ponen en movimiento los hilos del escenario democrático". Para salir de esta

(9) Obra cit., p. 307.

(10) Arcaya, p. 72 a 74.

falsa democracia, "varios países europeos se han dado una nueva organización en que el papel principal corresponde a un jefe cuya autoridad personal coordina las diversas actividades sociales, y han establecido nuevos sistemas que tienen en mira los intereses permanentes del pueblo. Este mismo proceso, es decir, la aparición del jefe frente a la nación, fue más rápido en Venezuela".

Hablando de la historia de Venezuela, Arcaya lamenta que los jefes políticos con excepción de Gómez no hayan sido aptos para ser buenos dictadores. Bolívar tuvo la idea sabia de sugerir un presidente vitalicio, pero no realizó esta idea sabia; su lectura de Rousseau había confirmado en él la creencia de que el pacto social debía ser plenamente discutido por los representantes del pueblo (11).

De Páez dijo que se dejó influir por ideas democráticas, lo cual tuvo por consecuencia que un hombre que pudo continuar gobernando el país por el tiempo que hubiera querido, lo cual habría sido de gran utilidad para Venezuela, decretó elecciones libres en 1834 y permitió por su gobierno débil que estallase la guerra civil (12).

Refiriéndose a José Tadeo Monagas (13) dice Arcaya que "habría podido ser el caudillo organizador que fue Guzmán Blanco y que no había sido Páez. Tal no sucedió porque en vez de mandar arrestar a algunos representantes y senadores" y hacerse reelegir por una nueva cámara "por todo el tiempo que él quisiera" permitió a ciertos políticos liberales ser instigadores del asesinato cobarde de varios representantes el trágico 24 de enero de 1848.

Después de introducirse la constitución federal por un congreso de hombres deseosos de probar "que sabían mucho de derecho político, o mejor dicho, de las doctrinas exóticas de tratadistas extranjeros" (14), Falcón cometió el disparate de permitir a los caudillos locales el manejo abusivo del pue-

(11) *Ibidem*, ed. inglesa, p. 22.

(12) *Ibidem*, ed. inglesa, p. 23.

(13) *Ibidem*, p. 89.

(14) *Ibidem*, p. 105.

blo (15). Lo que el pueblo quiso, después de ser arrastrado por sus innatas tendencias guerreras, era el orden y la tranquilidad (16). Este deseo de tener un jefe que les permita trabajar en paz “no puede ya estimarse como el eco de la barbarie de razas primitivas: es el clamor de todos los pueblos, aun los de más vieja civilización. La gente pierde la fe en la eficacia del sufragio. A la mística democrática se sustituye el anhelo de la grandeza de la patria con la utilización de todas sus fuerzas organizadas, para un funcionamiento armonioso, mediante la disciplina que no puede imponer sino un Director Supremo” (17).

Según Arcaya, Guzmán Blanco prestó demasiada atención a la política, al ruido de las armas y a la gloria militar. Es lamentable que, por el vano deseo de darse la apariencia de respetar los principios de la democracia, o por el simple capricho de pasar algún tiempo en París, no se haya hecho reelegir. Si sus palabras y sus hechos hubieran estado más de acuerdo con la realidad de su temperamento y las necesidades de su país y si hubiera tenido más simpatía por las clases humildes, Guzmán Blanco hubiera podido dar a Venezuela una vida estable desde 1870 a su muerte en 1899. El temperamento venezolano no tolera discusiones políticas que siempre se traducen en derramamiento de sangre (18). La pueril creencia de que puedan coexistir dos partidos que alternen en el gobierno es una tonta ficción (19).

Después del incapaz Castro (20) vino finalmente Gómez que se hizo reelegir varias veces dándole un puntapié al dogma “exótico” de la alternabilidad, lo cual ha sido aprobado por el pueblo venezolano (21).

Ya en un libro publicado en 1911, “Estudios sobre personajes y hechos de la historia venezolana”, Arcaya, en su estu-

(15) Ibidem, p. 108.

(16) Ibidem, p. 112.

(17) Ibidem, p. 114 y 115.

(18) Ibidem, p. 24.

(19) Ibidem, p. 148.

(20) Ibidem, p. 116.

(21) Ibidem, p. 126.

dio sobre Páez (22), había expuesto especialmente no ser posible en Venezuela el establecimiento de una democracia al estilo de Suiza y Norteamérica. En su estudio sobre Bolívar (23) dice que “como doctrina de gobierno sustentaba la necesidad de un poder ilimitado, la dictadura suya, considerándose él como llamado a misión providencial, en el fondo la misma vieja concepción de los monarcas españoles”.

Se ve que para Arcaya el cesarismo no es democrático. Gran semejanza con Vallenilla Lanz tiene este pasaje sobre Páez: “Aquella situación representaba lo mejor a que podía aspirarse, dadas las condiciones sociales del país, porque se había obtenido que el caudillo sometiese su fuerza propia a la regulación de la ley escrita, siquiera conservando su vigorosa personalidad” (24).

Después del fracaso de las dictaduras europeas, que condujeron sus respectivos países a una ruinoso guerra, las ideas expuestas por Arcaya no sirven de bandera en las manifestaciones públicas, pero siguen agitando muchas cabezas.

El error de Vallenilla Lanz y Arcaya parece residir en idealizar y querer perpetuar lo que era históricamente algo necesario y que sólo reflejaba la transición de un pueblo acostumbrado durante siglos a un yugo implacable; era la etapa de un pueblo que empieza a comprender y a utilizar su libertad para después gobernarse democráticamente.

Mucho se ha escrito sobre el ideario político de Simón Bolívar; es una tarea imposible la de extraer de su vida y de sus palabras una síntesis inequívoca que sea aceptada por todos; él no fue el autor científico que formuló y defendió una tesis; lo que escribió en sus cartas y lo que pronunció en sus discursos fue dicho para lograr un objeto práctico y debía adaptarse al entendimiento de las personas a quienes se dirigió en cada caso concreto. Bolívar fue el genio que vió proféticamente lo que debía realizarse en un lejano futuro; pero las soluciones políticas que formuló en el proyecto de Angostura y en la constitución de Bolivia eran soluciones pro-

(22) Personajes, p. 47.

(23) Personajes, p. 27.

(24) Personajes, p. 48.

puestas para la situación política del momento. Además, Bolívar fue un carácter profundamente humano, con las contradicciones propias de los grandes precursores, contradicciones que se explican en el caso de Bolívar por la lucha constante de su conciencia entre el ideal que anheló para su América y las realidades que se le presentaron: el no vencido poderío español que tenía sus adeptos no solamente entre los pocos que disfrutaban de los despojos del gobierno colonial sino entre una masa ignorante que ciegamente siguió a los monarquistas; y el celo y egoísmo de sus propios partidarios y colaboradores. Pero precisamente esta lucha con toda su tragedia y con todas sus contradicciones es lo que nos hace tan apasionante el estudio de la vida y de la correspondencia del Libertador, de esas cartas que Rodó llamó "el más entero y animado trasunto de su extraordinaria figura, el poema de su vida". Pero hay una cosa cierta: la dictadura en el sentido del Cesarismo Democrático nunca fue para el Libertador un ideal. Los años en que él mismo ejerció la dictadura fueron la más dolorosa prueba de su vida, y no cabe duda de que Bolívar mismo vió como única justificación de la dictadura la de ser ésta una necesidad transitoria en épocas de emergencia y de guerra, tan transitoria y momentánea que debía desaparecer tan luego como desapareciera la causa que la originaba. La constitución de Bolivia de 1826 es entre los proyectos de constitución que concibió Bolívar el que más se acerca al concepto que desarrolla Vallenilla Lanz en su libro. No vamos a entrar aquí en la discusión de si la constitución de Bolivia era superior al proyecto que el Libertador sometió al congreso de Angostura como lo pretenden muchos autores y como lo había pensado Bolívar mismo (25). Lo

(25) Entre los contemporáneos la Constitución Boliviana no encontró aceptación; ya el Congreso de Angostura rechazó el senado hereditario por ser antidemocrático y el poder moral por ser impracticable, pero aceptó el presidente unipersonal, alternable, rodeado de ministros responsables y controlado por las cámaras. El Congreso de Ocaña no podía aceptar la todavía más impracticable Constitución Boliviana. En su excelente crítica de esta última dice Belaúnde: "Bolívar quiso realizar el milagro de reunir todos los sistemas; en realidad lo que hizo fue reunir todos sus defectos: el absolutismo del

que importa para quienes sólo examinamos si Bolívar puede ser declarado como adepto del Cesarismo Democrático, es que una lectura de la Constitución de Bolivia convencerá a cada observador imparcial de que el Presidente de la Constitución Boliviana no tiene nada que ver con un César omnipotente (26). Lo que podía inducir en error a los cesaristas, es que la constitución boliviana establece un presidente vitalicio. Pero lo que inspiró a Bolívar no fue la idea de un feroz caudillo sino el modelo del monarca inglés que reina sin gobernar, que representa la estabilidad y moderación frente a los ministros variables que gobiernan y administran los asuntos del Estado. Las facultades del Presidente de la constitución Boliviana se limitan a la dirección del ejército y de la marina, la recaudación e inversión de las contribuciones y la dirección de las relaciones diplomáticas, incluso el nombramiento de

régimen vitalicio, la agitación demagógica de las asambleas electorales, los inconvenientes del centralismo y de la federación". (Victor Andrés Belaúnde, *La Constitución Boliviana*, Boletín de la Academia Nacional de la Historia, t. XI, 1928, p. 376; reimpresión tomada del Mercurio Peruano, año 1928).

La dualidad de un presidente con funciones políticas y un ejecutivo administrativo se aplicó una sola vez en la Constitución del Uruguay de 1917; el concepto de Angostura ha perdurado con menores variaciones en la casi totalidad de las constituciones americanas.

(26) Ambrosio Oropeza, *Evolución Constitucional de Nuestra República*, Caracas, 1944, p. 41 ss., polemiza contra los autores que ven en Bolívar el iniciador del gobierno cesarista, entre los cuales nombra a Laureano Vallenilla Lanz y a Caracciolo Parra Pérez, quien en su libro "Bolívar. Contribución al Estudio de sus Ideas Políticas", 2ª ed., Caracas, 1942, imparte igual elogio a los sistemas políticos de Angostura y de Chuquisaca. Para combatir a estos autores dice Oropeza: "En la más desfavorable de las interpretaciones (de la Constitución Boliviana) su presidente vitalicio jamás podrá identificarse con el procónsul a quien disparó el azar a la suprema autoridad". En el mismo sentido escribe Cristóbal Benitez en su ensayo sobre "Las ideas constitucionales del Libertador", *Sociología Política*, Caracas, 1938, p. 84, lo siguiente: "No es posible asignar en justicia a Bolívar el falso mérito de haber construido una especie de comodín legislativo para que en él entrasen todos los gobiernos personales e ilimitados. El Libertador hubiera rechazado con indignación este regalo ideológico que se ha pretendido hacerle".

los funcionarios de ejército y marina, de hacienda y de los diplomáticos. Pero todo lo que no era asunto de los departamentos de guerra, de hacienda o del exterior, con excepción de algunas atribuciones formales del jefe del Estado, es decir, el gobierno interior del país y toda la administración, era atribución del vicepresidente junto con los secretarios del despacho, los cuales debían formar los presupuestos anuales de los gastos que debían hacerse en sus respectivos ramos. Los caudillos latinoamericanos que reciben el aplauso de Vallenilla Lanz, no son en modo alguno una realización del ideal de Bolívar. Esas dictaduras no tienen nada que ver con el presidente vitalicio de la constitución boliviana. Lo que puede considerarse como una realización del presidente vitalicio es el imperio del Brasil, especialmente bajo Pedro II. El historiador brasileño M. de Oliveira Lima escribe: "El Brasil imperial constituyó un modelo de libertad y de paz para la América Latina y suministró por lo menos una imagen no ilusoria de civilización, si bien reflejada por el trono" (27). Es un verdadero sacrilegio contra el Libertador dar como lo hace Vallenilla Lanz a Rosas y a Irigoyen el nombre de "Presidente Bolivariano". Ya en 1815, en la Carta de Jamaica, Bolívar escribió estas proféticas palabras: "Poco sabemos de las opiniones que prevalecen en Buenos Aires; juzgando por lo que se trasluce y por las apariencias, en Buenos Aires habrá un gobierno central en que los militares se lleven la primacía por consecuencia de sus divisiones intestinas y guerras externas. Esta constitución degenerará necesariamente en una oligarquía o en una monarquía, con más o menos restricciones y cuya denominación nadie puede adivinar. *Sería doloroso que tal cosa sucediese*, porque aquellos habitantes son acreedores de la más espléndida gloria". En la misma carta de Jamaica el Libertador reconoce que "en tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina". Pero lo que quiere Bolívar

(27) M. de Oliveira Lima, *la Evolución histórica de la América Latina*, trad. castellana, Editorial América, Madrid, 1912, p. 186.

no es un gobierno despótico, sino “los cuidados de gobiernos paternos”; algo como el monarca del Brasil y no como los generales “caudillos” de Argentina.

Cuando Vallenilla Lanz, en su polémica con Eduardo Santos en defensa del Cesarismo Democrático, escribe que “el discurso de Angostura debiera ser el credo constitucional de todas estas democracias en agraz” (28) parece olvidar que al principio del magnífico discurso de Angostura se encuentran estas palabras: “Nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle, y él se acostumbra a mandarlo, de donde se originan la usurpación y la tiranía. Un justo celo es la garantía de la libertad republicana. Y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado que los ha mandado mucho tiempo los mande perpetuamente”. Concedor de la realidad, Bolívar dice en otra parte del discurso de Angostura: “No aspiremos a lo imposible, no sea que por elevarnos sobre la región de la libertad, descendamos a la región de la tiranía. Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superior a la que antes gozaba, no deseo autorizar a un déspota para que tiranice a la República, sino impedir que el despotismo beligerante sea causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente sea reemplazada la anarquía por la oligarquía y por la monocracia”.

En su libro sobre el Pensamiento Político de Bolívar, escribe el erudito escritor peruano Víctor Andrés Belaúnde: “Partidarios del gobierno personalista han pretendido encontrar apoyo en Bolívar. Si en ciertas épocas Bolívar creyó que fuera necesaria la dictadura o un régimen de influencia personal, nunca creyó que tal régimen, en todo caso transitorio, pudiera prescindir de los principios morales y de las formas legales. Los verdaderos discípulos y secuaces de Bolívar en América son aquellos que como él han pensado ejecutar esta

(28) L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático y Cesarismo Teocrático* en “*Criticas de Sinceridad y Exactitud*”, Caracas, 1921, p. 429.

siempre muy difícil, a menudo imposible, tarea de adaptar la esencia de instituciones republicanas a las necesidades de un gobierno de Estado fuerte y eficiente” (29).

En su concisa y admirable biografía del Libertador dice el autor colombiano Fernando González: “¿Cómo pueden haber tomado las ideas del Libertador para defender las dictaduras? Ciertos escritores han manoseado sus ideas acerca de la emancipación y de la política suramericana, tergiversándolas, para dar brillo a serviles producciones encaminadas a halagar a los caudillos americanos. Viles rebaños destinados a alimentar a sus crueles conductores” (30).

El gran escritor venezolano Rufino Blanco Fombona dice: “La idea del orden es inferior y posterior en Bolívar al concepto de libertad política... Libertador, siempre Libertador, y desde todos los puntos de vista. No piensa: ‘este pueblo es atrasado; vamos a dominarlo a nuestro capricho’. No. Nadie habló más claro al pueblo ni le abrió más los ojos sobre la popular conveniencia. Si lo engañó fue con la verdad. Les dice: ‘la continuación de la autoridad en un mismo individuo ha sido frecuentemente el término de los gobiernos democráticos’. Tomen nota los cesaristas. Son necesarios hombres ilustrados y honestos para dirigir los estados; no sólo honestos estúpidos, ni menos inteligentes malvados. ‘Los hombres de luces y honrados son los que debieran fijar la opinión pública. El talento sin probidad es un azote’. Tomen nota los cesaristas democráticos que apoyan en Bolívar sus adulaciones a la tiranía de los más bárbaros” (31).

Lo que Bolívar quiso fue “un gobierno estable que nos aleje de la anarquía, un gobierno que sea bastante fuerte para

(29) Citado según el texto inglés: Victor Andrés Belaúnde, *Bolívar and the Political Thought of the Spanish American Revolution*, Baltimore, 1938, p. XI.

(30) Fernando González, *Mi Simón Bolívar*, 2ª ed., Medellín, 1943, p. 224.

(31) Rufino Blanco Fombona, *El Pensamiento Vivo de Bolívar*, Buenos Aires, 1942, p. 16 y 23.

oprimir la ambición y proteger la libertad" (31¹). Quiso un gobierno fuerte, pero nunca quiso renunciar a la libertad.

Tampoco es correcta la ocurrencia de Vallenilla Lanz cuando afirma que la constitución boliviana sea una idea autóctona y originariamente americana del Libertador. El Libertador sabía que en el derecho constitucional nada se inventa; para fundar la independencia en su patria, hizo estudios de derecho comparado. En el discurso de Angostura habla de Roma y Grecia, habla del triple control del soberano de Inglaterra por su gabinete y por las dos Cámaras, y dice: "Siendo los ministros los responsables de las transgresiones que se cometen, ellos son los que gobiernan, porque ellos son los que pagan". Y en la Carta de Jamaica dice sobre Colombia: "Su gobierno podrá imitar al inglés, con la diferencia de que en lugar de un rey habrá un poder ejecutivo electivo, cuando más vitalicio, y jamás hereditario, si se quiere República". En el discurso dirigido al constituyente de Bolivia, para motivar la constitución proyectada, que se aleja más del modelo inglés que la de Angostura, menciona a Sieyès como adversario del sistema bicameral, el mismo Sieyès de cuyas teorías ya se había servido Napoleón.

Bolívar menciona el sistema de "un presidente vitalicio, con derecho para elegir su sucesor", introducido en Haití por Petión. Alude con esta mención a la constitución haitiana de 1816, la cual es bonapartista. Para calmar el temor de que el presidente vitalicio pueda seguir el modelo cesarista de Napoleón, se apresura a agregar: "El Presidente de Bolivia será menos peligroso que el de Haití, la constitución boliviana añade trabas sobre trabas a la autoridad de un jefe".

No importa que Bolívar se haya inspirado para el sistema tricameral y la composición decimal del cuerpo electoral en la constitución consular del año VIII y en las leyes constitucionales (senado-consultos) de los años X y XII. Contrariamente a lo que pretendían los enemigos del Libertador, Bolívar no buscó el poder omnipotente de Napoleón. En las

(31¹) Una mirada sobre la América española, Caracas, 1829; Blanco y Azpurúa, Documentos para la Historia de la Vida Pública del Libertador, Caracas, 1877, t. XIII, p. 493.

constituciones napoleónicas el cónsul nombra todos los funcionarios; el Libertador no adopta en la constitución boliviana este sistema, que es la base del gobierno autocrático; el presidente vitalicio escoge solamente a los "soldados y aduaneros". La aprobación del nombramiento del vicepresidente por las tres cámaras no era para Bolívar pura formalidad; el vicepresidente debía ser en el concepto boliviano un verdadero presidente de Consejo con sus ministros responsables. El presidente boliviano, ideado como poder moderador, en el sentido de Benjamín Constant, es un poder débil; el mariscal Sucre lo comprueba y lo lamenta. Sólo en casos de peligro para la patria, "si la salud de la república lo demandare con urgencia", la Cámara de Censores y el Senado conjuntamente pueden decidir temporalmente la suspensión del vicepresidente y de los secretarios del despacho, y sólo en este caso de emergencia el presidente boliviano tiene poderes dictatoriales. Para Napoleón el Senado es un dócil instrumento y el plebiscito su claque; para el idealista Bolívar sus tribunales, sus senadores y sus censores vitalicios, el poder permanente de Benjamín Constant, son su Areópago. Cuando en 1828 el Libertador asume la dictadura de la Gran Colombia, que considera "más como un plazo que como un bien" (carta de 30 de enero de 1828 a Páez), concluye su proclama del 27 de agosto: "Compadecámonos mutuamente del pueblo que obedece y del hombre que manda solo". Así no habla un ambicioso del poder; así habla un amante de la libertad. No se considera como "el hombre necesario"; dice en 1830: "Si un hombre fuese necesario para sostener el Estado, este Estado no debería existir, y al fin no existiría".

El cesarismo democrático no tiene nada de bolivariano; su origen es napoleónico, y hasta el término *Césarisme démocratique* ; es un término incomprensible para el pueblo lógico de los franceses; tiene todo de César y nada de democrático y envuelve un contrasentido. Barthélémy lo concibe así: "El cesarismo es la concentración de la autoridad en manos del César a quien el pueblo ha abandonado todo el poder; no deja lugar a las elecciones: el César dicta por sí mismo o por agentes nombrados por él todos los actos de Estado. Pero,

en realidad, esta afirmación brutal del cesarismo es imposible. Para durar el César oculta su gobierno autoritario, que niega la separación de los poderes, detrás de las instituciones clásicas del gobierno representativo: establece elecciones y asambleas políticas elegidas, pero cuidando de atribuirles sólo una significación ilusoria” (32).

En otro lugar dice Barthélémy: “La democracia presupone una participación activa del número en el gobierno. Esta participación del pueblo debe ser expresa. La democracia nunca puede estar satisfecha de una adhesión tácita, de una aceptación silenciosa, de una resignación. Si fuera diferente, todas las dictaduras podrían calificarse de democracia. El dictador moderno habla sin cesar y usa para propagar su pensamiento todos los medios de difusión que la ciencia pone a su alcance. Multiplica las reuniones, las manifestaciones, las solemnidades en que las masas le aclaman y repiten al infinito el gesto o clamor convenido de sumisión. Es que el dictador busca la adhesión de la masa, siente que no puede vivir sino con esta adhesión y habla para vencer resistencias que no se expresan pero que él adivina. La dictadura es un diálogo con un personaje mudo. Estas formas vanas de adhesión no podrán satisfacer la democracia” (33). En el mismo sentido dicen los conocidos publicistas franceses Gordon y Mouskhéli: “El estudio del Cesarismo francés condujo la doctrina clásica del Derecho Constitucional a considerar la dictadura como una variante algo anormal de la democracia. Afirma esa teoría el carácter representativo del César porque su autoridad tiene apoyo en la voluntad general de la nación. Nada más falso. Lo que aprovecha el dictador no es la confianza de sus conciudadanos, es más bien su abandono, un cierto estado de pasividad, de resignación ante el hecho cumplido. El dictador se impone, aprovechando todas esas circunstancias y de manera alguna es llevado al poder

(32) Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1933, p. 255.

(33) Joseph Barthélémy, *Valeur de la Liberté et Adaptation de la République*, Paris, 1935, p. 5.

por la nación" (34). Otro autor francés, Jacques Estève, dice sobre cesarismo y democracia: "El plebiscito como manifestación de confianza pronunciada por el pueblo a su jefe res-
peta en apariencia el principio democrático. En realidad conduce casi necesariamente a la violación de este principio; porque viola la regla de que no puede existir una verdadera relación de confianza entre elector y elegido sino cuando el elegido está bastante cerca del elector. ¿Cómo podría formarse de verdad esta confianza entre un solo hombre y una población de varios millones de habitantes? Sucederá una de las dos cosas: o habrá una confianza ciega e irreflexiva capaz de arrastrar al pueblo con su dictador a las peores aventuras, o será una confianza teórica, ilusoria, desprovista de toda sinceridad obtenida no por el voto espontáneo del cuerpo electoral, sino por medio de una presión gubernamental que ha de quitarle la mayor parte de su valor. Por eso el plebiscito que consagra en teoría el principio democrático es en realidad una forma más o menos indirecta e hipócrita de la restauración del poder personal" (35).

Los citados autores franceses apoyan nuestra afirmación de que el cesarismo no es y no puede ser democrático. Estos autores europeos nos comprueban también que los defectos de la humanidad son en todas partes los mismos y que en todas partes surgen iguales problemas políticos. Por eso nada de negativo tienen los principios constitucionales de un texto latinoamericano si están inspirados en Europa o Norte América. Los adeptos americanos del cesarismo tildan de exóticas las constituciones liberales, no porque vienen de Europa sino porque ellos odian la democracia. No se ha oído que un partidario del régimen autocrático hubiera criticado la constitución dictatorial que Getulio Vargas impuso al Brasil en 1937 por ser exótica, a pesar de ser ella una imitación de la constitución corporativa de Polonia. No yerran el legislador y el

(34) E. Gordon et M. Mouskhéli, *Parlementarisme, Démocratie, Dictature* en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, t. 55, 1938, p. 285.

(35) Jacques Estève, *Le Destin des Parlements. Introduction à l'Etude du Droit Constitutionnel*, Paris, 1936, p. 229.

constituyente americanos si se inspiran en modelos europeos formados tras una larga experiencia que aquí falta. Copiar en sí no es malo; lo malo es copiar ciegamente y copiar lo impropio. También es peligroso contentarse con establecer principios avanzados que no se cumplen, porque esto tiende al menosprecio de la ley. Pero inspirarse en lo que puede ser adaptable al ambiente americano, como lo hizo el Libertador, es no sólo lícito, sino, especialmente cuando se hace la comparación de la legislación de varios países, uno de los mejores métodos para encontrar soluciones apropiadas a la índole del propio país.

El eminente jurista belga, Henri Rollin, dijo sobre la constitución belga de 1831, la cual todavía está en vigor y ha influido en algunas otras, v. gr. la austriaca, lo siguiente: "Es innegable que la idea de hacer la constitución escrita es americana; que la noción del gobierno parlamentario es inglesa; que los modelos en que los belgas se inspiraron más directamente en 1831 son la constitución francesa de 1791 y la Carta revisada de 1830. El barón de Gerlach, espíritu muy profundo, dijo del proyecto sometido al congreso: no contiene nada o casi nada de nuevo y agregó: esto es lo que, a mi juicio, constituye su mérito" (36). La historia de las buenas constituciones muestra que lo individual que cada país aporta al derecho constitucional es la aplicación e interpretación de los principios; pero la justicia es universal y sus principios son los mismos en el mundo civilizado. Esto lo sabía el Libertador como gran americano amante de la libertad.

El sistema de dictadura autocrática era una realidad en la América Latina desde la Independencia, y las constituciones escritas una ficción. En eso concordamos con Vallenilla Lanz; pero no designamos a ese sistema con el nombre de Bolívar; hay que llamarlo sistema despótico, en verdad antibolivariano. No vemos en ese triste sistema sino un vestigio de algo que no debe existir más, algo que no debe perpetuarse en la conciencia de América. Los cesaristas olvidan que no

(36) Henri Rollin, *Méditation sur la Constitution Belge* en "Renaissance", New York, 1943, p. 193.

son los mejores hombres los que llegan al poder dictatorial. De Irigoyen, tan elogiado por Vallenilla Lanz, dice Mirkine-Guetzevitch: "Irigoyen representa el régimen presidencial llevado hasta la demencia. Era una especie de místico de la autoridad presidencial. Personalmente sencillo y hombre honesto, tenía la desconfianza instintiva del campesino por el sistema parlamentario y por sus luchas en apariencia fútiles, pero en realidad vitales. Y sucedió la cosa incomprensible y casi fantástica de que a pesar de tener una mayoría en la Cámara de Diputados, jamás dió a ésta libertad de acción. Basándose en el derecho constitucional de intervención, sustituyó hasta en las pequeñas administraciones de cuerpos especiales, por ejemplo en las universidades, los administradores electos por enviados de la presidencia. Así desapareció el país y no se vió más que al Presidente en su teatral magnificencia" (37).

No es una casualidad, es una necesidad sociológica que el presidente electo por un falso plebiscito y en verdad llegado al poder y mantenido en el poder por una pequeña oligarquía y por el ejército, sea un gobernante inepto. Podemos contestar a la admiración por el caudillo por parte de los sociólogos venezolanos con las palabras de otro sociólogo americano de prestigio, el argentino Carlos Octavio Bunge, el cual dice: "Aunque esté en el interés de todos entregar el simbólico chuzo emplumado del mando al más idóneo, está en el interés de cada uno, para medrar a la sombra del poder, que quien gobierne sea su personalísimo amigo. Esto es lo que del caciquismo hace, a veces, un régimen de vergonzosas complacencias. Antes que de méritos debe el cacique hacerse de amistades, y para mantenerse, mantenerlas. ¿A costa de las leyes, de la riqueza nacional, del progreso? ¡Qué importa, si contra el retroceso y la injusticia no hay sanción social!" (38).

Como el César llega al poder por una revolución, por la conspiración y la fuerza y el plebiscito sólo se usa para legalizar la usurpación ya consumada, las cualidades que distinguirán el caudillo, no serán cualidades de buen gobernante

(37) Mirkine Guetzevitch, *Les Constitutions des Nations Américaines*, Paris, 1932, p. XCVII.

(38) C. O. Bunge, *Nuestra América*, 7ª ed., Madrid, 1926, p. 239.

sino las del conspirador o usurpador: será a veces un brutal asesino, a veces un intrigante más refinado, a veces un demagogo; como gobernante será casi siempre ególatra, vanidoso y caprichoso. Y la incapacidad del gobernante se extenderá por lo general a sus colaboradores. Con acierto dice Blanco Fombona: "En todas partes a raíz de la guerra de emancipación, el caudillo o cacique impera; y sobre el cacique a menudo el rábula y charlatán, a quienes el intruso jefe admira, y el pueblo iletrado aplaude" (39).

En un pequeño trabajo del mexicano José E. Iturriaga sobre "El tirano en la América Latina" (40) se distinguen tres etapas de regimenes despóticos desde la Independencia. La primera etapa dura hasta mediados del siglo pasado y es la del *caudillaje nacionalista*, caracterizada por la afirmación de la propia nacionalidad de las antiguas colonias bajo un caudillo. Ese tipo de caudillos nacionales destruye la creación bolivariana de la Gran Colombia, es la obra de Páez, Santander y Flores, el venezolano que se hace caudillo en Quito. Santander es, el mismo Iturriaga lo admite, una excepción del típico caudillo autócrata. A su poder de organización y a su sentido legal se debe la iniciación del régimen civil en Colombia, suerte que no cupo a Venezuela por haber caído en las manos toscas de Páez en vez de las muy limpias de Sucre.

La segunda etapa de tiranías, que empieza alrededor de 1850, es para Iturriaga aquella en la cual "surgen numerosos regimenes autocráticos hijos de las pugnas sociales habidas entre liberales y conservadores"; el tirano de esta época es el *tirano apóstata* que llega al poder "declamando las ideas liberales, para concluir siendo absorbido por las fuerzas contrarias a toda reforma social".

Difiriendo de la poco antes citada opinión de Rabasa (41), Iturriaga da la siguiente apreciación del dictador Porfirio

(39) R. Blanco Fombona, La evolución política y social de Hispano América, Madrid, 1911, p. 108.

(40) Publicado en el Nº 15 de las Jornadas del Centro de Estudios Sociales, El Colegio de México, 1945.

(41) Véase *supra*, p. 288.

Díaz: "Luchó al lado de los liberales contra la invasión extranjera, iniciando su gobierno bajo el signo del liberalismo; pero a los pocos años pactó con los conservadores, estableciendo a lo largo del país una paz de sepulcro. La máxima responsabilidad de Díaz consiste en haber promovido el atraso social y político del país; y en haber acentuado en el indio y el mestizo mexicanos su complejo colonial o de vasallaje, complejo que ha venido a ser un instrumento útil en manos de muchos falsificadores de la revolución. El lema porfirista de *nada de política y mucha administración*, que no fue mucha, tal como lo demuestra Bulnes, en verdad mató el espíritu cívico de las masas" (42). Para Venezuela Iturriaga menciona como dictador tráfuga del liberalismo a Guzmán Blanco; hubiera podido mencionar también a Falcón. Ya Arosemena había afirmado la diferencia entre el caudillo improvisado de la primera parte del siglo XIX y el líder apoyado por un partido que surge en la segunda mitad del mismo siglo. Escribe Arosemena en 1888: "Ultimamente la rebelión suele tener por causa en Hispanoamérica, no tanto la impaciencia de ambiciones individuales, cuanto la impaciencia o el odio de los partidos, que con razón o sin ella se juzgan excluidos del poder por las maniobras de sus adversarios" (43).

La tercera etapa dictatorial en América, la más reciente, en la cual Iturriaga incluye a Juan Vicente Gómez, "quien edificó su máquina dictatorial en forma tan perfecta, que sólo la muerte pudo destruirla", es según el autor mexicano *la etapa de las satrapías*, esto es, la etapa de gobiernos autoritarios, que a partir de la hegemonía económica de Norte América en el mundo, han ido mostrando una docilidad y

(42) En la antes citada obra *Evolución política y social de Hispano América*, p. 125, dice Blanco Fombona: "La ignorancia de las poblaciones rurales permite al cacique disponer a su guisa de multitudes ilusionadas u obedientes. El campesino de Sur América no sabe sino trabajar aunque se lucha con tesón por llevar la luz a esta sombra. Pero hasta ahora no sabe sino trabajar. Todo lo demás lo ignora. Cualquier comentario es inútil".

(43) Justo Arosemena, *Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina*, 2ª ed., 1888, t. II, p. 170.

generosidad crecientes con el nuevo imperialismo, la etapa de gobiernos autoritarios que se hallan desembozadamente al servicio de las empresas imperialistas norteamericanas, tales como la United Fruit Co., la Banana Empire Co., la United Sugar Co., la American Smelting and Refining Co., la Electric Bond and Share Co., etc". Estamos completamente de acuerdo con la característica que da Iturriaga de las dos primeras etapas de dictadura, la del caudillo nacional y la del renegado liberal; pero la tercera época no nos parece bien caracterizada. En el primer período de la Independencia tenemos en toda la América un gobierno de juntas (en México las encontramos hasta en 1840); pero el despotismo colonial no había preparado el terreno para gobiernos colegiados. Para conducir la guerra y para combatir la anarquía las juntas gubernativas debían ser reemplazadas por un ejecutivo unipersonal: el "Director Supremo" en Chile, el "Cónsul" en Paraguay, u otras denominaciones de la revolución francesa, hasta que se adoptó en todas partes la denominación norteamericana de presidente. En la segunda época, los que proclaman el liberalismo se hacen déspotas, porque las circunstancias hacen difícil evitar de otra manera la anarquía, caso de Falcón, o porque se enloquecen del poder, caso de Guzmán Blanco. La tercera época es para nosotros no la del dictador apoyado sobre el imperialismo yanqui, sino el jefe que emana del ejército. El gobierno de los Crespo, Castro y Gómez es para nosotros el gobierno de los militares que se aprovechan del mando de las tropas para disfrutar de las ventajas que puede ofrecer el gobierno del país. Como cosa accidental estos dictadores hacen concesiones al capitalismo extranjero, no sólo al norteamericano, en Argentina y Uruguay sobre todo al inglés. Una vez llegados al poder, los dictadores buscan los medios de mantenerse en él. La fuerza del pequeño ejército de un país latinoamericano puede ser un instrumento temible para tener en jaque a los labriegos y obreros; este ejército puede ser temible, pero el capitalismo nacional puede comprar armas y el capitalismo extranjero puede invocar la protección de su gobierno para defender sus inversiones. El dictador prudente evitará este riesgo contentando a los capi-

talistas, para que éstos no reaccionen contra él. A su vez el capitalista que teme que una revolución puede lesionar su propiedad adquirida, apoyará en su propio interés al dictador establecido en el poder, para evitar desórdenes y revoluciones. Así el capitalista apoya al dictador, sin que éste lo pida. La política de intervención armada que los Estados Unidos asumieron para proteger sus inversiones, en 1905 y en 1916 en Santo Domingo, en 1906 en Cuba, en 1911 y 1927 en Nicaragua, en 1915 en Haití, en 1920 en Guatemala, en 1924 en Honduras y que redundó en favor de los dictadores, ha sido sustituida bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt por la política más discreta del buen vecino (44).

Así llegamos al resultado de que la explicación sociológica del fenómeno de la dictadura americana no es tan simplista como lo pretende Vallenilla Lanz; no es innata en el carácter de la raza latinoamericana, sino es consecuencia del atraso cultural y económico, herencia de la época colonial. Arcaya no ha sido el único que ha creído ver en el advenimiento de la dictadura en varios países civilizados de Europa una justificación de este sistema. El dictador Maximiliano Hernández Martínez, que terrorizó la República del Salvador durante 14 años, dijo en una conferencia a sus oficiales: "En las llamadas democracias reina el desorden; en cambio, en Alemania e Italia, donde son otros los sistemas que se practican, vemos que en pocos años han alcanzado un progreso incalculable. Necesitamos, forzosamente, cambiar entre nosotros nuestro sistema político, si queremos el progreso del país. Debemos convencernos también, que contra el virus del comunismo que nos amenaza, sólo el nazismo y el fascismo podrán salvarnos".

El hecho de que todos los países de la América Latina hayan suscrito la declaración de las Naciones Unidas encaminada a hacer la guerra al régimen hitlerista no es una prueba de que los gobiernos de Latinoamérica hayan en su

(44) La política rooseveltiana del *lend lease* favoreció indistintamente a los gobiernos existentes; en el caso de México a un gobierno izquierdista y anticapitalista; en el caso del Brasil y de varios pequeños países favoreció gobiernos dictatoriales.

totalidad abandonado sus afinidades anteriores con el régimen fascista; las declaraciones verbales de beligerancia no costaron mucha sangre y trajeron considerables ventajas económicas. Pero es de esperar que el derrocamiento completo de los sistemas nazi y fascista en Europa y el progreso cultural en la América Latina contribuyan a poner fin a la etapa de las dictaduras americanas. Hay señales animadoras en este sentido; en la publicación de "Las Constituciones de América" dice Leonardo Pasquel: "No obstante que en las diversas constituciones hispanoamericanas vigentes se encuentran abundantes preceptos como casi de carácter reglamentario, que tienden a evitar los abusos de los gobernantes, en cuanto a la esfera de acción de los poderes, materia electoral, derechos individuales y sociales, etc., la realidad política permanece en desacuerdo con la constitución, por más que en los últimos años se encuentra ya un movimiento serio, gradual, lento, de estabilidad política, sobre la que había de levantarse una nueva vida, apegada a un régimen de Derecho" (45).

En el primer mensaje que el Presidente López Contreras presentó al Congreso Nacional, declaró: "El nuevo orden de cosas instaurado el 17 de diciembre de 1935 señala el comienzo de la transformación política de Venezuela, encaminada hacia las prácticas de un régimen de libertad y de justicia" (46). Desde entonces Venezuela se ha alejado del sistema arbitrario y puramente dictatorial de Juan Vicente Gómez. Bajo el gobierno del general Medina se abolió la prohibición del comunismo; pero se favorece el partido oficial (Partido Democrático Venezolano, antes Partido de Gobierno) que no está muy lejos de ser el "partido único". Todavía no tenemos partidos de principio que ya Cecilio Acosta consideró como necesarios para el país.

Vallenilla Lanz designa el sistema dictatorial como la *constitución orgánica* de la América Latina. Esta expresión es absolutamente anticientífica; si se ve en las dictaduras

(45) Leonardo Pasquel, *Las Constituciones de América*, México, 1943, t. I, p. XXX.

(46) *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, 1936.

americanas una ley sociológica (lo que nosotros negamos) tal "ley" nunca será una constitución. La constitución es el conjunto de normas a las cuales está sometido el gobierno para su formación y para su actuación; pero la característica de los gobiernos dictatoriales consiste en no reconocer normas, en la arbitrariedad, vale decir, en la falta de constitución. El gobierno dictatorial no es ni constitucional ni legal, y es acertada la observación del publicista brasileño A. Coelho Rodriguez cuando dice que la revuelta contra los poderes dictatoriales es "tan legítima o por lo menos tan ilegítima como ellos".

Nosotros compartimos el juicio de Seijas de que la dictadura es un sistema anormal y repugnante. Seijas dice: "La tiranía es el estado anormal de una nación independiente, porque representa la voluntad o el capricho individual sustituyendo el querer nacional, definido en las instituciones. La tiranía se sobrepone a todo sistema administrativo, y deja por lo mismo de ser gobierno; es la arbitrariedad sustituida a las leyes" (47).

Nuestra conclusión es que no hay cesarismo democrático en América. El César no es demócrata: no basta salir del pueblo y no saber leer para serlo. El gobierno dictatorial es un gobierno malo en la América y en todas partes y debe ser combatido dondequiera que se encuentre (48).

(47) Rafael F. Seijas, *El Presidente*, Madrid 1891, p. 13.

(48) Harold Laski dice: "Cualquiera que sea el objeto originario de una dictadura, la historia demuestra que aquélla no puede dejar de degenerar, y cuando esto sucede, los beneficios de la dictadura se ciñen necesariamente al círculo de los que participan en su manejo"; *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, 1942, vol. V, verbo Democracy.

CAPITULO XVI

EL CONGRESO

Es costumbre en los tratados de Derecho Constitucional de la América Latina, hablar primero del Congreso y después del Ejecutivo. Los tratados siguen en eso el orden de las constituciones, las cuales, por basarse en la teoría de la soberanía del pueblo, dan una importancia primordial al Congreso, cuya más alta función es hacer las leyes que rigen no solamente las relaciones jurídicas de los ciudadanos sino también la organización del Ejecutivo, sus deberes y facultades.

En la práctica de la América Latina se ha mostrado que estos países pueden vivir sin congreso o con un congreso puramente formal. Dicho en otras palabras, el poder Ejecutivo asumió en un largo periodo de la historia la decisión y responsabilidad en lo concerniente a la legislación y los congresos, si existieron, no hicieron más que dar una vestidura de constitucionalidad a lo ya decidido por el Ejecutivo. Alberdi tilda a la constitución dada por el dictador López al Paraguay en 1844 como “una máscara de constitución” y dice que esta constitución de la dictadura o presidencia omnipotente es “una antítesis, un contrasentido constitucional” (1).

El escritor americano Schurz dice: “Autócratas como Díaz, en México; Estrada Cabrera, en Guatemala; y Gómez,

(1) Juan B. Alberdi, Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina, Obras compl., 1886, t. III, p. 405; Bases, ed. Claridad, p. 33.

en Venezuela, dominaron sus legislaturas con manipulaciones e intimidaciones. El congreso así vino a ser un instrumento plegadizo para dar validez legal a los actos arbitrarios de los dictadores porque el caudillo moderno en general manifestó la misma reverencia del español colonial por la letra de la ley" (2).

Los dictadores venezolanos, especialmente, el brillante Guzmán Blanco y el iletrado Gómez, tuvieron, puede decirse, "chifladura" por la legalidad y se rodearon de los más ilustres abogados del país. Se debe a Guzmán Blanco la introducción de los códigos más modernos de la época, imitación de los de Francia e Italia. Bajo el gobierno de Guzmán Blanco se crearon, con la colaboración de Luis Sanojo, Cecilio Acosta, Rojas Paúl y otros juristas de alto nivel, los códigos civil, penal, mercantil y militar, códigos que reforman parcialmente los redactados desde 1852 por Julián Viso (2¹). Con estos instrumentos modernos los tribunales han trabajado en silencio, y los códigos introducidos por Guzmán Blanco fructificaron en la esfera apolítica del derecho privado con el desarrollo de una jurisprudencia bastante buena. Casi todos los abogados y jueces conocen y consultan con frecuencia las obras francesas de derecho civil y de procedimiento y las obras italianas de derecho penal y de derecho mercantil.

Un abismo hubo entre el derecho privado y el derecho público. Mientras aquél se enriquecía con las teorías más

(2) W. L. Schurz, *Latin America*, New York, 1942, p. 127.

(2¹) Véase el "Decreto de 23 de abril de 1853 que auxilia al Dr. Julián Viso para que pueda continuar la redacción de los Códigos Civil y Penal y los de los respectivos procedimientos". El Código Civil y el de Comercio se promulgaron en 1862; en 1863 se promulgó el primer Código Penal y los Códigos de Procedimiento Civil y de Procedimiento Criminal. En 1867 se publicaron el Código Civil reformado por Julián Viso y otros; en 1868, dos años antes del advenimiento de Guzmán Blanco, se nombró para la reforma del Código Penal una comisión compuesta de los doctores José Manuel García, Mariano de Briceño y Licenciado Francisco Cobos Fuertes, y para la reforma del Código Civil y de los Códigos de procedimientos judiciales otra comisión compuesta de Luis Sanojo, Manuel Cadenas Delgado, Cecilio Acosta, Juan Pablo Rojas Paúl y Ramón Fernández Feo.

modernas y avanzaba su ciencia, este último sufría los zarrazos de la dictadura; de un lado la constitución escrita y de otro la constitución de hecho, llamada constitución orgánica por los teorizantes del sofisma. No todo fue en vano: hubo una constitución escrita, completada por leyes secundarias excelentes como la legislación de Hacienda Pública inspirada en las leyes fiscales de Francia de la época; y la existencia de esas leyes y el desarrollo de sus principios en las universidades del país, donde se usaron los libros de los más destacados autores franceses como Esmein, Hauriou, Duguit, Barthélémy y del recopilador Foignet, despertó en la juventud universitaria una verdadera idea de lo que es un Estado constitucional.

Al mismo tiempo la solemne promulgación de constituciones que no se aplicaron, creó en el país una acentuada desconfianza contra toda constitución que el último gañán puede tildar de mentira (3). Eso puede solamente ser cambiado con un fiel respeto de las autoridades por la constitución y por un impecable celo de la Corte Federal para anular cualquier acto público que la infrinja, sea grande o sea pequeño, así venga de un pequeño funcionario como de uno altísimo en la jerarquía de la República.

El congreso hasta ahora no ha salido de la rutina y del formalismo. Un proyecto que llega del ejecutivo a la cámara, es todavía considerado como una *rogatio principis* en el senado del imperio romano. En la época de Gómez, los proyectos "pasaban" siempre sin modificación por las cámaras. Cuando después de la muerte de Gómez, el diputado doctor Manuel Felipe Núñez, en el congreso siguiente (1.936) fue aludido, por haber defendido la dictadura de Gómez, él se defendió con estas palabras: "Protesto contra el concepto emitido por el diputado Dávila, que yo soy un sostenedor de la dictadura anterior.... Desde ese punto de vista de haber sostenido dictaduras, me considero inmaculado. He sido dipu-

(3) Uno de los muchos chistes populares sobre la constitución que habla de sus tantas violaciones la define así: "Un libro chiquito amarillo, que se hace todos los años y se rompe todos los días".

tado al Congreso, pero todo el mundo sabe las órdenes que había en estas Cámaras, cuando venía un proyecto cualquiera, de no alterar, ni modificar, ni una coma en él" (4).

Con la abolición de la dictadura no ha cambiado mucho, respecto a la dependencia del congreso, en lo referente a los proyectos mandados por el Ejecutivo al Congreso, proyectos que pueden ser simples propósitos o deseos que se consideran todavía como órdenes. Las más importantes innovaciones legales de los últimos años, Ley sobre la Renta y la novísima de Hidrocarburos, son obra del Presidente Medina y de los expertos consultados por él y el Congreso se contentó con sancionar los proyectos elaborados por el Ejecutivo agregando en la discusión muchas palabras elogiosas. La reforma reciente del Código Civil, de 1942, estaba basada en trabajos de una comisión extraparlamentaria de expertos, nombrados y bien pagados por el Ejecutivo, la llamada Comisión Codificadora. Es de advertir que los mejores abogados del país participan en las labores de esas comisiones, pero no forman parte de los cuerpos legislativos, con raras excepciones. En el radio administrativo reservado a las cámaras, ellas también se contentaron con una función puramente formal, aprobando lo que deseó el Ejecutivo. Los medios de control de la administración que da la constitución al Congreso no se usaron; si hubo algo criticable, la crítica la hizo la prensa y no el Congreso.

Sería erróneo hacer responsable de esta situación al sistema presidencial de la constitución, que coordina el Presidente con el Congreso en vez de subordinarlo, y en modo alguno prescribe una sumisión del Ejecutivo al Legislativo. La principal causa de la ineficacia del Congreso es la falta de educación del pueblo, que hace imposible un sufragio verdadero, lo cual impide que el Congreso tenga su origen en la clara fuente del sufragio. Otra causa es la composición del Congreso, integrado en su mayor parte por funcionarios públicos.

(4) Diario de Debates, 1936, t. I, nº 47, pág. 3.

Si en los Estados Unidos, donde también rige el sistema presidencial, el Congreso no es ineficaz, esto se debe a una fuerte tradición democrática trasplantada de Europa por los primeros inmigrantes y a la universalidad del voto en una población ilustrada, crecida en un ambiente de cultura.

Cuando los diputados hablen en nombre de fuertes agrupaciones de la población, cuando puedan por su propio ímpetu lanzar y elegir candidatos presidenciales, la voz de los diputados será respetada. La labor actual del Congreso, a pesar de su limitado alcance, no es inútil. Las memorias y cuentas que deben presentar los ministros sobre todo lo que han hecho, no se quedan en la mesa del capitolio, se pueden consultar por todos los interesados y lo esencial de su contenido se publica en la prensa. Además, el trabajo de las comisiones de las cámaras y su contacto con el Ejecutivo son un núcleo que puede desarrollarse hasta llegar a ser control efectivo de los diversos ramos del gobierno por una opinión independiente.

La constitución venezolana, como las demás de la América del Sur, tiene el sistema de dos cámaras; solamente las de algunas repúblicas de la América Central — Guatemala, Panamá y Costa Rica—, se contentan con una sola cámara. El último pequeño país se distingue por un régimen avanzado y bastante democrático que se explica por su situación económica favorecida por la distribución de sus tierras en muchas manos (5). El sistema bicameral tiene su origen en Inglaterra, con una cámara, la de los lores, compuesta de los representantes de la nobleza y del clero, y cuyos cargos son vitalicios y hereditarios, a la cual se agrega la cámara baja ulteriormente creada para dar acceso al parlamento a los representantes del pueblo. La organización inglesa sirvió de modelo directo a la actual constitución del Canadá, incorporada en la ley imperial británica de 1866, promulgada por la reina Victoria bajo el nombre de "Ley de la América Británica del Norte". Esta ley prescribe que los senadores debían

(5) Rafael Altamira, *Constituciones Vigentes de los Estados Americanos*, Madrid, 1929, t. I, págs. 231, 421, 467.

ser nombrados por la primera vez por la reina y después por el gobierno, que son vitalicios y deben tener una propiedad de un valor no menor de \$ 4.000, pervivencia de la vieja práctica romana que pedía a los senadores la posesión de una extensa propiedad territorial conocida con el nombre de *ju-gera*. El concepto de esas constituciones es que el senado, compuesto de las clases altas y muchos ancianos (*senex*), debe servir de elemento conservador que modere los impulsos de la cámara baja, que representa el pueblo común.

En Francia las constituciones napoleónicas crearon también una cámara aristocrática llamada senado conservador (6). Es de advertir que en un proceso de democratización se dió más competencia, en parte legal y en parte solamente de hecho, a las cámaras bajas. En una obra publicada en París en 1848 dice Hello (7): "La cámara de los diputados tiene un carácter particular, así como su naturaleza electiva parece asignarle por misión esencial la de ir a buscar al corazón de la nación la sangre que ha de dar vida al gobierno. Por eso su consentimiento es lo primero que hay que obtener para la imposición de un tributo, por ser ella la que más directamente representa al país contribuyente; por eso, si el soberano tiene el derecho de disolverla, es a condición de pedir otra al país, lo cual equivale a pedirle su opinión sobre el particular; por eso también tiene el derecho de acusar a los ministros para dar a entender que correspondiéndole acción tan popular, el cuidado de inspección ha llegado a ser su propio cuidado, cosas todas por las que se distingue de los otros poderes".

En Inglaterra la preponderancia de la cámara de los comunes logró su legalización cuando la ley de parlamento de 1911 exceptuó la ley de presupuesto de la necesaria aprobación de la cámara de los lores (8). Otro tipo de senado tiene

(6) Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, ed. española, Madrid, 1927, p. 321.

(7) Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'Etat actuel de la science sociale et politique, citado en la Enciclopedia Jurídica Española, t. 8, pág. 298.

(8) Jennings, El régimen constitucional inglés, 1.940, pág. 117.

la constitución de los Estados Unidos, donde la cámara de representantes es la representación de la nación; y el senado, compuesto de dos miembros de cada Estado, la representación de los Estados. El senado constituye aquí un elemento de federalismo semejante al Consejo de los Estados introducido más tarde en Suiza, que representa a los cantones en la federación. Este sistema satisface el regionalismo de los pequeños estados, que llevan al seno de la asamblea un voto igual al de los grandes estados. En Suiza, donde la población industrial se concentra en unos pocos cantones, el Consejo de los Estados da relativamente una gran influencia a los pequeños cantones campesinos e introduce en aquella estructura un elemento conservador.

En Estados Unidos, contrario a lo que se puede decir de los países europeos, el senado tiene más influencia política que la cámara de representantes porque la constitución, muy federalista, atribuyó más competencia al senado asignándole privativamente la aprobación de los pactos internacionales, la aprobación del nombramiento y enjuiciamiento de los funcionarios; además, el periodo de un senador es de seis años y el del representante solamente de dos.

En Francia, algunos han criticado al senado de la constitución de 1875, como elemento retardatario; otros lo han declarado elemento indispensable para el funcionamiento del sistema democrático. A este respecto dice Hauriôu (9): "La dualidad de las cámaras es la condición de esta moderación de poder, sin la cual no existe poder constitucional posible. El poder ejecutivo ha sido debilitado y moderado por dualidad del jefe del Estado y de los ministros; el poder legislativo debe estar limitado y moderado por la dualidad de las cámaras. El régimen constitucional supone la existencia de poderes moderados, y una cámara única no es más moderada que un órgano ejecutivo único. No olvidemos que, en Roma, la dualidad de las magistraturas fue la primera conquista de la libertad (el rey primitivo reemplazado por dos cónsules con *par potestas*)".

(9) Hauriôu, obra cit., p. 476.

La constitución de Weimar de 1919, cuyos autores tenían un concepto de pura democracia, atribuyó la legislatura a una sola cámara, el Reichstag.

En Venezuela hay un senado del tipo federal porque está constituido de dos representantes de cada Estado.

La constitución introdujo un elemento conservador cuando fijó la edad mínima del senador en 30 años, mientras bastan 25 para ser diputado y bastaban 21 en constituciones anteriores. Todavía más lejos iba la constitución de Colombia que pidió, hasta la reforma de 1945, además de la edad de 30 años, que el candidato disfrutase de 1.200 pesos de renta anual; hoy se pide en Colombia haber ejercido una profesión liberal con título universitario o uno de los altos cargos de la República (art. 87).

Los senadores se eligen por las asambleas legislativas de los Estados, deben ser nativos del Estado o haber residido en él por lo menos 4 años. El Distrito Federal no tiene representación en el senado, pero como la mayoría de los senadores reside todo el año en Caracas, el Distrito Federal, virtualmente, tiene una considerable representación en el congreso.

El senado y la cámara de diputados tienen, con pocas excepciones, la misma competencia. Atribución exclusiva del senado es dar el consentimiento para otorgar altos grados militares desde coronel y capitán de navío y conceder los honores del panteón. La única atribución privativa de la cámara de diputados mencionada en la constitución es la de dar voto de censura a los ministros. Aparentemente, al hacer esto, el constituyente consideró que el senado dependía del ejecutivo y la cámara de diputados gozaría de más independencia.

Con la preponderancia que tiene en Venezuela el Ejecutivo en todos los ramos del gobierno, el dualismo de las cámaras parece una complicación inútil del mecanismo legislativo, que lo hace pesado y costoso. El temor de que la cámara de diputados pueda ser demasiado impulsiva y la necesidad de un refrenamiento para contenerla por el senado, no se justifica en un país donde el freno reside sólo en quien lleva las riendas del poder. La supresión del senado en una

futura reforma constitucional quizás contribuiría a dar más prestigio al poder legislativo. La elección de igual número de representantes para cada Estado, que en el concepto federal existe para el senado, no parece forzosa en Venezuela, donde la entidad del Estado no es hoy más que una circunscripción administrativa.

Lo único deseable es que representantes de todas las regiones del país participen en el congreso y esto se logra con la prescripción que tenía la constitución de 1936, en cuanto a elegibilidad de los diputados, al decir que éstos deben ser nativos del Estado o del Distrito Federal cuya población los elige o haber residido en ellos por lo menos los 3 años anteriores a la elección, y no como hoy 4 años en cualquier periodo y con la prescripción del art. 56 en virtud de la cual el número de diputados depende de la cantidad de población de cada región, eligiéndose actualmente un diputado por cada 37.000 habitantes (10). La añadidura que tiene el artículo 56, según la cual "el Estado cuya población no alcance a 35.000 elegirá un diputado", es teórica porque todos tienen más de 35.000 y los territorios federales (art. 9) sólo pueden optar a la categoría de Estados cuando tengan por lo menos 35.000.

En Colombia, donde no rige el sistema federal, los senadores se eligen de acuerdo con la población de todo el país (Constitución de Colombia, art. 86).

La calificación de ser nacido en el Estado donde se elige al diputado (o senador) es formal y la Corte Federal tuvo que anular la elección de un senador del Táchira que había nacido en la región fronteriza de Colombia y producido una partida de nacimiento otorgada en el Táchira que resultó falsa (11).

(10) Según el art. 56, la cifra para determinar el número de diputados que elige cada entidad, es de 35.000. Sin embargo, el art. 78, ord. 12, autorizó al Congreso para aumentar este número, según el último censo; en virtud de esta autorización el número ha sido aumentado a 37.000, por la ley de 1944.

(11) Sentencia de 23 de junio de 1939, Memoria de 1940, t. I, pág. 236.

No tan precisa es la otra calificación de haber residido en el Estado que elige al diputado (o senador).

En el derecho privado se distingue entre los términos domicilio como centro de los negocios de un individuo y residencia como lugar efectivo de permanencia (arts. 27 y 31, Código Civil). Si la constitución usa la palabra residencia lo hace para evitar el establecimiento de un domicilio ficticio para la calificación de la elegibilidad.

Según la mente de la constitución, el electo debe tener efectivos y no meramente ficticios lazos con la población del Estado que lo elige. Una interpretación formal en este punto, como lo hizo la Corte Federal y de Casación en su decisión de 17 de abril de 1941, (12) es contraria a lo que implica el sentido del texto constitucional de 1936. En esta sentencia la Corte Federal y de Casación anuló la elección del doctor Luis B. Prieto, quien había sido elegido para diputado por el concejo municipal del Distrito Federal, a pesar de haber vivido durante 8 años en Caracas antes de la elección, por una mera ausencia en la isla de Margarita, durante tres meses, inmediatamente anteriores a la elección, a fin de dirigir allí un periódico en el breve lapso de las elecciones. Con esa ausencia temporal no perdía el candidato el lazo que lo ligaba a su domicilio habitual. Es de advertir que el texto constitucional de 1936 (art. 56) pide que se haya residido en el lugar *por lo menos* durante los 3 años inmediatamente anteriores a la elección. De esto se deduce que la Constitución pedía una continuidad de residencia que siempre había de coincidir con el domicilio efectivo en el sentido del Código Civil, domicilio que persiste en el caso de una ausencia breve originada en un viaje con propósito de volver. La jurisprudencia demasiado formalista de la Corte Federal condujo al cambio de la condición de residencia en la reforma de 1945: hoy se piden 4 años de residencia, pero no deben ser inmediatamente anteriores a la elección.

El período de los senadores y diputados es de 4 años y se renueva la mitad cada dos años. En los Estados Unidos

(12) Memoria 1942, t. I, pág. 193.

la cámara de representantes se renueva totalmente cada 2 años y la tercera parte del senado cada 6 años. Argentina tiene el mismo sistema de renovación parcial de Venezuela. A este respecto dice González Calderón (13) que este sistema tiene la ventaja de mantener cierto espíritu conservador en el seno de la cámara y permitir a los representantes familiarizarse en el mecanismo de la legislación. No estamos de acuerdo con esta opinión. Como la reelección de los diputados no está prohibida, la reelección de una parte de ellos dará bastante continuidad al procedimiento de las cámaras. Si las cámaras se renuevan solamente por mitad, esto disminuye la importancia de las elecciones. Para que las cámaras estén en íntima conexión con sus electores se recomienda la renovación total de ellos, postulado que evidentemente tendrá calor cuando haya elecciones directas no sólo para los diputados sino también para el senado y un sistema electoral que acabe con la preeminencia actual de los candidatos oficiales.

La constitución (art. 63) prescribe la reunión anual de las cámaras el día 19 de abril sin necesidad de convocación. Las constituciones americanas suelen fijar la fecha de la apertura del congreso para evitar que el ejecutivo olvide convocarlo para gobernar solo. Se ha demostrado en la práctica que esto no ha impedido a presidentes ambiciosos prescindir del congreso. En contraste con la constitución de los Estados Unidos la venezolana fija la duración de las sesiones en 90 días improrrogables (14). La mayoría de las constituciones americanas tienen una disposición análoga y de ello resulta que durante la mayor parte del año el Presidente gobierna sin

(13) González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª ed., 1931, t. II, pág. 409.

(14) Nada obsta para que inmediatamente después de clausurar el Congreso sus sesiones ordinarias se reúna otra vez en sesiones extraordinarias como se hizo en 1945. Pero es de observar que por la constitución le son cercenadas las facultades al Congreso en dos aspectos. Según el art. 63 *in fine*, el Congreso sólo puede reunirse extraordinariamente cuando el Ejecutivo le convoque y no puede tratar otras materias sino las expresadas en el decreto que lo convoque.

congreso con amplias facultades que llegan hasta la suspensión de las garantías constitucionales. Usualmente el congreso no puede reunirse por propia iniciativa y así en Venezuela las sesiones extraordinarias se limitan al caso de que el Poder Ejecutivo las convoque. González Calderón considera esta carencia de autonomía del congreso como falta capital del sistema presidencial de la América Latina.

Sobre las disposiciones de la constitución argentina, dice González Calderón (15): "La posición del Ejecutivo creada por nuestra constitución es hoy una deformidad anacrónica en el régimen constitucional de la nación en cuanto se ha restringido hasta un extremo inconcebible el funcionamiento autonómico y espontáneo del congreso. Desde que este cuerpo concluye sus funciones ordinarias, hasta que reanuda sus labores legislativas, 7 meses después, por mandato de la constitución, la voluntad del Presidente de la República impera sin ninguna fiscalización de la representación popular, pues no tiene ésta medio alguno para actuar si a aquél no le ocurre o no le conviene convocarla a sesiones extraordinarias. Ello es un absurdo y pernicioso anomalía en un régimen representativo de verdad, repugnante a los principios más lógicos y más necesarios para salvaguardar la libertad civil y política que la constitución propónese asegurar".

No faltan ensayos en las constituciones de la América Latina para dar mayor independencia al congreso. Según la constitución de Chile, el presidente del senado debe convocar el congreso a sesiones extraordinarias a solicitud escrita de la mayoría de los miembros de la cámara de diputados o del senado. Según la constitución de México (art. 78), habrá durante el receso una comisión permanente compuesta de 29 miembros, de los cuales 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras. Esa comisión tiene, entre otras, la facultad de acordar por sí, o a propuesta del Ejecutivo, la convocación del congreso.

En el Uruguay hay también una comisión permanente, compuesta de 4 senadores y 7 representantes, designados

(15) González Calderón, t. II, pág. 386.

anualmente por sus respectivas cámaras (art. 116). Según el art. 18, "la comisión permanente velará sobre la observancia de la constitución y de las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al respecto". En caso de que las advertencias no surtan efecto, la comisión permanente podrá convocar el congreso. En Uruguay como en México el Presidente de la República debe, obligatoriamente, someter ciertos asuntos enumerados en la constitución a la decisión de las comisiones permanentes, durante el receso de las cámaras.

En Venezuela solamente el Poder Ejecutivo puede convocar el congreso a sesiones extraordinarias y éstas se limitan sólo a las materias expresadas en la convocatoria, con posibilidad de hacer en las materias conexas las modificaciones necesarias para completar el objeto de la convocatoria. Durante el gobierno de López Contreras, el congreso no fue convocado a sesiones extraordinarias, excepto para encargarlo de la presidencia en enero de 1936; después de la reducción de las importaciones y de la disminución de los ingresos de aduana por las dificultades de transporte creadas por la guerra, el Presidente de la República redujo por decreto el presupuesto, sin convocar el congreso; la opinión pública aprobó esa medida porque se sabía que el congreso hubiera aceptado sin modificaciones el proyecto que le sometiera el Presidente. En 1943 el Presidente Medina convocó el congreso a sesiones extraordinarias un mes antes de las reuniones ordinarias para hacer aceptar de manera espectacular una nueva ley de hidrocarburos que aumenta considerablemente los ingresos del Estado derivados de las concesiones petroleras.

La institución de una comisión permanente no se conoce en Venezuela. En los Estados Unidos tales comisiones se crearon en la práctica sin que la constitución dijese nada al respecto. No habrá escrúpulos constitucionales en que el congreso en Venezuela elija comisiones permanentes antes de cerrar sus sesiones. En este sentido (según el art. 213 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional), las cámaras legislativas eligen cada una un delegado al Consejo de Presupuesto, comisión que funciona durante todo el año económico.

La presencia de un solo delegado, en esta comisión permanente, tiene el inconveniente de que no lleva la opinión de la minoría del congreso. Sería más útil admitir por lo menos un delegado de la mayoría y uno por el grupo minorista más numeroso de cada cámara.

La constitución venezolana, en el deseo de dar autonomía e independencia a las cámaras, contiene la garantía de la inmunidad parlamentaria que se extiende desde 30 días antes del 19 de abril hasta 30 días después de la terminación de las sesiones y por todo el periodo de las sesiones extraordinarias. Esta garantía tiene su origen histórico en Inglaterra, lograda allí por primera vez en el siglo XIV. Un artículo especial (art. 71) declara que los representantes no son responsables por los votos y opiniones que emitan en las cámaras. Durante la época de la inmunidad los miembros del congreso no pueden ser detenidos ni tampoco obligados a comparecer en juicio.

Varias constituciones, por ejemplo, la argentina (art. 62), prevén en el caso de acusación de un congresante la posibilidad de suspender la Cámara correspondiente en sus funciones parlamentarias al acusado y ponerlo a disposición del juez. Sin existir tal disposición en la constitución venezolana de 1881, Guzmán Blanco en 1882 obtuvo del senado la autorización de poner bajo arresto al senador Baptista (allanamiento) por haber éste negado el saludo a Guzmán Blanco. En todavía más flagrante violación de la constitución, Guzmán Blanco hizo detener en 1888 a unos diputados de la mayoría crespista para lograr así del dócil congreso mutilado la elección de su candidato Rojas Paúl (16).

Con el fin de evitar que el congreso pueda ceder ante presiones del gobierno como en el caso del senador Baptista y admitir la renuncia de la inmunidad, el art. 70 de la constitución establece: "Las Cámaras no podrán, en ningún caso, allanar a sus miembros para que se viole en ellos la inmunidad".

(16) R. A. Rondón Márquez, Guzmán Blanco, Caracas 1944, t. I, p. 356.

Con esta disposición se excluye terminantemente el arresto de un congresante, a pesar de haber éste cometido un delito, privilegio que puede ser injusto en un caso concreto, pero que se justifica en interés de la independencia del congreso. Dar al congreso la facultad de renunciar a la inmunidad es imprudente, porque permite al congreso derogar una de sus más valiosas prerrogativas.

Con el mismo objeto de evitar la interferencia de otros poderes en la actividad legal del congreso, el art. 66 de la constitución da a las cámaras, no sólo el derecho de policía del edificio de sus sesiones, sino en general “el derecho de remover los obstáculos que se opongan al ejercicio legal de sus funciones”; y en concordancia con muchas constituciones europeas y americanas, el derecho de *calificar* a sus miembros. Por calificación se entiende la decisión exclusiva sobre validez de elecciones.

La palabra calificación figuró por primera vez en Venezuela en la constitución de 1811, la cual dice en la sección 5^a, párrafo 1^o: “La calificación de elecciones, cualidades y admisión de sus respectivos miembros, será del resorte privativo de ambas Cámaras como igualmente la resolución de las dudas que sobre esto puedan ocurrir”. Según el texto expreso de 1811, calificación significa la resolución de cualquier duda que pueda surgir, o sobre las elecciones mismas, o sobre cualidad y admisión de un elegido, es decir, sobre su elegibilidad.

Según el art. 32 de la Constitución de 1857, “corresponde a cada una de las Cámaras calificar las elecciones de sus miembros; y en caso de declararlas nulas, mandarlas practicar conforme a la Ley; admitir o no la renuncia de aquéllos”. En la Constitución de 1858 no se utiliza la palabra calificación, pero se mantiene el concepto de que “cada Cámara es competente para decidir de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros” (art. 48).

Si las constituciones de 1864 y siguientes hablan de calificación sin dar especificaciones, es claro que no quisieron alterar el sentido generalmente admitido de dicha palabra en el derecho constitucional americano.

Muy explícita es a este respecto la constitución del Uruguay, art. 95: "Cada cámara será juez privativo para calificar la elección de sus miembros". En Argentina, el art. 56 de la constitución dice: "Cada cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, en cuanto a su validez". En Estados Unidos, constitución art. 1, sección 5ª, modelo de la argentina, se expresa: "Cada cámara conocerá de las elecciones, actas y calificaciones (texto inglés *qualification*) de sus propios miembros".

Dice Harrison (17): "Cada cámara es juez de la elección de sus propios miembros. La contienda respecto de cuál de dos personas ha sido electa para ocupar un asiento en la cámara de representantes *no puede ser resuelta por los tribunales* sino sólo por la cámara misma". Esa es la interpretación general del vocablo calificación. En consecuencia, es inconstitucional el art. 115, ord. 1º de la Ley de Elecciones de 1945 que crea la acción de nulidad de elecciones de senadores y diputados al Congreso ante la Corte Superior, con recurso ante la Corte Federal, según el art. 118 de la misma ley y es inconstitucional la extensa jurisprudencia de la Corte Federal sobre validez de elecciones al Congreso basados en la causa de inelegibilidad.

La atribución de la calificación de los miembros del congreso al congreso mismo envuelve el peligro de que las decisiones se hagan desde el punto de vista político como sucedió en los Estados Unidos y fue muy criticado por Gil Fortoul en su Filosofía Constitucional (18).

No sería objetable atribuir la jurisdicción a los tribunales, pero eso necesitaría una reforma constitucional y la Corte Federal, que se titula a sí misma defensora de la constitución, no debería atribuirse la jurisdicción sobre validez de elecciones si la constitución dispone lo contrario.

Revisando las varias sentencias de la Corte Federal, se nota que ésta siempre encontró razones legales cuando se

(17) Vida constitucional de los Estados Unidos, traducción española, 1919, p. 34.

(18) Gil Fortoul, Filosofía Constitucional, 3ª ed., 1940, p. 164.

trató de anular la elección de un diputado de ideas opuestas al régimen imperante y da la impresión de que la Corte Federal no se apartó lo bastante del criterio político y es de lamentar haya caído así en la parcialidad en que pensara Gil Fortoul pudieran haber podido incurrir las cámaras mismas en momentos de grande agitación o efervescencia política.

En el deseo de dar a las cámaras independencia del Ejecutivo, el art. 68 dispone la incompatibilidad de cualquier destino público con el cargo de senador o diputado, pero esa disposición es casi ineficaz porque limita la incompatibilidad al tiempo de las sesiones. Esto conduce a la mala práctica de renunciar temporalmente a su cargo administrativo los funcionarios públicos que a la vez sean elegidos para venir al congreso y reasumir su puesto en la administración tan luego como terminen las sesiones parlamentarias, si no hubieren sido elevados a destinos más altos por la "eficacia" de su intervención en las cámaras.

Mientras no se cambie esta práctica, tan contraria al espíritu del art. 68, no se modificará esencialmente lo que Seijas describió como un *congreso de empleados*, cuando dijo: "No obstante lo impopular de la elección, podrían los favorecidos desplegar alguna independencia en el desempeño del cargo; pero desgraciadamente no es así, porque luego que van a ocupar el puesto llevan entre manos algo que pedir al poder y con esto quedan obligados y sometidos a hacer la voluntad de otro, hasta tal punto, que se les ha quitado toda iniciativa e influencia en los actos que aprueba y sanciona el Congreso, y el gobierno manda a las Cámaras los proyectos de ley ya listos del todo, para que se les apruebe sin discusión. Cuando estos empleados han hecho algo de *proprio motu*, ha sido para levantar alguna estatua o aprobar un decreto de honores al presidente, o concederle algún título, esto es: proclamar a la faz del orbe su sumisión absoluta al que los nombra, les da empleos lucrativos y los complace en cuanto piden. Tal ha sido la práctica en los eternos días que vivió la dictadura de los largos años, alardeando de despreciar la constitución y las leyes, juzgándose superior a todo lo existente, y lo que es

más peregrino, pregonándolo diariamente en discursos, artículos de periódicos y tertulias" (19).

Otras constituciones americanas contienen disposiciones de incompatibilidad más eficaces. Según el art. 102 de la constitución de Colombia, un funcionario no puede ser senador o representante por una circunscripción electoral donde tres meses antes de las elecciones haya ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar; y los altos funcionarios de la República no pueden ser elegidos miembros del congreso sino seis meses después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Según el art. 104 de la constitución colombiana, el Presidente de la República no puede conferir empleo a los senadores y representantes durante todo el periodo para el cual han sido elegidos, a menos que se trate de nombramiento de Ministros, Gobernadores o Agentes Diplomáticos; un nombramiento hecho con infracción de este precepto es nulo. Según la constitución de Chile, arts. 29 y 30, un funcionario con cualquier empleo público retribuido que haya sido electo miembro del congreso debe optar entre el cargo de diputado o senador y el otro cargo que desempeña y "ningún diputado o senador, desde el momento de su elección hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para función, comisión o empleo público retribuidos con fondos fiscales o municipales". Esta última disposición evita que los representantes apoyen al gobierno con su voto para ser después premiados con un cargo público, como puede decirse es la regla en Venezuela, donde los representantes del pueblo se convierten en realidad en representantes del Ejecutivo. Cuando se discutió la última reforma constitucional el senador Jovito Villalba y el diputado Andrés Eloy Blanco, apoyados por un fuerte movimiento popular, fuera del parlamento, propusieron la introducción de la incompatibilidad en el sentido amplio, pero la proposición fue rechazada.

Para permitir a los ciudadanos sin grandes recursos aceptar el cargo de diputado o senador, el art. 69 establece que los miembros del congreso recibirán emolumentos cuyo monto

(19) R. F. Seijas, *El Presidente*, Madrid 1891, p. 53.

designará el mismo congreso en una ley. La constitución no fija ningún límite y solamente prescribe que los emolumentos no podrán aumentarse sino en el período inmediato siguiente. En la práctica los emolumentos se fijan en la Ley de Presupuesto, procedimiento que no es objetable, solamente se debe decir que un aumento necesitaría una ley especial, porque el Presupuesto se establece siempre para el año siguiente que coincidirá por lo menos con el período electoral de la mitad de los congresantes. Actualmente los emolumentos son los mismos para los senadores y diputados, además existe una tarifa de viático para los representantes que vienen del interior, la cual no corresponde a los gastos efectivos y resultaría más económico pagar los gastos comprobados en vez de dar una indemnización por viajes no hechos.

La atribución más importante de las cámaras es la formación de las leyes. Las atribuciones de las cámaras como cuerpos colegisladores están enunciadas en una larga y poco sistemática serie en los 23 ordinales del art. 78.

Sobre la enumeración análoga de la constitución de Colombia, dice Montoya: "En punto a las atribuciones del congreso no es muy recomendable el texto constitucional colombiano. Cabe observar que las constituciones europeas son más breves, menos detalladas que las americanas. Y sería curioso deducir que mientras menos constituida jurídicamente está una nación tiene mayor volumen de literatura constitucional" (20).

Mucho más concisa que las constituciones latino-americanas es la de los Estados Unidos, cuyo texto, con excepción de unas pocas enmiendas, no se ha cambiado desde 1789. La interpretación de la Corte Suprema, iniciada por Marshall con la teoría de las "facultades implícitas" contenidas en la constitución, adaptó el texto clásico a las necesidades del día.

En los Estados Unidos la constitución tiene circunscrito el ramo de legislación del congreso frente a la autonomía legislativa de los Estados; y desde la institución de un banco

(20) Antonio José Montoya, Tratado de Derecho Constitucional, Bogotá, 1938, pág. 132.

nacional bajo la presidencia de Jefferson hasta las leyes del *New Deal* de Roosevelt, la Corte Suprema siguió interpretando el radio de la competencia federal, una vez ensanchándolo, otra vez restringiéndolo. En Venezuela ningún gobierno federal tuvo dificultades en lo que respecta al problema de separar la competencia federal y la de los Estados, porque el catálogo de legislación federal contenido en el art. 15, ord. 1 a 23, es muy amplio y nadie discutió la competencia del legislador nacional cuando la legislación federal se extendió a materias policiales no delegadas a la competencia federal como sucedió con la Ley de Vagos y Maleantes o cuando el legislador federal intervino en el libre ejercicio de las profesiones con limitación de algunas de éstas a quienes poseían el título (Ley de Ejercicio de las Profesiones de Ingeniero y Agrimensor de 1925) o fiscalizó las empresas de seguros (Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros de 1938).

En materia legislativa la autonomía de los Estados disminuyó más y más desde la constitución de 1864 que formalmente introdujo la federación y que prácticamente inició una más acentuada centralización.

Según el actual texto constitucional, la legislación del congreso nacional sobre impuestos es ilimitada frente a la de los Estados, porque el art. 15, ord. 17, después de atribuir determinados impuestos a la nación, usa la frase "*y los demás que con el carácter de impuestos estableciere la ley*". Tal cláusula general no existe para los otros ramos de la legislación. Si el ordinal 22 del art. 78 da al congreso la atribución de "legislar acerca de las demás materias enunciadas en el número 4º del artículo 15 y en general acerca de todas las que sean de la competencia federal", esta última autorización se refiere a las facultades delegadas al legislador nacional en otros artículos de la constitución; así la Ley de Patronato del 28 de julio de 1824 y la Ley sobre Honores y Títulos del 21 de mayo de 1890 sacan su constitucionalidad actual del art. 32 de la constitución, ordinales 16 y 18 respectivamente.

La constitución de 1864 contenía el siguiente art. 44: "Además de la enumeración precedente, la Legislatura Na-

cional podrá expedir las Leyes de carácter general que sean necesarias". Esta disposición antifederal desapareció en ulteriores constituciones, pero prácticamente siempre se aplicó.

El procedimiento para la formación de las leyes está regulado en los arts. 80 y siguientes. Con el fin de que las leyes no se sancionen de prisa y sin la debida deliberación, el art. 81 prescribe, después de la decisión imprescindible sobre la admisión de la ley, tres discusiones con el intervalo de un día por lo menos, procedimiento que imponen todas las constituciones a sus parlamentos (21). Esta fórmula en general no ha restringido la precipitación que caracteriza a las asambleas legislativas, donde la primera discusión en general se limita al traspaso del proyecto a una comisión y la tercera casi no se aprovecha. En los parlamentos que funcionan bien, el verdadero trabajo se hace en las comisiones y tiene especial importancia la buena composición de estas comisiones con inclusión de miembros de la oposición, las cuales tienen el derecho de presentar un informe de minoría para los asuntos que no fueren aceptados por la totalidad de la comisión. Esta última costumbre, muy útil, casi no existe en Venezuela.

Según la estricta aplicación del sistema bicameral, una ley fracasaría si no fuese aceptada con texto idéntico por ambas cámaras, en casos de divergencia cediendo una a los deseos de la otra. En los Estados Unidos, en caso de desacuerdo de las cámaras, según costumbre, se reúne una comisión mixta para elaborar un compromiso que debe entonces ser sometido a votación sin alteración en ambas cámaras. Este sistema, que conocen también otros países, como Francia, y que se incluyó en la constitución misma de Chile (art. 51), ha sido criticado en Estados Unidos, porque allá los miembros de las comisiones se aprovechan de la situación para introducir

(21) En Colombia la reforma de 1945 trajo la sensata innovación de que la primera discusión no se hace en la asamblea en pleno sino en las comisiones permanentes de cada cámara encargadas de elaborar o admitir y después aprobar en primer debate los proyectos de leyes.

nuevas disposiciones en las respectivas leyes (22). Otros países como Inglaterra dan para la legislación financiera, en caso de desacuerdo, una preponderancia a la cámara baja (23).

Venezuela prevé (art. 83) que en caso de desacuerdo las cámaras se reúnan en congreso, donde en nueva discusión se permite variar el texto de ambas cámaras y se decide por mayoría. La decisión se toma por mayoría absoluta de los presentes, lo que da una preponderancia manifiesta a los diputados por su mayor número. Este sistema tiene la ventaja de evitar la paralización de un proyecto de ley cuando la mayoría de una cámara no puede ponerse de acuerdo con la mayoría de la otra. Teóricamente puede concebirse un caso hipotético en que una mayoría esté compuesta solamente de diputados y resulte aprobado un proyecto con la negativa de todos los senadores.

Para la reforma de la constitución se adopta "el mismo sistema establecido para sancionar las leyes", es decir, adopción de un texto igual por una mayoría (no calificada) de ambas cámaras o en el caso de desacuerdo por una mayoría simple del Congreso reunido; pero después de su adopción los proyectos se someten para su sanción a las asambleas legislativas de los Estados. Las reformas constitucionales deben ser aceptadas por la mayoría simple de dichas asambleas si la iniciativa de la reforma parte de estas asambleas con las modalidades estipuladas en el art. 131; y por las 2/3 partes de los Estados si la iniciativa de la reforma partió del congreso. Parece criticable que el congreso pueda tomar la iniciativa de la reforma de la constitución en cualquiera de las cámaras con simple mayoría. Los congresos venezolanos tuvieron hasta ahora una verdadera manía de cambiar, a poco de haber sido promulgado, el texto de la constitución y de las leyes. El objeto de la ley es dar principios generales aplicables a las situaciones concretas. Es muy peligroso cambiar

(22) Ogg y Ray, *Introduction to American Government*, New York, 1931, pág. 402.

(23) Para las otras leyes la cámara de los lores puede imponer una dilación de dos años, Jennings, pág. 119.

los principios de un momento a otro porque eso socava el respeto a la ley e impide se cree una tradición.

Ya Cecilio Acosta dijo: "Tenemos el mal hábito de creer que las constituciones están en los libros, cuando las constituciones no tienen más raigambre que las costumbres. Escribimos frases hermosas, garantías preciadas, principios santos y juzgamos haber hecho todo con esto. El pobre ya es rico, el ignorante sabio, el labriego presidente, corre el oro, florecen las industrias, vuela el comercio, se abre el crédito; y todo es ventura, y gozo, y bienandanza; y lo peor es que se dice, aunque no se crea, y se finge creerlo, por traza o por lo que fuere, aunque el espectro de la miseria pública y privada se cierna sobre los campos y poblados. Algo más hacemos, hacemos cada rato constituciones como quien sopla pompas de jabón, y la última es la mejor, de donde resulta que ninguna es buena, porque al fin viene otra que la fulmina. Es un síntoma fatal en algunos pueblos el estar siempre en fábricas de leyes: resulta al fin que ninguna tienen, o que ninguna acatan, o que ninguna se consolida. El tiempo, el tiempo entra por buena parte en la formación como en la conservación de las instituciones humanas" (24).

Se nota en Venezuela el afán de perfección que guía al pueblo venezolano, es visible el entusiasmo que éste tiene para perfeccionar las instituciones y así se explica que la iniciativa para hacer una ley, copiando ideas de países más adelantados, siempre encuentre adeptos; pero muchas veces, luego de adoptado el texto legal, falta la perseverancia para la menos brillante tarea de transponer los principios fácilmente expresados en el papel a las manifestaciones y a la práctica de la vida prosaica o real, y la ley sigue siendo un programa inoperante hasta que se reemplaza por otra más moderna pero no menos platónica y abstracta. No se olvide que una institución verdaderamente incorporada en la costumbre vale más que veinte sumergidas en elegantísimos tomos de la recopilación de leyes.

(24) Cecilio Acosta, Obras, Caracas 1909, t. V, p. 196.

Según el art. 93, la facultad de legislar que corresponde al congreso no es delegable. La constitución consagra aquí el principio de la separación de los poderes, reservando la facultad legislativa estrictamente al congreso. El Presidente de la República tiene, según el art. 104, ord. 11, la atribución de "ejercer en Consejo de Ministros la facultad de reglamentar las Leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón"; esto quiere decir que el Presidente o el Ejecutivo no pueden en sus decretos crear nuevos principios de derecho. Aquél está limitado a fijar los detalles de aplicación de los principios ya expresados en la legislación decretada por el congreso. Una excepción contiene el art. 36 de la constitución que da al Presidente, en el caso extraordinario de la suspensión de las garantías, verdaderas facultades legislativas.

Conforme al concepto clásico de la separación de los poderes, el congreso toma parte en algunos de los más importantes actos de la administración que toman exteriormente la forma de leyes, es decir, se deliberan separadamente en cada cámara con 3 discusiones y deben votarse idénticas en ambas cámaras y, si eso no se logra, en el congreso reunido. Así el congreso no se contenta con establecer los principios generales para la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo; según disposiciones del ord. 3º, art. 78, es atribución del congreso "crear o suprimir los empleos nacionales" y dotarlos anualmente según el ord. 9º del mismo artículo. El Ejecutivo sólo puede decretar "la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios durante el receso de las cámaras legislativas" (art. 104, ord. 14).

Casi toda la actividad del Ejecutivo necesita el uso de dinero para su realización y así con la facultad de sancionar anualmente el presupuesto que el ord. 9º del art. 78 reserva al congreso, el cuerpo legislativo tiene un control completo sobre la administración, pero ese control sólo se realiza efectivamente si el congreso tiene la posibilidad de ir a los detalles en cualquier ramo de la administración haciendo las modificaciones o ajustes que le parezcan útiles en interés de la nación. Los parlamentos han elaborado un mecanismo para realizar esta importantísima obra de control y colaboración

del Poder Legislativo en la administración del país, mecanismo que falta todavía en Venezuela. El Congreso participa también en la aprobación de tratados internacionales, contratos importantes de carácter administrativo, decreta la guerra y la paz y concede amnistias, examina el censo y fija el número de población necesaria para la elección de un diputado, según el aumento o disminución del censo.

Aparte de esas facultades legislativas o casi legislativas, existen otras facultades, sin carácter legislativo, que las cámaras siempre ejercen juntas, reunidas en congreso. Las decisiones tomadas en el congreso reunido se llaman acuerdos. Este procedimiento de acuerdos está establecido para dos categorías de funciones administrativas: de una parte para las elecciones que corresponden al congreso y de otra parte para el control anual de la actuación del Ejecutivo.

Para las elecciones es normal que se hagan en una sola asamblea reunida y muchas de las constituciones, por ejemplo, la suiza, art. 92, tienen disposiciones semejantes.

La constitución de Colombia solucionó el problema de la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el procedimiento salomónico: el senado y la cámara de representantes los eligen por mitad, mas si su número fuere impar, la cámara elegirá uno más (Const., art. 144). Pero las dos cámaras colombianas se reúnen en un solo cuerpo para la elección de los designados que reemplazan al Presidente en caso de falta temporal (Const., arts. 70 y 124). El Presidente de la República se elige por voto directo (art. 109). Otras constituciones resolvieron la dificultad dando a una sola cámara la facultad de elegir; la de Estados Unidos, al senado.

El más importante acto de elección que corresponde al congreso (art. 100, Constitución de Venezuela) es la elección del Presidente, elección que en la mayoría de los países latinoamericanos se hace por sufragio popular; el congreso elige a la más alta corte de justicia (art. 127) y al Procurador General (art. 118), y le compete el nombramiento del número elevado de 5 suplentes para las faltas absolutas o temporales del Procurador.

Estas son excepciones de la regla general en virtud de la cual el Presidente nombra y remueve los ministros (art. 104, ord. 1º) y por órgano del ministro competente a los empleados nacionales cuya designación no esté atribuida por la ley a otro funcionario, lo cual tiene lugar cuando se trata de empleados subalternos. La elección de los miembros de la Corte Federal y de Casación por el Congreso tiene por objeto dar a la Corte Federal y de Casación completa independencia del Poder Ejecutivo. La misma finalidad tiene el nombramiento de Procurador por el congreso, a pesar de que el Procurador es, como lo expresa la misma constitución, "órgano del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial".

La constitución suiza atribuye al congreso el nombramiento del Consejo Federal (gobierno colegiado de 7 miembros), del Tribunal Federal, del Canciller de la Confederación y del General (un solo General hay en Suiza y sólo en tiempos de movilización general). La constitución dice después de esta enumeración: "La legislación federal podrá atribuir a la Asamblea Federal otras facultades de elección". La constitución de Venezuela no conoce una disposición semejante y es de deducir que el congreso no puede darse la facultad de designar a otros funcionarios no comprendidos entre los nombramientos que la misma constitución atribuye al congreso. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional prescribe en su art. 153 que el contralor general y el subcontralor serán nombrados por el congreso de sendas quinquenarias presentadas por el Presidente de la República. Esa participación del congreso, evidentemente, se explica por el deseo de dar a esos funcionarios, que actúan como corte financiera, más autoridad e independencia del Ejecutivo. Lo importante es que esos funcionarios no pueden ser removidos durante el período constitucional y pueden ser reelegidos por el congreso para un nuevo período, sin ninguna intervención del Presidente. La ley destaca todavía más la autoridad e independencia del contralor al prescribir que él solo es el jefe de la Contraloría por ser los contralores examinadores y los contralores delegados de su libre elección y remoción.

La inconstitucionalidad que en esto a primera vista pudiera sospecharse no existe en realidad. Aun para los más exigentes o rigoristas, la constitucionalidad de estas interesantes disposiciones se puede defender por el principio de analogía. La constitución, como las demás leyes y quizás más que ellas porque no se modifica fácilmente, debe interpretarse según la mente del legislador constitucional. La institución de la contraloría general no existía al ser promulgada la constitución de 1936 y como esta nueva institución no está sometida a ningún ministro y tiene, con respecto al Ministro de Hacienda, la misma independencia que con respecto al Ministro del Interior tiene el Procurador General, está absolutamente dentro de la mente de la constitución aplicar por analogía a la elección del Contralor General el procedimiento de elección concebido en la constitución para el Procurador.

La analogía no es total porque para la elección del contralor se facultó al Presidente para presentar una quinaría que no existe para la elección del Procurador. Esto no impide que la constitucionalidad de la institución se justifique completamente por el argumento de analogía, a pesar de que la introducción de la quinaría constituye, si no una *inelegantia juris*, una injustificada complacencia frente al Poder Ejecutivo.

En la Argentina, con un texto constitucional similar al de la constitución venezolana con respecto al nombramiento de empleados, el senado se ha reservado, por la legislación ordinaria del congreso, su intervención en la elección de altos funcionarios como el de Intendente de la capital (correspondiente al Gobernador del Distrito Federal venezolano). Contra la pretensión de los presidentes argentinos de tener la facultad exclusiva de hacer los nombramientos, el congreso ha mantenido con suceso la tesis de que la facultad reservada al congreso para crear empleos por la legislación incluye la de poner condiciones para el desempeño de tales empleos y que una de ellas puede ser que el senado apruebe el nombramiento hecho por el Presidente (25). Esto es un típico ejem-

(25) Matienzo, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ª ed., 1926, pág. 427.

plo de una interpretación posterior que cambia el sentido original de la constitución.

En lo que respecta al mensaje del Presidente de la República, parece normal que las cámaras se hallen reunidas para oír tal mensaje, si el Presidente de la República lo presenta en persona, como es usual en Venezuela, pero su discusión que no se hace en presencia del Presidente de la República, podrá hacerse en sesiones separadas de cada cámara; tal es el procedimiento en Inglaterra para el examen del programa presentado anualmente por el rey (que es en verdad el programa del gabinete en ejercicio) y en los Estados Unidos para los mensajes del Presidente. Pero ante el texto expreso de la constitución venezolana el examen del mensaje debe hacerse en el congreso reunido. Este examen no puede exceder de una discusión sin acuerdo correspondiente porque la constitución no admite una improbación y hace así imposible la aprobación.

La aprobación e improbación de las memorias y cuentas de los ministros y el examen de los créditos adicionales con su consecuente aprobación o improbación, se hace también, según disposición expresa de la constitución, en el Congreso reunido. Esta prescripción parece extraña después de haber adoptado la constitución el sistema de dos cámaras. Estos actos de control son tan importantes que se justificaría el examen separado en cada cámara en la misma forma que existe para el presupuesto; es una experiencia que una asamblea plural no puede llegar hasta los detalles y el control de memorias y cuentas solamente sirve si se examinan los detalles. Para eso sería necesario que en una primera discusión las cámaras nombraran comisiones para un examen minucioso y decidan en otras discusiones acerca del resultado de las deliberaciones de la comisión especial. En la práctica, a pesar de existir comisiones, el examen de las memorias y cuentas se reduce hasta ahora a una formalidad que da un salvoconducto al Ejecutivo sin verdadero análisis. La constitución al dar a este "examen" la forma solemne de un acto del congreso reunido favorece un impropio procedimiento sumario y verdaderamente decorativo.

En general, se puede decir que el congreso debe ser el lugar de la crítica del gobierno. La idea de la democracia es la de someter los actos del gobierno a la publicidad y al juicio de los representantes electos del pueblo para, corregir los abusos del poder en que regularmente incurre cualquier Ejecutivo no controlado. El problema, que todavía no está solucionado en la América Latina, es el de permitir a la oposición una participación en el congreso, con su debida influencia, para evitar que la oposición busque medios ilegales y trabaje en la sombra. El Ejecutivo que no convenga en ser criticado será casi por la naturaleza de las cosas, tarde o temprano, derrocado por una revolución armada. En Venezuela ya se ha dado a la oposición un arma legal en la relativa libertad de prensa. Hacer del congreso, en vez de un vano organismo, un verdadero colaborador del gobierno de la nación, será la labor del futuro.

Como lo pide el art. 13 de la constitución, el país se gobierna con la unión de los Poderes Públicos: el Congreso que representa la opinión nacional y el Ejecutivo que interpreta y realiza la opinión que se expresa a través del Congreso.

CAPITULO XVII

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EL SISTEMA UNIPERSONAL Y LA NO REELECCION

De todas las instituciones constitucionales de la América Latina la del Presidente de la República es indudablemente la más original y constituye una contribución *sui generis* que aportan al derecho constitucional las constituciones latino-americanas, las cuales, en lo demás, son copias más o menos fieles de modelos europeos o de la constitución norte-americana.

En las constituciones de la Europa del siglo XIX no hay una institución que pueda compararse con la magnitud y extensión de poderes reunidos en América en una misma persona. En los Estados Unidos, cuyo sistema presidencial se asemeja más al latinoamericano que se inspiró en él, los poderes del presidente estuvieron desde el principio limitados por la arraigada autonomía que se reservaron los estados de la unión, reservas que fueron sagradas por el imperio de la tradición y confirmadas y sostenidas por los fallos de la Corte Suprema (1). La centralización del poder que resultó

(1) Durante la primera guerra mundial el presidente Wilson recibió del congreso amplios poderes no sólo para dirigir los asuntos exteriores conexonados con la guerra sino también para un control completo de la economía nacional. Una tendencia análoga se repitió desde 1933 cuando se acumularon los poderes económicos para combatir la aguda crisis iniciada el 21 de octubre de 1929 y es probable

después de la independencia en los países de la América Latina, se explica, de una parte, por la falta de provincias autónomas con tradición democrática durante la época colonial y, de otra parte, por las necesidades de mando militar unido y poderoso durante la guerra de independencia y las siguientes guerras interiores.

La originalidad de la institución latino-americana del presidente no resalta en los textos constitucionales. Comparando los textos constitucionales latinoamericanos con el norteamericano se puede observar que la constitución latino-americana concede menores poderes al Jefe del Estado.

Teniendo a la vista la actual constitución venezolana podemos comprobar que el presidente de aquí no tiene el derecho de veto en la misma amplitud que el presidente de Estados Unidos. El presidente de Venezuela debe hacer referendar todos sus actos con la firma de un ministro y es de rigor para la validez de los decretos de importancia que sean tomados en consejo de ministros. El presidente de Estados Unidos, según el texto constitucional, es libre de consultar o no a los secretarios del despacho y firma solo sus decretos. Pero toda la constitución no está en el documento. Uno de los más célebres constitucionalistas americanos, Cooley, dice: "Podríamos pensar que tenemos toda la constitución delante de nosotros; pero en la práctica la constitución es lo que el gobierno en sus varios organismos y el pueblo en ejecución de sus deberes ciudadanos reconocen y respetan como tal; eso y nada más; representa en conclusión los actos ejecutados bajo su imperio" (2).

En Venezuela, como en los demás países de la América Latina, el pueblo hasta ahora ha sido excluido de una parti-

que después de la segunda guerra mundial la administración federal continúe conservando las atribuciones que le fueron transferidas en tiempos de peligro en detrimento del particularismo de los estados y de la libre iniciativa de agrupaciones privadas. Esa evolución es inevitable por ser los problemas económicos tan complejos que no es posible prescindir de una dirección central para conducirlos.

(2) Cita de Beard, *The Rise of American Civilization*, t. III, 1941, p. 299.

cipación activa en el gobierno y se puede decir que la constitución venezolana ha sido lo que el presidente reconoció y respetó como tal y el concepto constitucional varió tantas veces cuantas varió la persona del gobernante. Esa situación no se puede imputar únicamente a la mala fe de los presidentes, como lo demuestra el ejemplo de Bolívar, quien, una vez lograda la independencia, tuvo el mismo deseo de Washington de declinar la espada del mando en favor de los poderes civiles. Mala fe tuvieron esos presidentes que no combatieron la ignorancia y el analfabetismo y no procuraron las premisas para la participación del pueblo en el gobierno, postuladas en todos los textos constitucionales desde la independencia hasta hoy. Lanz Duret (3) resume la situación así: "El poder lo tiene en México el Presidente de la República y esto mismo ocurre en todos los países latinoamericanos desde el Río Bravo al Cabo de Hornos, pues si hasta hace poco se creía en el comienzo de un régimen institucional en Argentina, que controlara el poder personal del jefe del ejecutivo, los acontecimientos de 1930 han desvanecido por hoy las ilusiones, y comprueban la uniformidad de los procedimientos políticos latinoamericanos. Refiriéndose concretamente a nuestro país, podemos decir que las tradiciones del virreinato español; las condiciones y circunstancias políticas que han prevalecido desde la Independencia hasta nuestros días; las características de raza y de educación en un pueblo como el nuestro, acostumbrado a esperar todo del Estado, hasta la satisfacción de sus más ingentes necesidades; sus hábitos de obediencia tolerando hasta lo increíble los desmanes y abusos de los gobernantes; su pobreza crónica rayana casi en la miseria y mantenida por centurias como consecuencia de los malos gobiernos, y de su defectuosa organización social y económica; todas estas múltiples y gravísimas circunstancias han hecho que se desenvuelva un espíritu político entre las masas el menos apropiado para la democracia, es decir, que se ha llegado a una situación en la que existen instintos de rebeldía contra toda institución social o política tendiente a establecer el orden, y,

(3) Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª edición, 1936, p. 127.

por otra parte, hábitos burocráticos que los encaminan a vivir del Estado.

“De allí que contra lo que ocurre en los demás países occidentales, los pueblos latinoamericanos hayan enaltecido y hecho preponderar al poder unitario ejecutivo, al llamado Jefe del Estado, supremo dispensador de canonjías, de sueldos y de prebendas, el único capaz de hacer sentir su fuerza arbitraria o legal dentro del Estado, de cuya intervención benevolente se puede esperar la protección o el respeto de los derechos legítimos de los ciudadanos. Si a todo lo anterior se agrega que para hacer valer estas enormes facultades que no ha dado la Constitución sino el pueblo sumiso, con la renunciación de sus prerrogativas ciudadanas, existe el hecho de que el Presidente de la República tiene a su disposición la fuerza, es decir, el ejército, la marina y la policía, y el tesoro público a su alcance, o lo que es lo mismo, la disposición de los ingresos nacionales, se comprenderá que, como asentábamos antes, en México también hay un órgano preponderante en el Estado, un órgano supremo, que no es igual ni con mucho a los otros dos: el Poder Ejecutivo”.

Se ha pretendido que la naturaleza del pueblo venezolano excluye todo sistema de gobierno que no sea la dictadura presidencial, teoría sostenida con mucho vigor por Laureano Vallenilla Lanz. El problema no está limitado a Venezuela; es el problema común de la América latina. La tendencia a la dictadura se ha llamado muchas veces la enfermedad del continente, el cual tiene una historia común. La historia es la de 300 años de opresión que dejó una población acostumbrada a aceptar el mando arbitrario como la cosa más natural, por lo cual el Presidente de la República, en muchos respectos, no ha sido sino la continuación de los virreyes. Se ha citado mucho la frase de Soublette, quien decía que los venezolanos “no acababan de convencerse de que un Presidente de la República no era un capitán general”.

Una visión de conjunto de esa realidad latinoamericana la da el americano Schurz, en su obra *Latin America* (4):

(4) New York, 1942, p. 126.

“Bolívar presintió la evolución hacia la autocracia presidencial, proceso que se deslindó antes de su muerte: ‘Mis funerales —predijo él— serán tan sangrientos como los de Alejandro’. Los equivalentes suramericanos de Ptolomeo, Seleucus y los demás diádocos macedonios eran los generales del Libertador —Santander, Páez, Flores y Santa Cruz— quienes dominaron los países que habían libertado. Ellos fueron los primeros caudillos y crearon el modelo básico para una edad en que el absolutismo alternó con la anarquía”.

No solamente la riqueza, sino la educación estaba reservada a la clase alta constituida por los españoles peninsulares y por los descendientes de éstos. El monopolio de la instrucción era la mejor aliada del monopolio de la riqueza y ambas se complementaban y se entiende que no fomentaron la educación de las masas; y los pocos que debieron admitir en los colegios para que hubiera gente que pudiera administrar sus bienes fueron instruidos en la práctica de reconocer y defender el sistema imperante. Lograda la independencia se proclamaron los derechos del hombre, la igualdad de todos, pero la clase alta continuó apoyando y siendo apoyada a su vez por el gobernante que ahora se llamó Presidente de la República. No hubo libertad de prensa, ni libertad de enseñanza. Las masas permanecieron en la ignorancia a pesar de la enseñanza obligatoria; los intelectuales con ideas liberales, si no se plegaron al gobierno, fueron encarcelados o desterrados.

Años de descuido permitieron a la enfermedad continental arraigar profundamente en el espíritu y costumbres de las naciones latinoamericanas y en su mecanismo gubernamental. Pocos periodos de entusiasmo democrático admitido por un gobernante excepcionalmente liberal; periodos de libertad de prensa y enseñanza, periodos más o menos efímeros que hubo aquí y allá, no pudieron curar el mal endémico; pero esto no significa que la enfermedad sea incurable. Hábitos seculares no desaparecen con un rasgo de pluma. Ha sido más notable en la Argentina la crítica de los defectos del sistema presidencial por conocidos autores de derecho constitucional; se han hecho leyes para la elección secreta, pero un autor de prestigio debe decir para la década de 1930 a 1940 que las

elecciones son todavía mentiras, "que no ha existido pureza electoral, práctica sincera del sufragio, probidad política" (5). En Venezuela hasta 1935, con pocas excepciones, la teoría de la excelencia del sistema presidencial era la única tolerada en cátedra y prensa y llegó a afirmarse que el presidente era perfecto, providencial e infalible. De Juan Vicente Gómez, cuyos bienes después de su muerte fueron confiscados por decisión del congreso de 1936, dijeron los congresantes de 1935, los mismos que resolvieron la confiscación:

En la sesión inaugural de 1935 el Presidente del Senado dijo: "Venezuela va adelante guiada por la mente sana y previsoras del ilustre caudillo, que si ayer venció en los campos de batalla por el afianzamiento de la paz, vencerá hoy con la misma decisión y energía en la solución de nuestros problemas económicos. A este respecto somos testigos de las justificadas esperanzas que el pueblo venezolano tiene puestas en las excepcionales dotes de su egregio conductor" (6).

Todavía más elogiosas eran las palabras del Presidente de la Cámara de Diputados:

"Siempre surge del seno mismo de las colectividades un hombre superior; una aurora que ilumine el sendero de la tierra prometida, un Moisés que con su vara mágica haga, ya no solamente brotar el agua del duro pedernal, sino la chispa de amor y confraternidad del corazón humano. Este hombre, de robusta complexión, de alma grande, como las empinadas cumbres de Los Andes que le vieron nacer y plasmaron el complejo que constituye hoy la admiración de los hombres más notables, se llama Juan Vicente Gómez. Para hacer verdadera justicia a la obra mil veces benemérita del Ilustre Caudillo de diciembre, se requiere escribir con pluma de oro muchas páginas de la historia: la epopeya de este estadista bien pudiera cantarse como la de los antiguos patricios en exámetros inmortales. Venezuela se enorgullece de tener un hombre de esa talla moral, que en cinco lustros ha hecho el milagro de

(5) César Barros Hurtado, *Hacia una democracia orgánica*, Buenos Aires, 1943, p. 86.

(6) *Diario de Debates de la Cámara del Senado*, 1935, t. I, p. 5.

redención... Hasta en el último rincón de la República se bendice a Gómez, porque hoy no se arrebató a nadie el pan de la boca; porque las garantías ciudadanas no son un mito, y porque, como fruto de una larga paz, el hombre ha aprendido a amar el trabajo y ha vuelto para siempre las espaldas a toda subversión del orden social" (7).

No hubo entonces prensa de oposición. Uno de los más sobresalientes cambios de la época desde 1936 despunta en la existencia de una prensa de oposición, la libertad de discutir en la prensa los asuntos del gobierno con un espíritu de crítica; pero es de notar que la actuación del Presidente de la República es algo todavía sagrado y no llegan hasta allí los dardos de la crítica. Esto es un contraste evidente con los Estados Unidos donde hay una crítica constante de la actuación del presidente en la prensa y en el congreso, lo que permite a aquél conocer y pulsar la opinión pública y hacerse el ejecutor de ella. En Venezuela la alabanza del presidente es hoy casi un rito imprescindible que acompaña cada demostración política, sea en reuniones públicas, o en la prensa, de manera que es casi imposible, después de haber leído los periódicos o asistido a reuniones de las diversas agrupaciones políticas, conocer la verdadera opinión del país sobre su presidente (8). En la vecina Colombia el rito de aplaudir al presidente en todo lo que haga condujo a los liberales redactores de la reforma constitucional de 1910 a insertar la cláusula siguiente: "Es prohibido al congreso, y a cada una de sus cámaras: Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales" (Art. 71, ord. 3º constitución de Colombia) (8¹).

(7) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 1935, Nº 1, p. 6.

(8) Esto se escribió hace más de un año; últimamente ha despertado cierto espíritu de independencia y de crítica.

(8¹) En tres constituciones de Venezuela, la de 1893, art. 122, la de 1901, art. 118, la de 1904 art. 117, se prohibió al Congreso Nacional y a las Asambleas Legislativas de los Estados dar votos de confianza al Presidente de la República, "por ningún motivo ni bajo pretexto alguno". El hábito de los votos de aplauso estaba tan arraigado que por existir la prohibición con respecto a las legislaturas, la Corte Federal y demás tribunales del país dictaron acuerdos de aplauso al gobierno.

El temor de la prensa y de las agrupaciones políticas en sus reuniones de criticar al presidente es el resultado de la experiencia; una crítica del presidente, piensa la oposición, podría conducir a una actitud más fuerte del ejecutivo contra la opinión. Los de la oposición temen ser otra vez expulsados y perder la libertad limitada que tienen ahora para criticar los varios departamentos del gobierno en cuestiones no emanadas del presidente.

La experiencia en Hispanoamérica demuestra que es fácil acusar a una oposición indeseable con el mote de rebelde o comunista y de eliminarla por los procedimientos más "legales" y "democráticos". La tendencia a eliminar la oposición es una consecuencia del sistema unipersonal existente en los países hispanoamericanos. El constitucionalista Matienzo expresa así esta triste experiencia: "Como quiera que sea, el hecho es que el desuso del sistema escrito en la constitución ha producido el mal que los publicistas han señalado como efecto de la subordinación de los ministros: el gobierno personal que cifra su gloria en el mando, en el imperio y no en el respeto de las fuerzas libres de la opinión. Y el gobierno personal, con sus apariencias de poder, es en realidad el más frágil de todos, porque asumiendo su jefe toda la responsabilidad, atrae sobre sí todas las críticas, todas las censuras, hasta que llega un momento en que el rey, presidente o gobernador tiene que optar por uno de los términos de este dilema: o renunciar al poder o conservarlo por la fuerza" (9).

En su discusión con Clodius sobre los deberes del patriotismo (1867), Cecilio Acosta incitó a los venezolanos a ocuparse de la cosa pública porque "cada cual es inmune en la demanda de su justicia, que nada aterra más el espíritu de abuso que la vigilancia del derecho, que si hay quien se extravíe es porque hay quien calle", y pintó el cuadro de la Venezuela ideada por él así: "Viene la inteligencia a ocupar su puesto, que es la del maestro, viene el verbo a subir al suyo, que es la tribuna, y deja de ser la constitución un libro de

(9) Matienzo, "El Gobierno Representativo Federal de la República Argentina", citado por Lanz-Duret, obra cit., p. 128.

letra muerta que se entierra con el partido que lo hace, para ser un código que perdura con la nación que lo obedece”.

El concepto expresado aquí de que si hay quien se extrañe es porque hay quien calle es una penetrante observación de la vida del país. Ningún tirano puede gobernar contra una fuerte opinión pública, pero el resultado de los siglos de gobierno personalista es una apatía en el pueblo, indiferencia hacia la cosa pública, en la cual se interesan solamente los letrados que buscan un puesto. Esta apatía de las masas facilita al gobierno ignorar la voz de los pocos intelectuales independientes, los pocos que en el sentir de Cecilio Acosta se constituirán en jueces del gobierno. Así se puede decir que la apatía de las masas anima al gobierno y lo conduce cada vez más al personalismo y a la autocracia y en el mismo grado desalienta al luchador independiente que no llega a ver jamás coronados sus esfuerzos y con el mismo derecho que se dijo por Cecilio Acosta que la apatía anima al personalismo, se puede decir que el personalismo alienta la apatía. El círculo vicioso constituido por estas fuerzas negativas que chocan, solamente se rompe con una amplia educación de las masas, de cuyo seno podrá salir más tarde el gobernante.

En las conclusiones de su obra sobre la Evolución Constitucional de Venezuela, dice Ambrosio Oropeza que la constitución venezolana de 1936 es especialmente criticable por no dar el voto a todos los venezolanos y exigir para ello que estos sepan leer y escribir; pero sería un engaño creer que con tal medida se consigue un progreso (10). Las experiencias de México y otros países demuestran que el voto de los analfabetos hace del sufragio, que debería ser la expresión de la voluntad del pueblo, un negocio político manejado desde las esferas oficiales. Lo que se necesita hoy en Venezuela es antes que la reforma de la constitución el cumplimiento de los principios ya expresados en la constitución existente. Schurz

(10) El otro postulado, voto directo para senadores y diputados, realizado para los últimos por la reforma de 1945, siempre que fuere con el voto limitado a los que sepan leer y escribir, puede mejorar las cosas, si una minoría organizada llegara a llevar hombres independientes al congreso.

dice (11): "El poder del presidente dictador se fundó en una combinación de condiciones y métodos. Representó la tradición colonial del gobierno personal —de obediencia a un virrey o capitán general— que era el único sistema de gobierno experimentado por sus pueblos y por tanto el único sistema cuyo funcionamiento conoció el público. Así su manera de gobernar no constituía una ruptura en la evolución política de la América Latina sino más bien un período lógico en ese desarrollo. Bajo nuevas denominaciones y fórmulas, ellos simplemente encarnaron hábitos de acción y vía de pensamiento que estaban hondamente arraigados en una costumbre de siglos. Los pueblos desconfiaron de la eficacia de sus propios esfuerzos y dudando de la sabiduría confusa de las legislaturas prefirieron fiar su suerte política a un individuo fuerte que satisficiera su deseo de palpar las cosas hechas. El congreso nacional que en la mente de las constituciones debía ser un control del ejecutivo vino a ser a menudo un servidor sumiso del dictador. Estaba en la naturaleza de las cosas que las repúblicas fueran monocracias y no democracias".

Mirkine Guetzevitch cita la siguiente frase dirigida por Clémenceau a sus amigos argentinos: "Habéis escrito la democracia en vuestras leyes. Vividla". Y agrega Mirkine: "Vivir la democracia es colocar a cada ciudadano en estado de participación sincera y activa en la causa pública" (12). Lo que quiere decir, aplicado a Venezuela: Educar a los que están en la ignorancia y dar a los que salen de las universidades y escuelas la oportunidad de trabajar según sus facultades en las oficinas del gobierno, y no según su filiación política; admitir los elegidos al congreso sin anular sus elecciones por "filiaciones comunistas" y llevar a los cargos públicos a los más honestos.

El mismo distinguido autor americano Schurz reconoce la dificultad que existe para Venezuela en la falta de preparación política de su población. Al efecto dice: "Después de los primeros impulsos de la venganza popular, la reacción de

(11) Obra citada, p. 126 y 127.

(12) Prólogo de la antes citada obra de César Barros Hurtado.

Venezuela a la muerte de Gómez buscaba asegurar las reprimidas aspiraciones de su población para gobernarse a si misma. El elemento joven de la población ha mostrado gran celo para deshacer en pocos años los efectos de la depresión y estagnación políticas sufridas durante el largo tiempo de la dictadura. Su entusiasmo patriótico ha sido moderado y guiado dentro de los límites de lo posible por el gobierno prudente del presidente López Contreras, quien simpatiza con el deseo nacional para reformas radicales, pero al mismo tiempo se da cuenta de las dificultades que puede traer una transformación rápida de las instituciones del país. Dentro de las consideraciones prácticas de la situación venezolana hay falta de experiencia administrativa y de conocimientos técnicos de parte de los funcionarios del nuevo régimen político y deficiente preparación de parte de las masas para las responsabilidades de la ciudadanía democrática. A pesar de la magnitud del problema, la situación venezolana promete bastante, pero mucho depende de la moderación e inteligencia que se aplique a la labor de reajuste político y económico" (13).

La falta de experiencia administrativa a la cual alude Schurz consiste en la mala preparación, número y calidad de los empleados de oficina; los jefes de servicio y algunos otros empleados de segunda categoría por lo regular son competentes pero mal asistidos. En cuanto a los altos puestos, los de ministros y de presidentes de Estado (que prácticamente se pueden considerar estos últimos como funcionarios federales), no puede decirse lo mismo que de los directores de ministerio, quienes por contar con una experiencia de varios años conocen a cabalidad el manejo de las dependencias de su cargo. Los altos funcionarios son cambiados varias veces durante un mismo período constitucional y se nombran menos por su aptitud que por su amistad o por nexos de gratitud. De este modo las funciones del Estado están al servicio de los sentimientos personales.

La estabilidad se salvaría con el sistema de la carrera administrativa y del escalafón que a su vez destruye el germen

(13) Schurz, obra cit. p. 142.

de la improvisación en la escogencia apresurada de los funcionarios nombrados muchas veces "para llenar el hueco".

En Argentina se ha dicho que el largo período presidencial, que allá es de 6 años, causa un exceso en los poderes personales. A ese respecto dice González Calderón, después de un estudio comparativo de las constituciones americanas: "El período de cuatro años y la no reelegibilidad inmediata son reglas consagradas en el derecho constitucional de las repúblicas americanas". Y agrega que el período de seis años establecido por la constitución argentina "contribuye a vigorizar y ensoberbecer al poder ejecutivo frente al congreso y a los otros poderes constituidos nacionales y provinciales, porque quita al pueblo una oportunidad próxima para rectificar el error que haya cometido elevando a la presidencia un ciudadano incapaz e indigno de ocuparla. Con un período de seis años y con inamovilidad poco menos que absoluta el Presidente de la República logra concentrar en sus manos la dirección política exclusiva del país y el manejo personal de todos los resortes gubernamentales que le aseguran una influencia incontrarrestable. El hábito de ejercer un poder fuerte, sin control efectivo, como es el caso de nuestra presidencia, engendra y fomenta la idea de que su esfera de acción ha de extenderse más y más. El pueblo se acostumbra insensiblemente a mirar con indiferencia —cuando no aplaude inconcientemente— los avances de ese poder personal. Nada escapa, entonces, a la intervención personal del presidente. La acción legislativa del congreso, los fueros del poder judicial, el funcionamiento de las autonomías provinciales, los más subalternos oficiales administrativos, la solución de los incidentes policiales, la vida de las universidades, la inversión caprichosa de las rentas públicas, todo queda sometido al criterio único del presidente, y para todo se acude a él como *providencia del país*" (14). Esa observación de que el Presidente de la República eclipsa a los otros poderes constitucionales es correcta; pero no la atribuimos como González Calderón "a la excesiva duración del período presidencial". La

(14) González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª ed., 1931, t. III, p. 327.

razón está en la historia colonial y en la consiguiente falta de educación del pueblo. El autor colombiano Montoya formula la actitud del pueblo frente al presidente de esta manera: "Existe en Colombia como en toda Sur América, un sentimiento hondamente arraigado en el pueblo, que consiste en esperar el progreso cultural, material y económico de la acción del gobierno. Y sin parar mientes en las facultades que al poder ejecutivo señalan las constituciones, se exige de ese órgano toda la iniciativa para el progreso y se condena con voz unánime al jefe de Estado que no marcó con su acción personal surco duradero en el engrandecimiento de la patria. Esta propensión popular puede conducir, como en realidad ha sucedido en otras repúblicas de origen español, a los gobiernos personales con todo su cortejo de calamidades y persecuciones" (15).

Los autores venezolanos como Cecilio Acosta, Gil Fortoul y otros coinciden en la opinión de que la pasividad del pueblo ha contribuido mucho a los excesos del mando.

La Constitución de 1936, con el fin de evitar la repetición del sistema de gobierno dictatorial y personalista vivido hasta 1935, volvió a la prohibición, ya conocida en constituciones anteriores, de reelegir al Presidente.

El principio de la no reelección en el siglo pasado no ha evitado el establecimiento de la dictadura durante los varios lustros con el sistema de nombrar un presidente mampara y dirigir en la sombra los hilos de la política. En 1914 Gómez abolió abiertamente la prohibición de la reelección porque le pareció más cómodo poder quitar a un presidente títere para encaramarse él (16).

En Colombia el presidente Reyes dió un sello personal a la constitución del país insertando la disposición siguiente en la reforma de 1905: "El período constitucional en curso, y solamente mientras esté a la cabeza del gobierno el señor

(15) Antonio José Montoya, Tratado de Derecho Constitucional, Bogotá 1938, p. 141.

(16) Gómez no fue el único que usó esos métodos de burla de la constitución, pues ellos son comunes a toda la América Latina.

general Reyes, durará una década que se contará del 1º de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914”.

El perspicaz autor Schurz da muchos ejemplos de presidentes que en los últimos 10 años se hicieron reelegir para otro período, a veces rompiendo abiertamente con la constitución, a veces haciendo votar por el constituyente una reforma *ad hoc*. “Varios sucesos de los últimos años ilustran los sistemas con que presidentes ambiciosos evaden las limitaciones constitucionales de sus períodos de gobierno. El presidente Busch de Bolivia disolvió el congreso nacional, declaró no operativa la constitución e instituyó un gobierno totalitario que terminó solamente con su muerte y el reestablecimiento del *statu quo ante* por su sucesor provisional general Quintanilla. La constitución brasilera de 1934 fue suspendida en 1937 y otra constitución proclamada por el *fiat* del presidente Vargas que se mantiene en el poder desde 1930. En el caso del presidente Ubico, de Guatemala, que asumió la presidencia en 1937, la prohibición constitucional de un segundo período fue suspendida por un plebiscito que prorrogó el período del presidente hasta 1943. En Honduras el doctor Tiburcio Carías Andino elegido presidente para el período de 1933-37 fue reelecto por el congreso nacional para otros seis años. En la república vecina de El Salvador el período de 6 años del general Maximiliano Hernández Martínez fue extendido por la convención constituyente de 1937 a 1943. El General Anastasio Somoza después de haber sido presidente de Nicaragua de 1936 a 1940 fue reelegido bajo la nueva constitución de 1939 para un período de 8 años más, que expira en 1947” (17):

Esta enumeración es una viva prueba del poco valor que tiene la prohibición constitucional, si el presidente es ambicioso. Ya Bolívar dijo: “El Gobierno es obra de los hombres, no de las leyes”. La publicación de Schurz ya no está al día. Mencionamos aquí solamente a Haití, donde en 1944 el Presidente Elie Lescot hizo prolongar su período hasta 1950.

Venezuela tiene tantos ejemplos de hombres que fueron elevados al poder como liberales y se convirtieron en díspos-

(17) Schurz, p. 119.

tas que tales enseñanzas deberían ser un grito contra la tendencia a suprimir el principio de la no reelegibilidad, principio que constituye la más enérgica limitación creada contra la omnipotencia presidencial, limitación más clara que la responsabilidad presidencial siempre difícil de realizar en la práctica y que el control que pudieran ejercer los ministros, control que a la postre vendría a ser ilusorio, debido a la facultad que tiene el presidente de remover al ministro disidente.

En México, cuya historia tiene afinidad con la de Venezuela en cuanto a la transformación de líderes liberales en dictadores despóticos cuando llegan al poder, se adoptó como fórmula para concluir documentos oficiales la siguiente: "Sufragio efectivo. No reelección" (18).

En Venezuela, después de la muerte de Gómez, el diputado Saturio Rodríguez Berenguel pidió cuando se discutió la reforma de la constitución: que la prohibición de la reelección del presidente sea declarada "siempre vigente y por consiguiente será nula y sin valor legal alguno toda disposición que modificare, alterar o contrariare lo estatuido en este artículo relativo a la no reelección presidencial". Esta proposición no se aceptó porque se consideró que un nuevo congreso constituyente podía reformar cualquier disposición constitucional (19). Y realmente no hubo necesidad de aceptarla. Con la inclusión de la fórmula de la no reelegibilidad en los principios fundamentales del art. 13 de la constitución tal principio quedó proclamado de la manera más solemne que pueda hacerlo una constitución.

El principio de la no reelección, aplicado sinceramente y en el sentido de la constitución, involucra para el Presidente la obligación de no influir en la elección de su sucesor. Se debe evitar la continuidad por medio de personas interpuestas que dependen de la voluntad del Presidente saliente, de manera que éste deja el mando sólo en apariencia y con idea

(18) Esta fórmula se utilizó durante 30 años después del derrocamiento de Porfirio Díaz en todas las leyes, papeles oficiales y comunicaciones del ejecutivo.

(19) Diario de Debates, 1936, t. I, Nº 45, p. 8.

de volver tan pronto como una interpretación formalista de la constitución lo permita. Tales interpretaciones formalistas del texto constitucional han sido la ruina del régimen constitucional en la América Latina. Tan comprensible como sea el deseo del gobernante de hacer perdurar la obra emprendida por él durante su mando, la constitución, al pedir la alternabilidad, impide al Presidente saliente toda ingerencia en la escogencia de su sucesor y en la conducta de éste. Si al Presidente se le da la posibilidad de volver en el periodo subsiguiente, lo cual formalmente no está prohibido por la constitución, tal posibilidad envuelve el peligro de que el Presidente gobierne con miras a un eventual regreso y trate de conseguir simpatías, mostrándose complaciente con los poderosos y demagógico con las masas, en vez de gobernar únicamente en interés de la comunidad, corrigiendo los abusos de la administración e introduciendo reformas, a veces duras, pero necesarias para el país.

CAPITULO XVIII

LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL Y EL REFRENDO MINISTERIAL

En el régimen constitucional se exige del Presidente que cumpla la constitución y las leyes. Cualquier transgresión a este precepto acarrea para él la responsabilidad personal.

La responsabilidad ha dado lugar en las constituciones de los Estados Unidos, Argentina, Chile y Colombia a un procedimiento especial llamado juicio político. Según éste, una o las dos cámaras se constituyen en tribunal para juzgar los actos imputados al presidente. El objeto de tales procedimientos es la destitución del acusado si en realidad es culpable y para designar tal juicio se usa el viejo nombre de *impeachment*.

En Inglaterra, desde el siglo XIII, la Cámara de los lores juzgó los crímenes de los altos funcionarios si la Cámara de los comunes que funcionó como jurado los encontró culpables. La Constitución de los Estados Unidos se inspiró en esto cuando atribuyó en el artículo 1, sección 3, al senado "la facultad exclusiva de juzgar todas las acusaciones formuladas por la cámara de representantés", pero hay una importante modificación de la vieja institución inglesa: según el texto constitucional "el fallo en los casos de juicio político no tendrá más efecto que la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar cualquier cargo de honor, de confianza o a sueldo de los Estados Unidos; pero el convicto quedará

sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo, conforme a la ley". Las penas las decretan, si hay lugar, los tribunales ordinarios. Según el texto de la constitución el juicio político se limita a los casos de "traición, cohecho u otros crímenes o delitos". El término *impeachment* se tradujo muy justamente por juicio político porque el senado no aplica objetivamente el derecho como pudiera hacerlo el juez penal, él juzgará más bien según sus simpatías políticas y si se trata de un enemigo político hará lo posible para ampliar el alcance del crimen, si se trata de un amigo político cerrará los ojos para no ver el crimen cometido. En los Estados Unidos la institución del *impeachment* fue aplicada varias veces para eliminar a jueces cuyos cargos constitucionales son vitalicios y se extendió el término delito (*misdemeanours*) de la constitución a los casos de inconducta, por ejemplo, ebriedad (1).

Para la acusación es suficiente la mayoría en la cámara de representantes, pero para la destitución se necesita en el senado una mayoría de dos tercios. Esta mayoría calificada limita considerablemente la aplicación del juicio político. En 1868 la cámara de representantes de los Estados Unidos acusó al presidente Johnson, al cual se imputó haber violado la ley de la duración de los empleados y haber ridiculizado al congreso en sus discursos. El juicio no resultó porque votaron "no culpable" 19 senadores y "culpable" 35, uno menos que los necesarios para completar los dos tercios (2). En la Argentina (Const., art. 45) el juicio político no se limita a los delitos del presidente. La constitución lo admite también por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones. En Chile el Presidente de la República puede ser enjuiciado políticamente "por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido la constitución o las leyes".

En Venezuela el juicio político con acusación por la cámara y decisión por el senado existió en las primeras consti-

(1) Edward S. Corwin, la Constitución norteamericana y su actual significado, Buenos Aires, 1942, p. 10.

(2) Benjamín Harrison, Vida constitucional de los Estados Unidos, trad. esp. 1919, p. 18.

tuciones. Según la de 1830 (art. 57 a 59), el presidente era responsable por traición, por infracción de la constitución y por crímenes que por las leyes se castigan con pena capital o infamante (art. 122).

Cuando por aplicación de esa constitución la cámara de diputados quiso enjuiciar al presidente Monagas en 1848, esto condujo al célebre fusilamiento del congreso.

En vista de la tradicional sumisión de los congresos latinoamericanos en frente a los presidentes puede decirse con Raveau (3) que "el juicio político tiene más vida en la literatura jurídica que en la realidad de los hechos".

La actual constitución venezolana atribuye la decisión sobre responsabilidad del Presidente de la República y demás funcionarios públicos a los tribunales y es la Corte Federal la que decide en procedimiento sumario si hay o no causa para la acusación si se trata del presidente o de altos funcionarios y en caso afirmativo queda inmediatamente suspendido de sus funciones el acusado (art. 128, ord. 1º, art. 129).

La responsabilidad se basa en los arts. 44 y 106 de la constitución. El art. 44 establece el principio aplicable a "todos los funcionarios públicos" que están sujetos a pena si cometen un delito, y además son responsables por extralimitación de las facultades constitucionales o por quebrantamiento de la *ley que organiza sus funciones* "en los términos que la constitución o la ley establecen".

El art. 106 de la constitución, que habla en su parte final de "la responsabilidad personal" que le corresponde al Presidente de la República por traición a la patria y por delitos comunes, no es sino una repetición de uno de los principios del art. 44: que la legislación penal se aplica a todos los funcionarios públicos, incluso el presidente. El término delitos comunes comprende todos los delitos de la legislación penal ordinaria, con excepción de lo que dispongan leyes especiales como el Código de Justicia Militar. Los delitos que pueden ser cometidos únicamente por funcionarios pero que

(3) Rafael Raveau, *Derecho Constitucional Chileno y Comparado*, Santiago 1929, p. 222.

están comprendidos en el código penal, como soborno, cohecho, abuso de poderes, son delitos comunes.

Originariamente el término delitos comunes de la constitución actual, art. 106, comprendió solamente los delitos que puede cometer cualquier ciudadano, como homicidio, en oposición a los delitos que sólo pueden cometer los funcionarios públicos (4).

La todavía vigente ley sobre responsabilidad de empleados públicos de 1912, decretada bajo el régimen de la constitución de 1909, confirma esta interpretación histórica del término delitos comunes. El art. 1º de tal ley da esa interpretación cuando usa las palabras siguientes: "Independientemente de la responsabilidad que como a los demás ciudadanos, por los delitos comunes que cometieren, afecta a todos los funcionarios nacionales y de los Estados de la Federación Venezolana, dichos funcionarios son responsables por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones conforme a la presente ley".

Según esta interpretación, no son delitos comunes los cometidos en el ejercicio de funciones públicas, por ejemplo, soborno, cohecho o malversación de fondos públicos. Consecuentemente, el art. 2 de la Ley sobre responsabilidad limita la del Presidente de la República a la traición a la patria, dejando a salvo, conforme al art. 1, los delitos que puede cometer cualquier ciudadano, como homicidio, lesiones, pero excluyendo los delitos de soborno, cohecho, etc. (5). Esta in-

(4) En general, la denominación delitos comunes se usa por oposición al término delitos especiales, y se entiende por delitos comunes los que castiga el Código Penal, incluidos en éstos el peculado, abuso de poder; delitos especiales son los sancionados en leyes especiales, como los delitos militares y fiscales (contrabando). Enciclopedia Jurídica Española, t. X, Verbo *delitos comunes*.

(5) La traición es por sí misma un delito común y lo puede cometer cualquier ciudadano, pero la constitución piensa especialmente en la traición que pudiera cometer el Presidente de la República en su calidad de jefe de la nación. La constitución de 1830 declara que el Presidente de la República es responsable, entre otras causas, de traición contra la República, bien sea para someterla a una potencia extranjera o bien para variar la forma de gobierno reconocida y jurada.

interpretación era entonces correcta porque el art. 32 de la constitución de 1909 solamente expresó el contexto de la primera parte del actual art. 44 y faltó completamente en esa constitución la segunda parte del actual art. 44, que bajo el título general del poder público dice "que todos los funcionarios públicos quedan sujetos a pena por *cualquier* delito que cometan". Hoy el término delitos comunes en el art. 106 debe interpretarse diferentemente, el Presidente de la República es personalmente responsable por cualquier delito que cometa.

Hernández Ron también interpreta el concepto de delitos comunes del art. 106 en el sentido más amplio, diciendo que el art. 2 de la ley sobre responsabilidad de empleados públicos de 1912, trae una "omisión que se ha criticado en dicha ley especial" (6). Esta omisión no tiene consecuencias prácticas porque el texto del art. 361 del Código de Enjuiciamiento Criminal de 1926 expresa sin limitaciones que "cualquier individuo tiene el derecho de acusar ante la Corte Federal y de Casación al Presidente de la República o al que haga sus veces, y a los demás empleados públicos enjuiciables ante ella, en los casos y por los motivos que determine la Constitución Nacional". Aplicando este texto con la interpretación correcta del art. 106 de la constitución la Corte Federal deberá admitir la solicitud y decidir si hay motivo de enjuiciamiento contra el Presidente de la República por todos los delitos contra la cosa pública mencionados en el título III del Código Penal.

El concepto originario del texto actual del art. 106, que limitaba la responsabilidad penal para los actos conexos con la función del presidente a la traición, está calcado en la constitución francesa de 1875, que también limita la responsabilidad del Presidente de la República francesa a la traición. Pero es de observar que el jefe de Estado en Francia es una institución absolutamente diferente del jefe de Estado de las repúblicas latinoamericanas a pesar de que aquél y éstos se titulan Presidente de la República.

(6) Hernández Ron, Tratado elemental de Derecho Administrativo, 1ª ed., t. I, p. 187.

La Asamblea Constituyente de Francia de 1875 era en su mayoría monárquica y solamente por temor de la opinión pública republicana renunciaron a continuar el segundo imperio, pero crearon una institución parecida a la del rey de Inglaterra con un presidente como jefe de Estado que no gobierna sino se limita a representar al Estado en los actos oficiales, especialmente en cuestiones de etiqueta o en las relaciones con potencias extranjeras, promulga las leyes siempre refrendadas por el *Premier* (Presidente del Consejo de Ministros) y que finalmente designa al *Premier*, el cual en realidad es nombrado por la mayoría del Parlamento.

En Inglaterra la irresponsabilidad del monarca se aplica por razones históricas y es prácticamente sin consecuencias porque la tradición en virtud de la cual el rey ejecuta la voluntad del *Premier* es inquebrantable. Para el jefe de Estado de la constitución de Weimar que tiene una posición parecida a la del Presidente de la República francesa, la responsabilidad no fue excluida y la responsabilidad del jefe del Estado es una consecuencia indispensable de la democracia moderna para los presidentes que no gobiernan, y, con mayor razón, para el jefe de Estado latinoamericano que reúne las atribuciones formales del Presidente de la República francesa y la facultad de gobernar más amplia que la de cualquier *Premier* europeo.

Además de la responsabilidad penal el art. 106 crea la responsabilidad civil del Presidente de la República para los actos de su administración. La constitución no usa la palabra responsabilidad civil, pero dice que el Presidente de la República es responsable solidariamente con los ministros del despacho y tal responsabilidad solidaria solamente puede ser responsabilidad pecuniaria. Como el presidente no está sometido a multas disciplinarias, responsabilidad solidaria quiere decir responsabilidad civil, responsabilidad que se rige según el artículo 1.185 del Código Civil, que regula las obligaciones derivadas de hechos ilícitos. Así el Presidente de la República es responsable del daño causado a la Nación o particulares si con intención o por negligencia quebranta la constitución o las leyes.

Que la responsabilidad solidaria es la responsabilidad civil se deduce también de los artículos 44 y 112. El art. 44 enfrenta la responsabilidad individual — que debe ser civil — con la responsabilidad penal; el art. 112 dice más explícitamente: los ministros son, penal y civilmente, responsables por los hechos ilícitos en que incurran.

Basándose en el art. 28 de la constitución de 1901, que corresponde al encabezamiento del actual art. 44 (responsabilidad individual), la Corte Federal en dos sentencias de 1910 (7) afirmó la responsabilidad civil del ex-presidente Castro. La Corte Federal declaró aplicable el precepto del Código Civil según el cual, “todo hecho del hombre que cause un daño a otro obliga a aquél por cuya causa ha sucedido el daño a repararlo”. La Corte Federal precisa que la responsabilidad civil no se limita a los casos de delitos castigables y agrega “tal limitación de la responsabilidad civil habría colocado al Presidente de la República como ciudadano particular en sus relaciones con los demás ciudadanos, en una situación de superioridad que rompería el principio de *igualdad*, base cardinal de nuestro Derecho Político”.

En las dos sentencias de 1910 la Corte Federal reconoció la competencia de los tribunales para conocer de las reclamaciones civiles contra el Presidente de la República que en este respecto no tiene privilegio sobre cualquier otro ciudadano. Esta jurisprudencia ha sido últimamente alterada en una sentencia de 18 de abril de 1939 (8), en la cual se establece que las acciones intentadas contra cualquier empleado público para hacer efectiva su responsabilidad por actos de la administración deben ser introducidas directamente ante la Corte Federal que decide como única instancia.

La Corte Federal apoya su decisión en el art. 14 de la Ley de Responsabilidad de Empleados Públicos de 1912, la cual establece la competencia de esa Corte para los juicios de responsabilidad contra los empleados nacionales cuyo co-

(7) Sentencia de 10 de setiembre de 1910, Memoria 1911, t. I, p. 209; sentencia de 28 de noviembre de 1910, Memoria 1911, t. I, p. 291.

(8) Memoria de 1940, t. I, p. 423.

nocimiento no esté por las leyes de la nación atribuido a otros tribunales. "He aquí una asignación de competencia específica a la Corte Federal — dice la Alta Corte — para conocer de los juicios de responsabilidad contra los empleados nacionales". La Corte Federal así aplica el art. 14 de la Ley de Responsabilidad de Empleados Públicos a la responsabilidad civil. Basta una lectura de los artículos del 1 al 13 de esta ley para convencerse de que el art. 14 se refiere únicamente a la responsabilidad penal de los empleados públicos. El art. 1 define claramente el propósito de "la presente ley" de reglar la responsabilidad por los delitos cometidos en ejercicio de funciones y los artículos 2 al 13 dicen por cuáles delitos los funcionarios públicos son punibles, refiriéndose el art. 9 al Código de Enjuiciamiento Criminal y el art. 13 a penas disciplinarias.

En la misma sentencia la Corte Federal menciona además el art. 11, ord. 14, de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación que atribuye a la Sala Federal de la Alta Corte los juicios de responsabilidad contra los empleados nacionales que no estén atribuidos a otro tribunal; pero esta disposición de la Ley Orgánica es solamente la repetición textual del art. 14 de la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos y consecuentemente se refiere a la responsabilidad penal.

Como la constitución no prescribe una excepción de procedimiento, parece apropiado que la responsabilidad civil se haga efectiva por los tribunales ordinarios con el procedimiento regular y que los jueces que aplican el art. 1.185 por cualquier hecho ilícito lo hagan también si se trata de un hecho ilícito emanado de un funcionario en ejercicio de su cargo. No importa que se trate de un alto funcionario, hasta del Presidente de la República. Según el principio de la igualdad, en Venezuela la justicia es la misma para todos. La igualdad no se limita a puras fórmulas como el tratamiento oficial de ciudadano y usted, que se aplica a todos, sea cual fuere su posición, según el art. 32, ord. 18, letra c. Esta igualdad exige que todos sean juzgados por las mismas leyes y, en igualdad de circunstancias, por los mismos tribunales.

En cuanto a los tribunales competentes para hacer efectiva la responsabilidad penal, la constitución misma tiene una disposición especial en el art. 129 para los delitos cometidos por el Presidente de la República y los otros altos funcionarios nacionales o de los Estados, enumerados en los ordinales 1º y 2º del art. 128.

Estos artículos hacen una primera excepción en la introducción del proceso: la Corte Federal en procedimiento sumario declarará si hay o no lugar a formación de causa. Esto se justifica por la consecuencia seria de la suspensión en el cargo que, según el art. 129, está automáticamente conexas con una declaración de que hay lugar a la formación de causa. Para el enjuiciamiento del funcionario acusado, el art. 129, en su última parte, dice: "Cuando el delito fuere común pasará el proceso al tribunal ordinario competente; y cuando fuere de naturaleza política, continuará conociendo la Corte hasta sentencia definitiva".

¿Qué diferencia hay entre delito común y delito de naturaleza política?

La sentencia de la Corte Federal de 23 de junio de 1942 (9) contiene una interpretación del art. 129 en el sentido de que los delitos políticos son los delitos que el alto funcionario comete en conexión con su empleo; así sería delito político el soborno, cohecho o cualquier abuso del poder de parte del Presidente de la República u otro alto funcionario y los delitos comunes serán solamente los delitos que puede cometer cualquier ciudadano como el hurto, el robo. El único argumento que da la Corte Federal para su interpretación es que la diferencia "queda definida con mayor precisión en la primera parte del art. 362 (léase 372) del Código de Enjuiciamiento Criminal, en donde se establece: En los juicios que la Corte Federal y de Casación siguiere al los funcionarios públicos de los Estados por *delitos que no estén conexados con el desempeño de sus funciones oficiales*, se observará la limitación establecida en esta ley hasta la suspensión; y en lo restante el juicio continuará por las reglas del procedi-

(9) Memoria de 1943, t. I, p. 323.

miento ordinario. Dedúcese de esto—dice la Corte Federal—que si el juicio fuere de responsabilidad o por delitos conexiónados con el desempeño de las funciones oficiales del funcionario acusado, corresponderá a este alto tribunal federal, al conocer del antejuicio, declarar lo que corresponda, para el sometimiento a juicio del presunto delincuente, y continuará conociendo cuando el delito fuere de naturaleza política”. Esta deducción es inadmisibile. La Corte Federal no puede deducir de una ley del congreso la significación de un concepto constitucional; lo que debería hacer la Corte Federal es examinar si la interpretación que dió el art. 372 del Código de Enjuiciamiento Criminal a la constitución es correcta. La diferencia entre delito común y delito de naturaleza política debe interpretarse dentro de la misma constitución.

El art. 129 fue redactado por primera vez como art. 121 de la constitución de 1925. El art. 129 repite la expresión delito común que ya encontramos en el art. 106, donde se establece la responsabilidad presidencial por traición y delitos comunes. Vimos antes que originariamente la expresión delitos comunes comprendió sólo los delitos que puede cometer cualquier ciudadano con exclusión de los delitos típicos de funcionarios; pero cuando en 1925 se agregó que todos los funcionarios son responsables por cualquier delito que cometieren, el término delito común del art. 106 cambió de sentido y comprendió todos los delitos de la legislación penal del país. Como el art. 129 se redactó en el mismo año de 1925, la expresión delito común no puede excluir los delitos conexiónados con el empleo del funcionario y el término delitos de naturaleza política debe significar lo que significa en general en la ciencia del derecho penal: “delitos que constituyen la violación de los derechos que pertenecen al Estado considerado como poder político en lo exterior y en lo interior; en un sentido más amplio se comprenden los delitos comunes que subjetivamente en la intención de sus autores tienen la política como motivo, como objeto o como ocasión” (10). La pala-

(10) G. Vidal, *Droit Criminel*, 5 me. édit. 1916, p. 116, 117. Los delitos contra las instituciones del Estado se cometen por motivos

bra político tiene muchos sentidos, pero no se ve lo que el peculado, para citar un ejemplo de delito conexionado con el empleo, tiene de político. Todos los delitos, conexionados o no con el empleo, son de naturaleza política solamente cuando el funcionario los comete para atentar contra una institución de Estado o actúa con motivos políticos. Y solamente entonces se justifica quitar la decisión de las manos del juez penal ordinario experimentado en la interpretación del Código Penal y atribuir exclusivamente a la Corte Federal, la cual por sus varias atribuciones, especialmente el control de la constitucionalidad, tiene experiencia en cuestiones de derecho público, la función de juzgar los delitos que sean verdaderamente de naturaleza política. Así los tribunales ordinarios juzgarán cuando un alto funcionario público "por sí mismo, por interpuesta persona o por actos simulados, se procure alguna utilidad personal en cualquiera de los actos de la administración pública en que ejerce sus funciones" (art. 205 Código Penal), con posible recurso ante la Corte Federal; y la Corte Federal juzgará como única instancia cuando el ejecutivo omitiere someter el presupuesto al congreso y es ella quien examinará si esto constituye una traición en el sentido del art. 132 del Código Penal o solamente una infracción de los deberes de los funcionarios públicos (art. 207 del Código Penal).

En la práctica será difícilísimo lograr la condena civil o penal de un presidente mientras ejerza ese cargo. Del juicio político por el congreso dice González Calderón: "Teóricamente el congreso puede controlar la conducta del ejecutivo y hacer efectiva su responsabilidad por medio del juicio político; pero en la práctica ese procedimiento constitucional es

políticos y están comprendidos en los delitos políticos en el sentido amplio; algunos autores por eso definen los delitos políticos así: "Son los delitos de opinión y todos aquellos que tienden a substituir la forma de gobierno o a introducir variación cualquiera en ella". Don Enrique de Benito, Enciclopedia Jurídica Española, verbo delito político, t. 10. "Los delitos políticos son las infracciones que atentan únicamente al orden político". Dalloz, Nouveau Dictionnaire pratique de Droit (1933), verbo *délit politique*.

a tal punto inocuo que a nadie se le ocurre considerarlo ni siquiera como un fantasma que puede turbar el sueño del presidente" (11).

En Venezuela el único caso de condena de un presidente por los tribunales competentes se produjo contra el caído general Castro, bajo un régimen que le fue hostil y que fue presidido por el que le derrocó durante su ausencia.

Para facilitar la efectividad de la responsabilidad el art. 122 de la constitución de Colombia dice que: "El Presidente de la República no podrá salir del territorio de la nación durante el ejercicio de su cargo y un año después, sin permiso del senado".

A pesar de las dificultades prácticas con que se tropieza para hacer efectiva la responsabilidad contra un presidente que quebrante las leyes, su inclusión en la constitución no deja de tener valor; subraya el principio de que los actos del presidente no pueden ser arbitrarios y que el presidente siempre está sometido a la constitución y a las leyes de la nación.

Además de las responsabilidades civil y penal el derecho constitucional conoce la responsabilidad política. El sistema del gobierno parlamentario tiene el concepto de la responsabilidad política definido por Gordon así: "La responsabilidad política no implica una pena y tampoco es una medida disciplinaria. El que incurra en ella tal vez no ha cometido ninguna falta, por más ligera que sea. Su conducta ha podido ser irreprochable desde el punto de vista del derecho penal, del derecho constitucional y de todo derecho. No ha transgredido de ninguna manera las prescripciones del derecho positivo, ni siquiera la costumbre. La base de esta responsabilidad es diferente: el órgano que incurre en ella no se encuentra ya en armonía con el otro órgano que tiene el derecho de censurarlo. No posee más la confianza de aquél. Este órgano considerado como superior al primero tendrá el derecho de expresar este hecho declarando su desconfianza con respecto

(11) González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª ed., 1931, t. 3, p. 238.

al órgano censurado y a éste no le queda otro camino sino retirarse" (12).

En el sistema presidencial americano no existe esa posibilidad de derrocar al jefe del gobierno con su gabinete al retirar la confianza. Autores europeos han criticado el sistema americano y Duguit cita el caso del conflicto del presidente Wilson con el congreso americano sobre el tratado de Versalles y dice: "Como consecuencia del conflicto surgido entre el senado y el presidente Wilson con ocasión del tratado de Versalles, durante casi un año la acción gubernamental estuvo completamente paralizada no solamente en las relaciones exteriores sino también en la política interior y eso en detrimento de los intereses vitales del país" (13).

Según González Calderón (14), el gobierno parlamentario supone como *conditio sine qua non* la irresponsabilidad del jefe del Estado y según él el sistema presidencial sería incompatible con la responsabilidad política del gobierno. Este concepto no es correcto ni para el derecho constitucional europeo ni para el americano. González Calderón cita los ejemplos de Inglaterra, Bélgica, Holanda y Suecia con su monarca inviolable y Francia con la irresponsabilidad del Presidente de la República. Pero hay la constitución de Weimar con un presidente responsable.

En América Latina la constitución del Uruguay es un vivo ejemplo de la responsabilidad política. Cuando el congreso da un voto de censura a los ministros, el Presidente de la República, a pesar de su responsabilidad personal por la administración, tiene la alternativa o de nombrar otro gabinete que sea del agrado del congreso o de disolver el parlamento y apelar al sufragio para elegir un nuevo parlamento y si este nuevo congreso reitera el voto de censura de los Ministros, prácticamente el presidente está caído y debe dimitir.

(12) Gordon, La responsabilité du chef de l'Etat, Paris 1931, p. 172.

(13) Duguit, Traité de Droit Constitutionnel, 2^a ed., 1924, t. II, p. 802.

(14) González Calderón, t. III, p. 330.

En Venezuela la responsabilidad política del Presidente de la República no existe con tal extensión. Pero la obligación que tiene el Presidente, "de dar cuenta de los actos de su administración" (Const. art. 105), en el mensaje presidencial que dirige al congreso, crea cierta responsabilidad política. El congreso no puede dar voto de censura al Presidente; pero el hecho de que los actos de la administración deben hacerse públicos, permite su discusión y crítica fuera del congreso, especialmente en la prensa. Y la experiencia demuestra que si hay libertad de prensa ningún gobernante puede actuar constantemente contra la opinión pública, de manera que la publicidad prescrita por la constitución envuelve hasta cierto punto responsabilidad política del Presidente.

Otro precepto para contener al presidente dentro del radio de la legalidad es el principio según el cual no puede actuar solo: los actos importantes del ejecutivo se hacen en consejo de ministros y los actos menos importantes los debe refrendar al menos un ministro, so pena de nulidad.

Esta dualidad de actos del ejecutivo que se hacen en consejo de ministros y otros que hace el Presidente con el refrendo del ministro competente en la materia de que se trata, es una particularidad de la constitución venezolana que no conocen otras constituciones americanas a pesar de tener la institución de los ministros, como las de Argentina, Chile y Colombia. La dualidad de hoy viene de la constitución de 1925 y puede decirse que se hizo por primera vez en Venezuela en la constitución de 1881, en la cual las resoluciones importantes se reservaron al cuerpo colectivo nombrado por el congreso, el consejo federal (15). En la mente de aquella constitución esta dualidad, basada en una independencia del consejo federal que nunca se logró, constituye una verdadera limitación de los poderes del Presidente por-

(15) La intervención del consejo de gobierno de la constitución de 1830 se limitó a unos pocos casos excepcionales indicados en los artículos 117, 118 y 119, casos que en E. U. están sometidos al control del senado y se puede comparar este consejo de gobierno con una comisión permanente del congreso. En oposición a esto el consejo federal de 1881 formó parte del ejecutivo.

que él era elegido del seno del consejo federal y no tenía la facultad de remover o hacer remover a los miembros del consejo federal que se opusiesen a su política. Hoy el proceso del nombramiento es al revés; no es el consejo el que nombra al Presidente sino éste quien nombra a aquél y la prescripción del acuerdo de la mayoría de los miembros del gabinete no tiene gran valor porque el Presidente en cualquier momento puede eliminar a un ministro disidente.

La constitución de 1864 (art. 78) disponía que todos los negocios de los respectivos ministerios debían resolverse en Consejo de Ministros; pero esto significaba en la práctica no más que el refrendo del acta de cada sesión de gabinete por todos los ministros; el que resolvía era el Presidente de la República. A este respecto un decreto de 2 de octubre de 1869 que reglamenta la manera de funcionar el Consejo de Ministros contiene en su art. 2 la siguiente disposición reveladora: “Ningún Ministro expedirá resolución alguna, librárá orden ni comunicará ninguna disposición, cualquiera que sea, sin haber dado cuenta en Gabinete y *obtenido la resolución del Presidente de la República*”.

Sin que lo prescriban las constituciones, la deliberación en consejo de ministros es costumbre en otros países latinoamericanos. Para Argentina dice Estrada (16) que “por práctica inconcusa el presidente resuelve *ordinariamente* en consejo los asuntos gubernativos de gravedad”. Es común a todas las constituciones latinoamericanas que los actos del Presidente de la República deben ser refrendados por un ministro o secretario del despacho. La única excepción en Venezuela es el decreto en que se nombran los ministros, acto que hace el presidente solo de acuerdo con el art. 109. Esta disposición es característica para destacar el concepto de que los ministros son subordinados del Presidente considerado como el jefe del Ejecutivo. Pero sería falso ver en los Ministros, como en los secretarios norteamericanos, meros auxiliares subordinados; ellos son con su firma personalmente

(16) José Manuel Estrada, Curso de Derecho Constitucional, 2ª ed., Buenos Aires 1927, p. 277.

responsables del acto gubernamental; esto está expresado en el art. 112, que por su importancia se reproduce aquí: "Todos los actos de los ministros deben ajustarse a esta Constitución y a las Leyes; y su responsabilidad personal no se salva por la orden del Presidente, aunque la reciban escrita. Dicha responsabilidad es solidaria para todos los ministros que hayan votado afirmativamente, en cuanto a los actos resueltos en Gabinete".

El hecho de que el Presidente de la República firme solo las cartas oficiales dirigidas a los jefes de Estado (art. 104, ord. 5º) no es una excepción de la actuación colectiva. Aunque la constitución no lo diga expresamente se debe deducir del art. 108 que dice que el Presidente de la República ejercerá las atribuciones que le da la constitución por medio de los ministros, que las cartas dirigidas a los jefes de Estado deben antes de su remisión ser aprobadas por el Ministro de Relaciones Exteriores (17). El sistema latinoamericano de gabinete con ministros responsables colectivamente de los actos a los cuales han prestado su adhesión en consejo y responsables individualmente de los actos de su despacho, es diferente del sistema presidencial de los Estados Unidos, donde los secretarios del despacho son verdaderos empleados del presidente y no más responsables que en Venezuela los jefes de servicio, cuya responsabilidad, si no se trata de complicidad en un delito, se salvará por una orden del ministro de quien dependan. Los decretos ejecutivos en Estados Unidos no tienen que ser refrendados por los secretarios del despacho. Marshall dijo en el famoso caso *Marbury v. Madison* (1813): "Por la constitución de los Estados Unidos el Presidente está investido de cierto poder importante, cuyo ejercicio queda librado a su propia discreción, y por ello sólo es responsable ante el país políticamente y ante su propia conciencia. Con objeto de ayudarse en el desempeño de sus deberes está autorizado para nombrar diversos empleados que obran bajo su

(17) En Francia el Presidente de la República no es responsable—personalmente—de tales cartas que firma solo y toda la responsabilidad la tiene el Premier; Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933, p. 624.

autoridad y de acuerdo con sus órdenes, en estos casos los actos de tales empleados son actos del Presidente y cualquiera que sea la opinión que él haya tenido al ejecutarlos, sin embargo, no existe ni puede existir poder para controlarla”.

Esta sentencia gobierna todavía el derecho constitucional de los Estados Unidos y se considera que los actos de los jefes de departamento son actos del Presidente mismo (18).

Según Matienzo, la institución del ministro en las constituciones latinoamericanas está tomada de Francia que a su vez la tomó de Inglaterra (19). Otros autores, como González Calderón, niega esa procedencia y según ellos los ministros latinoamericanos no son más que los secretarios del presidente norteamericano con otra denominación (20). Esta última concepción no corresponde a la mente de la constitución venezolana que como la argentina y en oposición a la norteamericana dispone que los ministros tienen derecho de palabra en las cámaras (const. venezolana, art. 114; const. argentina, art. 92). La constitución del Brasil de 1891 rechazó expresamente el sistema francés y adoptó el norteamericano porque cuando se formó la república en el Brasil el constituyente quiso repudiar las prácticas del sistema parlamentario implantado en la época de Napoleón III (21). Esta notable constitución, que estuvo vigente hasta 1934, denominó (art. 49) a los ministros de Estado auxiliares del Presidente de la República y agentes de su confianza. El art. 51 dice: “Los ministros de Estado no podrán comparecer a las sesiones del congreso, y sólo se comunicarán con él por escrito. Podrán celebrar personalmente conferencias con las comisiones de las cámaras”. El art. 52 establece que los ministros “no son responsables ante el congreso o ante los tribunales, por los consejos que hayan dado al Presidente de la Repú-

(18) González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*, 3ª ed. 1930, t. III, p. 335.

(19) Matienzo, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires 1926, p. 415.

(20) González Calderón, t. III, p. 298.

(21) James, *The constitutional system of Brazil*, 1923.

blica". En contraste con el Brasil, los constituyentes de Argentina y Venezuela, apoyándose en el sistema francés, quisieron crear un lazo entre el ejecutivo y el congreso y permitir la colaboración del congreso en la política general del país. Esto aparece más claro que en la Argentina en la constitución venezolana que agrega en el art. 114 que los ministros están obligados a concurrir a las cámaras cuando sean llamados a informar y en el art. 59 que la cámara de diputados puede dar voto de censura a los ministros "cuyos actos lo merecieren".

Este objeto no se ha logrado; Matienzo lamenta que los ministros no hagan uso de su derecho de palabra y para Venezuela puede decirse lo mismo. Los ministros consideran al Presidente de la República como a su verdadero jefe y no les importa el derecho de censura que tienen los diputados que por otra parte éstos jamás ejercen. En los Estados Unidos el Secretario de Estado Cordell Hull introdujo recientemente un nuevo procedimiento no previsto en la constitución norteamericana cuando dió al congreso un informe verbal sobre su viaje a Moscú, por ser un asunto importante de la política exterior del país (22).

La intención del constituyente, de moderar el sistema presidencial norteamericano con la colaboración parlamentaria de los ministros europeos, no resultó por el simple hecho de que el Presidente es completamente libre en el nombramiento y remoción de sus ministros. A este respecto la constitución venezolana especifica que el voto de censura de la cámara de diputados no obliga al Presidente a remover el ministro censurado. Por esa misma razón la disposición según la cual los ministros deben, bajo su responsabilidad, refrenar los actos del Presidente, no ha sido una limitación del poder unipersonal del Presidente. "En la apariencia — dice Estrada — así podría creerse; pero otra cosa es la realidad, porque como el ministro es amovible y nombrado por el pre-

(22) También se ha creado fuera de la constitución una intensa colaboración entre las comisiones del congreso y los secretarios del presidente.

sidente, puede éste remover cualquier obstáculo que le pongan los ministros conservando íntegras su iniciativa y su responsabilidad" (23).

En el mismo sentido dice González Calderón: "El requisito de que los actos del presidente deben ser refrendados por la firma del ministro respectivo para tener eficacia, no destruye la unidad o unipersonalidad del poder ejecutivo. Tampoco lo afecta la responsabilidad individual y solidaria de los ministros por los actos que legalizan porque la sola voluntad que impera en todos los casos es la del presidente, sin que los ministros tengan recurso alguno, parlamentario o administrativo, para contrarrestarla" (24).

En Venezuela la función del gabinete ha sido, en muchas ocasiones, la de respaldar al Presidente y dar a éste la posibilidad de presentar medidas impopulares por decisiones tomadas colectivamente por el consejo de ministros (25). A pesar de que el ord. 30, art. 100 de la constitución de 1936 atribuyó al presidente solo la facultad de decretar expulsiones conforme al art. 32, las expulsiones que fueron decretadas por aplicación de esta disposición, lo fueron en consejo de ministros y dos ministros disidentes se vieron obligados a dimitir.

En el derecho constitucional el refrendo ministerial es concebido como un control del Jefe del Estado; en la constitución del imperio alemán tal como existió de 1871 a 1918 el canciller que refrendó los actos del Kaiser era responsable en primer lugar. En Venezuela la responsabilidad recae sobre todo en el Presidente; la responsabilidad de los ministros

(23) Estrada, ob. cit., t. III, p. 278.

(24) González Calderón, t. III, p. 293.

(25) Este respaldo no es posible en E. U., donde el consejo de gabinete se desarrolló fuera de la constitución. Beard (p. 147) dice: "El presidente está rodeado por un gabinete de 10 miembros compuesto generalmente de personas altamente estimadas en su partido, pero no puede trasladar su responsabilidad individual a este cuerpo o a cualquier miembro de él. No puede hacerlo individual o colectivamente responsable ante el país por la política y decisiones de gobierno federal presidido por él".

es secundaria por la contradicción expresada en el art. 95, según el cual el poder ejecutivo "se ejercerá por un Magistrado denominado Presidente de los Estados Unidos de Venezuela *en unión* de los Ministros del Despacho, que son sus *órganos*". La contradicción estriba en que los ministros que deben actuar en *unión* del Presidente y bajo su propia responsabilidad no están en un pie de igualdad con el Presidente sino son sus *órganos* a los cuales el Presidente puede dar órdenes, lo que hace del Consejo de Ministros, en vez de un cuerpo deliberativo, en el mejor caso, un cuerpo consultivo. En el caso hipotético de que una mayoría de los ministros votase en un asunto de la competencia del Consejo de Ministros contra él, el Presidente no quedará salvo de toda responsabilidad personal en lo decidido, porque puede en cualquier momento destituir los ministros disidentes. Sólo en el caso de ser los ministros nombrados y removibles por el congreso, ellos podrían decidir actos en Consejo de Ministros sin comprometer la responsabilidad del Presidente. En Venezuela el Presidente siempre es responsable de los actos importantes del gobierno, sea que los dicte con un solo ministro, sea que se resuelvan en Consejo de Ministros.

CAPITULO XIX

LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Presidente de la República, en unión de los ministros, es el poder ejecutivo de la nación. Mientras que, según el principio de la separación de los poderes, las facultades legislativas competen al congreso y las judiciales a los tribunales. Como excepción a este principio el congreso tiene una intervención en los actos de administración de mayor importancia, que son: el presupuesto, los contratos de interés nacional y las concesiones. A la inversa hay a favor del Ejecutivo la posibilidad de intervenir en la legislación al presentar proyectos de leyes al congreso, al objetar con el veto leyes ya sancionadas por ambas cámaras y finalmente al hacer uso del poder reglamentario que completa la legislación sin poder modificar su espíritu.

Significativo es que la constitución no distingue entre atribuciones del gobierno y atribuciones del presidente; un solo artículo (104) enumera en 32 ordinales las amplias atribuciones del Presidente de la República que él ejerce en parte solo, en parte con el ministro competente y en parte en consejo de ministros. Además de las facultades explícitas del art. 104, el Presidente de la República tiene la competencia para "todo lo relativo a la administración federal no atribuido a otra autoridad por la constitución" (art. 95). Esta disposición contrasta con la constitución de Suiza (art. 84) que

atribuye al congreso "todos los asuntos que la constitución considera del resorte de la federación y que no están atribuidos a otra autoridad federal". En la constitución de Suiza el gobierno colegiado es considerado como mandatario del congreso; en los Estados Unidos el presidente elegido por el pueblo se considera como mandatario directo de éste (1); en Venezuela el Presidente de la República a pesar de ser nombrado por el congreso, no puede ser considerado como su mandatario; dentro de la constitución y de las leyes tiene una posición independiente atenuada solamente por el control que da al congreso la sanción del presupuesto. Los derechos de control que tiene el congreso por medio de comisiones de investigación, por informes que pide a un ministro o por desaprobarción de una memoria pueden tener una gran influencia moral si el congreso usa hábilmente esos derechos, una influencia que se puede comparar con la de la opinión pública expresada en la prensa, pero las manifestaciones del congreso no obligan al presidente a cambiar su política.

La fuerte concentración de poderes que constitucionalmente tiene el presidente de Venezuela se expresa claramente en las reglas establecidas para suplir las faltas temporales de éste durante su ausencia de la capital, reglas que difieren de las generalmente establecidas en la América Latina.

Según la constitución argentina, en caso de enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia o destitución del presidente el poder ejecutivo será ejercido por el vicepresidente que se elige al mismo tiempo y de la misma manera que el presidente (arts. 75 y 81). De igual modo Colombia nombra cada año (2) un 1º y 2º designado para las faltas temporales

(1) Nicolás Murray Butler, *Democracia y Pseudodemocracia*, 1940, p. 33: "Cuando el presidente es elegido ninguna responsabilidad especial tiene para con el congreso; su única responsabilidad es para con el pueblo de los Estados Unidos. Mientras ejerce el poder lo ejerce en nombre del pueblo y a la vista del pueblo; y cuando deja su cargo lo deja a quien el pueblo ha escogido para sucederlo".

(2) Puede parecer sorprendente la elección anual del designado sucesor; a ese respecto dice Tascón, *Derecho Constitucional Colombiano*, 3ª ed., 1944, p. 168: "La oposición solía agruparse alrededor

del presidente (Const., art. 124). En Chile subroga al presidente, en el caso de faltas temporales de éste, con el título de vicepresidente, "el ministro a quien favorezca el orden de precedencia que señale la ley" (art. 66, Const.). En México se elige un presidente interino por el congreso y si éste no está reunido, por la comisión permanente (Const., art. 85).

En todos esos casos el sucesor se elige por el congreso y tiene durante el tiempo de su cargo todas las facultades presidenciales. La constitución venezolana no conoce la institución del vicepresidente. En caso de faltas temporales el Presidente de la República nombra él mismo a "cualquiera" de los ministros para reemplazarle con el título de ministro encargado de la presidencia, pero sin tener todas las facultades presidenciales; varias atribuciones enumeradas en el ord. 9 del art. 104 se reservan todavía al presidente electo. Este resabio en la constitución de Venezuela data de la época de Gómez, quien adaptó la constitución a sus necesidades personales y familiares. Gómez eliminó la institución del vicepresidente en la constitución de 1909. En la de 1922 introdujo un 1º y 2º vicepresidente para suplir las faltas absolutas e hizo nombrar en el primer cargo a su hermano Juan Crisóstomo Gómez y en el segundo a su hijo José Vicente. Asesinado el primero en la morada presidencial, desaparecida la persona para la cual había sido creado el cargo, la reforma constitucional de 1925 estableció una sola vicepresidencia que asumió el hijo del dictador. Cuando éste perdió la confianza de su padre, otra reforma constitucional (1928) acabó con la vicepresidencia y se optó por la redacción actual de la constitución. Otro texto constitucional que queda a Venezuela de la reforma de 1925 y que puede llamarse una invención gomecista estableció el ord. 24. Esta disposición da al presidente la facultad de declararse en visita oficial junto con todos o algunos de los ministros a cualquier sitio del país y "durante la visita oficial el asiento del poder ejecutivo fede-

del sucesor eventual del presidente y era conveniente cambiar al designado cuando aún no hubiera transcurrido el tiempo necesario para cumplirse aquel fenómeno peligroso para la estabilidad del gobierno".

ral será el sitio donde se hallare el presidente". Según Perera (3) el motivo de esta reforma fue que Gómez proyectó un viaje al Estado Táchira y no quiso dejar el poder en manos del vicepresidente aunque éste fuese su propio hijo.

Este arbitrario transferimiento de la sede del gobierno no tiene razón de ser, porque el art. 103 contiene la disposición muy apropiada en virtud de la cual una ausencia del presidente de la capital no se considera como falta temporal y aquél podrá comunicar sus instrucciones a los ministros para las resoluciones que sea necesario expedir en la capital, desde cualquier punto de la república.

Es curioso que Gómez jamás haya hecho uso de la facultad inventada por él de declararse en visita oficial y este proceder original se hizo por la primera vez en 1941 cuando el presidente Isaiás Medina transfirió la sede del gobierno, durante ocho días, a Maracaibo, para dar más relieve a una visita a los campos petroleros.

El poder del Presidente de la República no está limitado a la administración del país; el ejecutivo tiene también una función importante en la formación de las leyes: el ejecutivo puede presentar proyectos de leyes al congreso y tiene el mismo derecho de iniciativa que los miembros de éste (Const., art. 80).

En la vida complicada de hoy muchas materias legales no pueden dominarse sin grandes conocimientos técnicos y el gobierno tendrá mayores facilidades de todo orden para consultar expertos que cualquier miembro del parlamento y podrá también usar los conocimientos de sus propios funcionarios especializados en las diversas y complejas materias de la administración. Esta situación de hecho dará gran preponderancia a los proyectos del ejecutivo, preponderancia que se refuerza por la voluntad declarada del gobierno de ejecutar los proyectos una vez que el congreso los haya transformado en leyes.

(3) Ambrosio Perera, *Historia Orgánica de Venezuela*, Caracas 1943, p. 250.

En los Estados Unidos la constitución no conoce el derecho de iniciativa del ejecutivo para la formación de las leyes, pero en la práctica se ha creado la costumbre en virtud de la cual el presidente pide del congreso por mensajes oficiales la adopción de especificadas medidas legales y en épocas en que la mayoría del congreso apoyó la política del presidente, situación que en Venezuela es constante, la participación del presidente en la formación de las leyes ha sido considerable. La actuación legislativa del presidente fue en la última época muy extendida por los poderes generales que dió el congreso americano al presidente para hacer decretos ejecutivos y legislar sobre materias de índole económica como, por ejemplo, la fijación del valor del dólar con relación al oro. Como el estudio y preparación de tales actos legislativos debe hacerse secretamente, la delegación de poderes era apropiada y justificable a pesar de que la primera frase de la constitución de Estados Unidos dice que "todos los poderes legislativos conferidos por la constitución serán depositados en el congreso". La constitución venezolana es todavía más explícita en el texto de su art. 93, que dice: "La facultad de legislar, que corresponde al congreso, no es delegable". En concordancia con esta disposición la facultad de reglamentar está limitada en el art. 104, ord. 11º, en el sentido de que el ejecutivo solamente puede reglamentar leyes ya existentes "sin alterar su espíritu, propósito y razón". A pesar de esta disposición se han dado amplias facultades legislativas al ejecutivo. Este aumenta o rebaja los derechos de importación según el art. 17 de la Ley de Arancel de Aduanas por decreto ejecutivo. Interminables son los decretos que modifican el derecho material sin intervención del congreso, que se han expedido durante la guerra en asuntos económicos y de trabajo, siempre basados en la suspensión de garantías pronunciada por el ejecutivo al principio de la guerra. Como un ejemplo entre muchos, mencionamos el art. 27 del decreto sobre control de importación y mercados de cambio del 13 de julio de 1941 que fija subsidios a la exportación del café y cacao (moneda fruto). El método de conceder la prima en forma de la adquisición de divisas por parte del Banco Central de Venezuela

a precios favorables no hace aparecer esas primas en el presupuesto. Así el congreso se ve frustrado en su derecho constitucional de fijar esos subsidios por la legislación y se ve constreñido a un derecho de control limitado cuando el subsidio se menciona en las Memorias de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría sometidas al congreso para su aprobación.

Después de la reforma de 1945 el ejecutivo tiene la posibilidad de establecer por decreto ejecutivo medidas extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la nación, sin suspender las garantías. Conforme al art. 78, ord. 23^º, se necesita para tales medidas una autorización especial del congreso, autorización que será siempre temporal y transitoria. Si la medida fuere de carácter permanente, ha de hacerse por la legislación ordinaria y no en forma de decreto. La autorización temporal para tomar por decreto medidas financieras y económicas es la excepción, y en cada caso deben precisarse las facultades que se dan al ejecutivo.

El ejecutivo puede pero no debe necesariamente participar en la iniciativa de una ley, la cual puede salir del seno del congreso; pero siempre y sin excepción participa el ejecutivo en el perfeccionamiento de la ley definitivamente votada por las dos cámaras con su promulgación. La promulgación consiste en que el Presidente de la República la firma agregando la fórmula "Ejecútese" y publicándola en la Gaceta Oficial. La firma del Presidente de la República debe ser refrendada por el ministro o ministros en cuyo campo cae la materia de la ley. Como lo estableció muy claramente la Corte Federal en sentencia del 9 de marzo de 1939(4), se debe preguntar cuáles son las materias esenciales contenidas en una ley y solamente los ministros a cuyo resorte corresponde la materia esencial deben refrendarla y no todos los ministros cuyo ramo toque accidentalmente una disposición accesoria de la ley.

El autor venezolano Doctor Francisco J. Parra consagró un estudio al significado de la promulgación y adhiere a la

(4) Memoria de 1940, t. I., p. 331.

teoría ya expresada por otro autor venezolano, Doctor Carlos Sequera, quien dice que “la promulgación de una ley constituye la certificación por parte del poder ejecutivo de la conformidad de ella con las normas constitucionales dictadas para su formación y que el Presidente de la República representa, en cierta manera, en la promulgación, el papel de un notario que comprueba el acuerdo de las partes, a saber, la voluntad concordante de las dos cámaras que forman la ley” (5). En Francia la promulgación contiene al fin el Ejecútese y al principio la fórmula siguiente: “El senado y la cámara de diputados han adoptado la ley cuyo tenor sigue”. Esta atestación de conformidad de la ley con las normas constitucionales, según Sequera, en Venezuela es implícita y por eso adopta la comparación con el notario que es una metáfora usada por Barthélémy. El notario es responsable de la correcta certificación de lo que le han declarado las partes; y si el Ejecutivo tuviese la misma función de un notario sería responsable de la votación de un texto idéntico de la ley por las dos cámaras después de las tres discusiones de cada cámara, lo que no es sostenible, pues esa responsabilidad no se desprende del art. 87 de la constitución; la responsabilidad por la observación de las formalidades constitucionales la tienen el presidente, el vicepresidente y los secretarios del congreso que firman el acto legislativo con la fecha de su definitiva aprobación antes de mandarla al ejecutivo para la promulgación. Barthélémy usa también otra metáfora quizás más apropiada diciendo que la promulgación es como la partida de nacimiento de la ley (6).

Históricamente la promulgación por el monarca era una verdadera ratificación porque el rey tenía el derecho de sancionar o no sancionar lo resuelto por el parlamento y sólo la orden del rey contentiva del ejecútese de la ley dio fuerza y validez a ésta. La fórmula “ejecútese” que se usa todavía

(5) Francisco J. Parra, “Promulgación—Publicación de leyes”, Caracas, 1943, p. 55.

(6) Barthélémy - Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 740.

es un vestigio de ese mandamiento. El publicista del imperio alemán Laband expone la teoría de que la promulgación da carácter imperativo a la ley; esta teoría es hoy solamente admisible con el bien entendido de que el jefe de Estado no puede en modo alguno rehusar la ritualidad del "ejecútese"; una orden que no puede dejar de darse viene a ser una mera formalidad y parece la más científica la definición de Duguit, según la cual la promulgación es la condición necesaria para que la ley sea aplicable. De un derecho del rey la promulgación se transformó en una obligación del jefe del Estado, sumiso en este punto a la asamblea legislativa; el acta de la promulgación viene a ser el primer paso para "hacer cumplir la constitución y las leyes" (art. 104, ord. 10º) que son obligatorias para todos los ciudadanos desde su promulgación y publicación (art. 92, repetido en el art. 1º del Código Civil).

Según vieja tradición, el día de la promulgación importa no sólo para la vigencia sino también para la fecha de la ley. Ya el "Decreto de 21 de marzo de 1833 mandando que las leyes se citen por la fecha del cúmplase del Ejecutivo", estableció lo siguiente en su art. 1: "En todos los actos que emanen de cualquier tribunal, corporación, oficina o magistrados de la República, en que sea necesario citar las leyes o decretos del Cuerpo legislativo, se citará la fecha en que el Poder Ejecutivo mande ejecutarlos y no la en que lo firmaron los presidentes y secretarios de las cámaras de que se compone el Congreso".

Como dice explícitamente la constitución de Colombia (art. 113), el presidente tiene el *deber* de sancionar los actos legislativos del congreso. La misma idea expresa la constitución venezolana de 1936 cuando dice (art. 100, ord. 8º) que el presidente tiene la atribución de poner el ejecútese a la constitución y a las leyes y hacerlas publicar en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela "tan pronto como sea posible después de haberlas recibido". Según el texto reformado (art. 87, Const. de 1945), la promulgación debe hacerse por el Presidente de la República dentro de diez días, salvo la posibilidad de la objeción que, conforme al art. 89, debe hacerse dentro del mismo plazo. Solamente en el caso

de tratados internacionales la constitución concede al Presidente de la República cierta libertad para determinar el momento oportuno de la promulgación "en conformidad con los usos internacionales y con la conveniencia en el manejo de las relaciones exteriores de la República". Pero nunca puede el Presidente, según el texto de la constitución, rehusar su firma a un acto legislativo regularmente votado por las dos cámaras.

Al promulgar una ley el presidente se solidariza con la voluntad del congreso y da al acto el respaldo de su autoridad. El hecho de ser elegido el Presidente para un periodo de cinco años y el de no estar obligado a dar su dimisión como un primer ministro inglés cuando está en desacuerdo con la mayoría del congreso podrán obligarlo a promulgar leyes cuyo contenido no apruebe personalmente, conforme a su juramento de "cumplir fiel y lealmente sus deberes" (art. 101).

¿Cuál es la consecuencia de dejar de cumplir el presidente su deber de promulgar una ley? En los Estados Unidos, donde el presidente tiene, según la constitución, la alternativa de devolver la ley votada por el congreso dentro de 10 días para su reconsideración (veto) o de promulgarla con su firma, la constitución misma solucionó el problema que sucede cuando el presidente deja pasar el plazo de 10 días sin devolver ni firmar el proyecto de ley. En este caso, dice el art. I, sección VIII, parágrafo 2, "el mismo (proyecto) se convertirá en ley, como si se hubiese firmado" (7).

(7) Cuando un proyecto de ley se vota por el congreso menos de 10 días antes de la clausura de sus sesiones y el presidente no puede devolverlo el décimo día, se considera vetado el proyecto no firmado (veto de bolsillo). Corwin, *La Constitución Norteamericana*, 1942, p. 24. El presidente Roosevelt, considerando que la promulgación firmada por él implicaba una adhesión moral a la ley, a veces dejó de firmar intencionalmente algunos proyectos y los dejó entrar en vigor sin vetarlos pero sin darles su firma. En Venezuela no se conoce el veto de bolsillo. Según el art. 90 de la Constitución, la objeción de una ley que no puede participarse al congreso por haber éste concluido sus sesiones, deberá publicarse, dentro de diez días, en la Gaceta Oficial y se someterá a las próximas sesiones ordinarias. Es ininteligible por qué el art. 90 excluyó las sesiones extraordinarias.

En Francia la constitución de 1848 prescribió que en el caso de no ser promulgado un proyecto por el Presidente de la República la promulgación se hará por el presidente de la asamblea nacional. Las leyes constitucionales de 1875 no tienen tal disposición, pero nunca ha sucedido el caso de que el Presidente de la República dejase de promulgar un acto legislativo de las cámaras. Discutiendo el caso hipotético de que el Presidente de la República rehusase su firma dice Duguit: "Llega siempre un momento cuando la ley constitucional no puede tener otra sanción sino la buena fe y la lealtad de los hombres que la aplican", pero agrega Duguit que la pertinaz resistencia del presidente a firmar un acto legislativo podría considerarse como rebeldía y ser calificada de traición (8). Según la opinión unánime de los autores franceses el presidente, si no usa su facultad constitucional de devolver la ley a la cámara para su reconsideración, derecho de veto que en Francia fue siempre teórico porque el veto se suprime con la repetición de la votación con simple mayoría, no puede examinar más que la existencia de las condiciones externas pedidas para la formación de las leyes y no puede examinar si el contenido de la ley es constitucional. A pesar de que el texto venezolano de 1936 es igual en su sentido al texto de la ley constitucional francesa, la Corte Federal decidió que el Presidente de la República no solamente puede sino tiene la obligación de examinar si el contenido de una ley corresponde a la constitución. Se ha criticado esta jurisprudencia porque involucra la introducción velada de una clase de veto no concedido en la constitución de 1936 (9). Según el art. 91 de la reforma de 1945 esta jurisprudencia ha sido definitivamente adoptada por el mismo texto de la constitución. No hay duda de que la Corte puede examinar un acto no promulgado; pero deberá pedirse que el presidente que considere un proyecto como inconstitucional lo someta sin perder tiempo a la Corte Federal para que ella estatuya

(8) Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., 1924, t. IV, p. 632.

(9) Ruggeri, *La Supremacia de la Constitución y su defensa*, Caracas, 1941, p. 49.

definitivamente sobre el asunto. Dejar de poner el ejecútese o de someter el caso a la Corte Federal, conforme al art. 91 que para este caso no menciona plazo, viene a ser una infracción del art. 207 del Código Penal y podría conducir a la destitución del Presidente de la República mediante antejuicio ante la Corte Federal.

El delito de omisión en que incurre un funcionario público que deja de "cumplir algún acto de su ministerio" según el art. 207 del Código Penal, solamente es castigado con multa, pero no obstante es un delito común en el sentido del art. 106 de la constitución con las consecuencias de posible acusación y destitución según los arts. 128, ord. 1º, constitución y 361 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal. Así la Corte Federal tiene en Venezuela la misma facultad que tiene en Colombia y otros países americanos el congreso para destituir al Presidente de la República, si por una mera omisión violare la constitución. La constitución de Colombia dice a ese respecto, art. 119: "El Presidente de la República será responsable por sus actos *u omisiones* que violen la Constitución o las Leyes".

Por importante que sea la participación del presidente en la legislación, en principio legislar es atribución del congreso, así como administrar es, en principio, atribución del Presidente. Como dice la constitución argentina (art. 86), "el presidente es el jefe supremo de la nación y tiene a su cargo la administración general del país". Esta administración se hace en Venezuela por intermedio de los ministros que son, según el art. 109, "los órganos legales únicos y precisos", del presidente, lo que quiere decir que el presidente no puede actuar solo. Pero como ya expresamos, con la excepción de los actos importantes tratados en consejo de ministros, en los cuales teóricamente la mayoría de los ministros es responsable de lo decidido y puede oponerse a la voluntad del presidente, el ministro no puede contrariar las intenciones del presidente y como un secretario subordinado tiene que firmar lo que su jefe quiera. La función autónoma del ministro se limita a examinar si los actos de administración del presidente que él debe refrendar están conformes con la consti-

tución y las leyes. Cuando en opinión del ministro un acto del presidente fuere ilegal, entonces y solamente entonces, el ministro puede y debe objetarlo y oponerse a concurrir con su firma. Este examen de legalidad es un deber del ministro; si un ministro refrenda un acto a pesar de ser ilegal, se hace personalmente responsable (art. 112). Para salvar su responsabilidad, si no puede convencer al Presidente de la ilegalidad del acto, un ministro no tiene otro remedio sino renunciar, para lo cual necesitará poseer un gran valor.

Mejor parece la disposición similar de la constitución del Uruguay, según la cual un ministro disidente puede pedir que cualquier caso sea sometido a la deliberación del consejo de ministros y se salva la responsabilidad en el caso de resolución expresa del consejo de ministros, caso en el cual la responsabilidad será de los que acuerden la decisión. El ministro venezolano tampoco tiene autonomía para las resoluciones que dentro del ramo de su despacho puede firmar solo: el art. 109 especifica que los ministros "dictarán las resoluciones y órdenes que *mande* el presidente". Esta disposición hace de los ministros verdaderos funcionarios subalternos que no podrán hacer nada sin previo consentimiento del presidente. En Colombia (art. 131) la constitución permite que la Ley de Ministerios o leyes especiales concedan al presidente la facultad de delegar ciertas funciones en los ministros como "jefes superiores de la administración" con el efecto de que el ministro actúe bajo su propia responsabilidad. Pero es de observar que la constitución colombiana mantiene intacto el sistema presidencial porque no es la ley la que delega ciertas funciones; el presidente queda libre de delegar o no las funciones señaladas por la ley y podrá siempre reformar o revocar los actos o resoluciones de un ministro reasumiendo por entero la responsabilidad. Así en Venezuela el presidente es competente para intervenir en cualquier acto de uno de los varios ministerios y su intervención personal está solamente limitada *de facto* por la complejidad de la administración actual y por la imposibilidad en que está de ocuparse personalmente de todo.

Más importante quizás que las instrucciones y decisiones propias del presidente es la influencia que ejerce sobre la administración por la facultad de nombrar y remover no solamente a los ministros sino también a los funcionarios que dependen de éstos. Según la constitución (art. 104, ord. 16º) el presidente "nombra y remueve, por órgano del ministro a quien compete, los empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otro funcionario". Esta última reserva abre el camino para que la legislación ordinaria dé autonomía a los ministros en el nombramiento de empleados de menor categoría como ya lo hizo la colombiana. En la legislación que organiza los ministerios no se hizo uso de esta posibilidad y así los nombramientos de los funcionarios de cualquier ministerio competen al presidente.

Se ha criticado mucho la facultad tan extensa que tiene el presidente latinoamericano de nombrar y remover libremente a los funcionarios. Sobre tal facultad dice Lanz Duret: "Esta es una de las prerrogativas más importantes del Jefe del Ejecutivo, porque le da la oportunidad de disponer de los numerosos empleos públicos, pudiendo distribuirlos entre sus partidarios y amigos, lo que entrega en sus manos el control de la burocracia, que en el régimen institucional actual de todos los pueblos ejercita las verdaderas funciones gubernamentales, como las de policía, seguridad, higiene, educación, transportes, gestión de los servicios públicos y administración de las riquezas nacionales del país. Dispone de un contingente numeroso, disciplinado y resuelto para intervenir en las funciones electorales puesto que, además de tratarse de empleados ligados por la gratitud o por el interés, constituye una parte integrante del mecanismo gubernamental, cuyo principal propósito en todos los sistemas de gobierno es la conservación del poder. Y ésta es una de las explicaciones de por qué el Ejecutivo Federal, siendo conforme a las facultades y al rango que le ha dado la constitución, un órgano de inferior categoría política al Congreso, ha podido mantener una gran preponderancia de hecho por la considerable cantidad de favores, de mercedes y de canonjías que puede dispensar en un pueblo como el nuestro, tan inclinado

a las seguridades y comodidades que proporcionan los empleos públicos.

“Pero en el estado actual de las cosas, la influencia y el poder del Presidente de la República son todavía mayores, porque no sólo goza de la prerrogativa de nombrar a los empleados, sino que tiene otra más poderosa y temida: la de removerlos libremente, circunstancia que contribuye a que las filas burocráticas se mantengan estrechamente unidas y adictas a su permanencia en el poder” (10).

El problema de justicia en el nombramiento y remoción de funcionarios, es decir, que se nombre a los más aptos para el puesto y que no se quiten sino por deshonestidad e ineficacia, es evidentemente más difícil de solucionar bajo el sistema presidencial que bajo el sistema parlamentario. En el sistema parlamentario el primer ministro asume la responsabilidad de la política general de la nación y además se ocupa de uno de los departamentos de la administración, por ejemplo, el departamento del exterior, pero deja la dirección de los otros departamentos a sus colegas, de modo que cada jefe de departamento es responsable ante el parlamento por los nombramientos que haga. Así la facultad de nombramiento y remoción no se concentra en una sola persona y si hay cambio de ministros esto no afecta a los demás funcionarios del ministerio, con excepción de los subsecretarios. En el sistema presidencial cuyo modelo son los Estados Unidos hay el peligro de que con un cambio del presidente se cambie todo el personal de la administración con excepción solamente de los cargos inferiores. Así sucedió efectivamente en los Estados Unidos en los primeros tiempos de la Federación. Cuando en 1828 Andrew Jackson fue elegido presidente, removió en el primer año de su cargo a más de 700 funcionarios, número elevadísimo y muy cercano entonces a la totalidad de empleados. En 1800 cuando el gobierno federal se trasladó de Filadelfia al nuevo Distrito Federal el número de empleados nacionales era de 44, número que en 1938 llegó a 840.000

(10) Miguel Lanz Duret, Derecho Constitucional Mexicano, 3ª ed., 1936, p. 259.

para todo el territorio de los Estados Unidos y desde 1940 pasa del millón. En la época de Jackson el empleo público llegó a considerarse como una recompensa por servicios políticos. Según la obra de Ogg y Orman Ray, "funcionarios públicos con experiencia y méritos fueron sacados en todas partes de su oficio para dar cabida a partidarios políticos. Los servicios públicos cayeron en la desmoralización cada vez que hubo un cambio de presidente. El presidente mismo fue molestado grandemente por buscadores de puestos y sus amigos. Miembros del congreso se convirtieron en puros agentes de colocación. La administración llegó a un bajo nivel en todos los órdenes; la política misma se volvió más y más mercenaria y corrompida" (11). Una ley de 1855, que quiso someter a concurso los empleos de oficina en Washington, no resultó porque los exámenes se convirtieron en pura fórmula y sólo pasaban los amigos. Otro ensayo de reforma legal se hizo en 1871 después de frecuentes escándalos administrativos, pero esto también fue un fracaso. Solamente desde una ley de 1883 se introdujo con éxito un sistema de exámenes para la admisión de empleados, llamado el sistema de mérito, sistema que se aplicó en 1938 a 530.000 del total de 840.000 empleados. Según Beard (12) los demás empleos no sometidos al sistema de examen se otorgan solamente en parte según conveniencias políticas.

(11) Frederic A. Ogg y P. Orman Ray, *Introduction to American Government*, 5ª ed., 1932, p. 315.

También en Venezuela sucedió con frecuencia que un nuevo presidente cambiara la casi totalidad de los empleados. Como ejemplo reproducimos el Decreto Ejecutivo de 20 de octubre de 1899, por el cual se declaran vacantes los empleos que dependen del Ejecutivo Nacional: "GENERAL VICTOR RODRIGUEZ,—Consejero encargado de la Presidencia de la República,—Decreta:—Artículo 1º Se declaran vacantes los empleos que dependen del Ejecutivo Nacional.—Artículo 2º. Los ciudadanos que ejercen dichos empleos continuarán desempeñándolos en comisión, hasta que sean legalmente reemplazados.

Dado en el Palacio Federal en Caracas, a los 20 días de octubre de 1899.—Año 89º de la Independencia y 41º de la Federación.—V. Rodríguez.—Refrendado.—El Secretario General, Jacinto López".

(12) Charles Beard, *American Government*, 8ª ed., 1939, p. 214.

Los altos funcionarios de Estados Unidos, en 1932 en número de 17.000, se nombraron según la constitución por el presidente "con el consejo y el consentimiento del senado". La ley establece quién nombra a los empleados inferiores de los funcionarios nombrados por el presidente. La constitución americana no habla de la remoción y se ha discutido si el presidente necesita para esto el consentimiento del senado. Según la práctica actual establecida por la Corte Suprema en 1926, el presidente puede libremente remover a los funcionarios nombrados con el consentimiento del senado. En un caso el senado prácticamente impidió una remoción haciendo saber al presidente que no iba a confirmar a ningún sustituto y no le quedó al presidente otro remedio que volver a nombrar al funcionario que él pretendió quitar (13).

En el derecho constitucional venezolano no existe limitación de la facultad del ejecutivo de nombrar y remover libremente a los empleados públicos.

Durante las varias dictaduras de Venezuela los cargos públicos se han distribuido como favores sin considerar la capacidad del beneficiario. El olvidado prócer de la Independencia, General Francisco Mejía, que combatió al lado de Bolívar, escribió en 1855:

"Desde el momento en que el Poder Ejecutivo pueda despedir arbitrariamente a uno de sus ministros, desde que pueda halagar las miras interesadas de un miembro del Congreso, desde que pueda con facilidad arrancar de su puesto un gobernador de provincia y colocar otro, desde que esté de su mano emplear y ascender militares sin trabas de ninguna especie, desde que pueda distribuir a su antojo y conveniencia los destinos de la hacienda pública; en fin, desde que todo esto esté a su alcance como hasta aquí, puede asegurarse que no hay regularidad en la administración pública, que el mérito de los ciudadanos se pospondrá siempre, y que la verdadera libertad, moralidad y orden en el Estado será siempre una quimera" (14).

(13) Charles Beard, obra citada, p. 155.

(14) General Francisco Mejía, "Convención. — Reformas Constitucionales", Caracas, 1855, p. 12.

En 1891 escribió Seijas: "Uno de los vicios más visibles de las dictaduras que con tanta paciencia ha sobrellevado la República, es la elección sistemática de ciudadanos incompetentes para los empleos de más importancia y responsabilidad. Como que los dictadores se han propuesto por este medio, tener mudos testigos de sus caprichos, de sus errores y de sus faltas. Pues claro es que no puede dar la cara ni descubrir vicios quien no tiene ojos para verlos, ni olfato para sentirlos, ni instrucción para conocerlos.

"¿No ocurre que se nombre almirante de la armada a quien no sabe de buques sino por los diseños que ha visto en los periódicos ilustrados? Consecuencia: que no tenemos marina, ni marinos.

"Para juez se elige a un poeta; para hacendista, a uno que no sabe de números; para inspector de minas, a quien ignora la geología. Lo mismo acontece para las funciones políticas, las administrativas y las militares; y es lástima que hasta ahora no se haya elegido a un mariscal para médico de hospitales.

"El resultado de tan lastimoso cuanto inconsulto sistema es el desgobierno, la mala administración de la cosa pública, la desorganización del servicio, y la carencia de unidad y plan político para fomentar la prosperidad nacional sobre la sólida base del respeto a los intereses generales y fundamentales de la patria" (15).

La constitución actual no impide que en la legislación ordinaria se fijen condiciones especiales para el desempeño de determinadas funciones.

Para las cátedras universitarias la ley de educación de 1940 establece el principio de concursos de oposición; pero según el reglamento de la educación superior universitaria de 1943 (art. 20), mientras los concursos no puedan verificarse a consecuencia de la ausencia de concurrentes, el ejecutivo federal proveerá interinamente las cátedras y hasta

(15) Rafael F. Seijas, *El Presidente*, Madrid, 1891, p. 76.

ahora este sistema provisional o interino ha prevalecido. En 1944 se introdujo el escalafón del magisterio (16).

En la constitución de 1830 la facultad del Presidente de la República para la remoción de funcionarios era limitada. Según el art. 117, ord. 17º y 18º, se distinguen los casos de delito (infracción de leyes, decretos u órdenes) y de mal desempeño de funciones. En el caso de delito el presidente suspende los empleados en su función pero debe dentro de tres días ponerlos a disposición del tribunal competente para su enjuiciamiento; en el caso de que desempeñe mal sus funciones "por incapacidad o negligencia" el presidente necesita para removerlos el acuerdo del consejo de gobierno.

En la actualidad, abstracción hecha de los ministros, los presidentes de Estado y sus secretarios y otros altos funcionarios como directores, consultores, etc., el presidente no abusa de su facultad de remoción; pero la circunstancia de que un funcionario no tenga derecho a un período determinado y pueda quitarse sin explicación es un obstáculo a la independencia de los funcionarios y hará que ellos no se atrevan a criticar las irregularidades que observen en la administración, lo cual se opone al progreso. En los últimos años se ha reconocido más y más la importancia que tiene la composición del personal de la administración para el buen funcionamiento de un Estado democrático.

Se ha criticado en la América Latina la falta de sistema en los nombramientos y en las promociones. Matienzo hace las observaciones siguientes sobre la situación en la Argentina: "Cuando se hace el nombramiento de una persona inepta para un determinado cargo, se paraliza la administración en esa rama o se le perturba; cuando, por el contrario, se hace el nombramiento de una persona competente, la función que a ésta se encomienda se realiza con facilidad y con ventaja para el interés público. Nombrar un jefe de servicio habilísimo y ponerle auxiliares ineptos o ignorantes es inu-

(16) Ley de 20 de julio de 1944; cada 5 años de servicio dan derecho a ascenso dentro de las 5 clases de sueldos.

tizarlo. Y algunas veces ciertos ministros poco escrupulosos, usando de la facultad de nombrar que tiene el poder ejecutivo, han colocado, al lado de funcionarios que deseaban hostilizar, empleados subalternos encargados de perturbarlos en el desempeño de sus funciones.

“Surge la necesidad de que se tenga en cuenta para hacer los nombramientos la opinión de los jefes a cuyas órdenes tienen que trabajar los empleados. Cuando los nombramientos se hacen con criterio político y no con criterio administrativo, se prescinde de la consulta de los jefes de oficina para atender las recomendaciones de los senadores, diputados, gobernadores de provincia, ministros, jefes de partido, caudillos electorales, etc. Esas recomendaciones resultan generalmente malas porque el aspirante del cargo público en nuestro país no suele preocuparse de su propia competencia para desempeñarlo; por regla general no persiguen otro objetivo que el sueldo y entonces el gobernador, el ministro, el jefe de partido o el caudillo que necesita hacerse de elementos no tiene mayor empacho en recomendar al presidente candidatos absolutamente ineptos” (17).

Matienzo, también critica que los presidentes argentinos hayan saltado sobre los ministros llamando funcionarios subalternos para pedirles informes.

Matienzo recomienda leyes que garanticen a los funcionarios la permanencia mientras observen buena conducta para darles independencia de los que tienen la facultad de removerlos. “Ocurre en muchos casos que personas técnicas informan lo contrario de lo que les consta sencillamente por quedar bien con el jefe superior”.

Otro autor argentino, Barros, urge la importancia de una reforma con estas palabras: “La ley de escalafón y estabilidad del empleado público no solamente la consideramos necesaria sino indispensable. Se evitará de esa forma el desquicio administrativo y las corruptelas electorales, provocadas

(17) José Nicolás Matienzo, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ª ed., 1926, p. 435.

por las promesas de empleos públicos que hacen de los comités políticos verdaderas agencias de colocaciones" (18).

En Venezuela el número de empleados de la administración federal ha aumentado considerablemente en los últimos años y pasa de 50.000.

Por eso se justificaría establecer reglas para conseguir funcionarios aptos. El primer principio debe ser que se use el máximo cuidado en la selección de los empleados y que se elijan para todos los puestos de oficinas personas con educación y con posibilidad de subir a un puesto más alto. El concurso, que es el único método de conseguir una selección justa en un gran país como Estados Unidos, quizás no sería apropiado para Venezuela. Mejor que un concurso formal sería que los primeros meses del empleo se consideren como período de prueba y que se elimine consecuentemente a los elementos que no prometan ser funcionarios con honestidad, educación, espíritu de trabajo e iniciativa propia.

El segundo principio que debe introducirse es la carrera administrativa, con estabilidad y escalafón. El escalafón se ha criticado a veces; se ha dicho que el Estado es un patrono demasiado tolerante y sería mejor que los funcionarios ineptos pudieran ser despedidos. Pero en la práctica se demuestra que no se despide a los funcionarios "manguareadores", que roban tiempo al trabajo aparentando hacerlo, para usar un venezolanismo, o a aquellos funcionarios que sólo van a su oficina a leer periódicos. Los que se quitan son a menudo precisamente aquellos que más prometen y que por su espíritu de iniciativa se hacen chocantes a su jefe, de quien pueden un día llegar a ser rivales. Por eso sería saludable, siempre con buena selección al comienzo del empleo, una ley de escalafón y una garantía de estabilidad. Esto dará más independencia al funcionario y posibilidad para criticar lo que considere malo, que es ya el comienzo de la superación y de la enmienda. La garantía de estabilidad debe necesariamente combinarse con el escalafón para que éste sea un

(18) César Barros Hurtado, *Hacia una democracia orgánica*, 1943, p. 47.

estímulo para que el funcionario trabaje con denuedo y sea un servidor público celoso de su deber, sin olvidar que es el público quien lo paga.

Una importante atribución del Presidente de la República que está fuera de la administración normal del gobierno es la facultad de mandar el ejército y la armada. Esta facultad la dan casi todas las constituciones europeas y americanas al jefe de Estado, pero el efecto práctico de esta disposición ha sido muy diferente en las democracias europeas y los Estados Unidos de una parte y en la América Latina de la otra. Si el Presidente de la República francesa o el Presidente de los Estados Unidos tienen constitucionalmente el más alto mando militar, la constitución quiere expresar con eso la supremacía del poder civil sobre el poder militar.

En Francia la ley constitucional de 1875 no reprodujo la disposición de la constitución de 1848 que dijo: "El Presidente de la República dispone de la fuerza armada sin poder nunca mandarla en persona". El entonces Presidente de la República, Mariscal Mac Mahon, se opuso a la reproducción de este artículo, pero la evolución de la república francesa desde 1875 hasta 1940 se manifestó en el sentido de que la disposición del ejército que da la constitución al Presidente de la República ha sido nada más que un símbolo de la superioridad del poder civil y se ha entendido siempre que las órdenes para el ejército emanaron de los ministros bajo el control del parlamento. Sobre la supremacía del poder civil sobre el poder militar en Francia dice Hauriou: "Una separación de dos poderes contenidos en el mismo Estado, no puede dejarlos en pie de igualdad. Es necesario que uno de los dos domine al otro. Si este predominio no está regulado legalmente, se establece de hecho y frecuentemente de una manera poco afortunada. En Francia, a partir de la Revolución, se ha entendido que el poder civil es el que domina, y que la fuerza armada es esencialmente subordinada y obediente" (19).

(19) Maurice Hauriou, Principios de Derecho Público y Constitucional, Madrid, 1927, p. 174.

La subordinación de la autoridad militar a la civil se logró en Francia especialmente en virtud de principios derivados de la ley de 30 de noviembre de 1875 que aparta al ejército completamente de la vida política. Los Estados Unidos nunca crearon una legislación semejante a la francesa; pero por larga tradición, el militar nunca jugó un papel en la política y ya en 1848 escribió un publicista: "Hasta ahora la aversión a las empresas militares ha sido grande entre todos los partidos. Los militares se han criado en ocupaciones civiles; por consiguiente, su carácter participa más de la condición del ciudadano que de la índole del soldado. Si entran en la vida política se encuentran enredados en la complicada red de nuestras instituciones libres, y la última cosa en que un presidente soldado sueña es en servirse del ejército para perpetuarse en el poder" (20). Con excepción de la desinteresada y patriótica actitud del presidente Lincoln en la guerra de secesión ningún presidente norteamericano ha usado la fuerza militar para fines políticos internos, pero han sido varias las intervenciones exteriores de parte del ejército americano ordenadas por el presidente sin previo acuerdo del congreso. Beard (21) menciona las frecuentes expediciones punitivas hechas a México (la última en 1917), las intervenciones bajo la presidencia de Wilson en Haití y Santo Domingo y bajo Harding y Coolidge en otros países del mar Caribe y la expedición contra los bolcheviques en agosto de 1918 y agrega Beard: las causas de ese asunto y su constitucionalidad son cuestiones oscuras.

En la América Latina la unión de la fuerza militar y del poder civil en manos del jefe del Estado condujo al contrario muchas veces a la supremacía del poder militar y para la actualidad un autor norteamericano, profesor de la universidad de Chicago, Rippy, dice que una gran parte de los Estados latinoamericanos es gobernada por juntas militares (22).

(20) Federico Grimke, *Ciencia y derecho constitucional*, 2ª ed. esp., t. 2, p. 68.

(21) Beard, *American Government*, 8ª edit., p. 160.

(22) Fred Rippy, *South America and Hemisphere defense*, 1941, p. 1.

Tales juntas militares no siempre gobiernan en persona. A veces el Presidente de la República es un civil, instrumento de ellos, quien en compensación del apoyo que le dieron para hacerse presidente por un golpe de Estado, concede favores a los generales del ejército, los cuales de este modo vienen a gozar de un privilegio. En otros casos, generales ambiciosos han usado de la circunstancia de poder disponer de fuerzas armadas para apoderarse del gobierno.

En los primeros años de la Independencia un gobierno de carácter militar era una necesidad para combatir al adversario y dominar la anarquía y el mismo Bolívar en la más triste época de su vida hubo de hacerse dictador en la Gran Colombia y sostener lo que él llamaba "tiranía doméstica". La misma Colombia logró después reanudar el hilo de los gobernadores civiles de la época colonial en la mayoría de los presidentes que siguieron a Bolívar, en lo cual se halla la raíz de su tradición democrática. En Venezuela, empezando por Páez, casi siempre se perpetuaron en el gobierno los jefes militares que encabezaron una revolución triunfante y a veces un militar de prestigio le hacía el juego a otro militar para que éste subiera al poder y la calificación de general vino a ser el título necesario para el desempeño no sólo de la Presidencia de la República sino para cualquier cargo elevado y hasta para presidir el congreso. En muchas constituciones el mando supremo concedido al jefe del Estado es un mando formal que expresa la superioridad del poder civil sobre el militar; el texto de la actual constitución venezolana hace posible la combinación del poder civil con el efectivo mando militar diciendo en el art. 104, ord. 2º, que el presidente puede mandar el ejército o la armada "por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe". Esta redacción viene de la constitución gomecista de 1931 para permitir al dictador mandar el ejército que era su "chifladura" y ser al mismo tiempo jefe del Estado. Para la importancia que se dio en esa época al militar en el gobierno civil es significativo el dato de que a la muerte de Gómez en 1935 diez y nueve de los veinte presidentes de Estado nombrados por él eran generales. Venezuela se ha separado en 1936 del sistema dictatorial,

pero más de cien años de historia no pasan sin dejar una tradición y no es una casualidad que los dos presidentes que ha tenido Venezuela desde 1936 hayan sido generales que habían antes desempeñado el Ministerio de Guerra. Afortunadamente éstos revelaron una gran comprensión para los asuntos civiles, pero es de lamentar que no se haya roto la tradición de confiar a generales altos cargos como gobernador del Distrito Federal, presidentes de Estado y jefes de aduanas, que son típicamente funciones civiles que necesitan conocimientos y talento administrativo.

La constitución venezolana da al Presidente de la República el poder de "fijar el número de las fuerzas del ejército y de la armada" (art. 104, ord. 2º), facultad reservada en todos los países democráticos al parlamento. He aquí otra huella de la historia del siglo pasado, cuando la función del gobierno era en primer lugar de carácter militar y se consideró como el primer deber del ejecutivo mantener un ejército para evitar rebeliones o sofocarlas. Es de observar que muchas veces un pretendido peligro de guerra civil ha conducido a los ciudadanos pacíficos a conceder amplias facultades de acción al gobierno y ha permitido a éste suprimir las libertades para establecer una dictadura.

Las ya muy amplias facultades del presidente venezolano se amplían durante el receso de las cámaras. En principio se reserva al congreso crear empleos públicos, pero como el congreso sólo está reunido durante 90 días del año y la constitución venezolana no conoce la institución de la Comisión Permanente del congreso durante su receso, la constitución da al Presidente de la República la facultad de "decretar, en Consejo de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios durante el receso de las Cámaras Legislativas o la supresión o modificación de los existentes" (art. 104, ord. 14º).

De la misma manera el presidente tiene la facultad de "decretar, en Consejo de Ministros, los Créditos Adicionales al Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos cuando fueren necesarios..." (art. 104, ord. 28º).

Para la creación de los nuevos empleados solamente pide la constitución que ellos sean necesarios; pero como esos empleos no serán gratuitos y siempre se deberá decretar un crédito adicional para ellos, se aplicará también la segunda condición que establece en su final el art. 104, ord. 28º, que después de cubrir las erogaciones ordinarias, es decir, las erogaciones contenidas en el presupuesto, debe haber fondos en el tesoro nacional para cubrir los créditos adicionales. Así el poder del ejecutivo de crear sin el congreso nuevos empleos o de decretar créditos adicionales para otros fines depende únicamente del hecho de que se encuentren los fondos requeridos en el tesoro. La otra condición, consistente en que los empleos nuevos u otros créditos decretados sean "necesarios", en verdad no es una condición porque la palabra "necesarios" en el derecho constitucional es tan elástica y, especialmente, en la constitución venezolana, no sometida a un verdadero control. Depende, pues, de la libre discreción del ejecutivo decidir lo que es necesario.

Lo extraordinario del texto constitucional venezolano es que no hay ninguna cautela que limite la aplicación de estas facultades a casos excepcionales y de emergencia. Ha venido a ser la cosa más normal crear empleos y gastos que no tenían ningún carácter de urgencia sin intervención del poder legislativo que cuando se reúne se encuentra ante un hecho cumplido sin más camino que ratificarlo porque para eso el congreso tiene, según el art. 77, ord. 6º, solamente la facultad de examinar en una breve sesión de las cámaras reunidas la constitucionalidad de esos decretos, constitucionalidad para la cual, como acabamos de ver, casi no hay limitaciones. En la práctica el poder discrecional que tiene el ejecutivo dependerá únicamente de que los ingresos durante el año sean más grandes que los enunciados en el presupuesto. Como es hasta ahora de costumbre evaluar los ingresos muy sumariamente en el presupuesto, el poder discrecional ejercido por vía de los créditos adicionales ha sido muy grande. Baste indicar que en los ejercicios 1936-37 y 1937-38 los créditos adicionales se elevaron a 40% del presupuesto original.

Así se ve que el poder que debe tener el ejecutivo de decretar excepcionalmente créditos adicionales es en Venezuela un medio regular para hacer gastos sin el control del poder legislativo.

Tan amplios como sean los poderes del ejecutivo en el sistema presidencial americano, la constitución de los Estados Unidos y la mayoría de las constituciones latinoamericanas han mantenido estrictamente el principio de que el ejecutivo no puede hacer gasto alguno no previsto en el presupuesto. A este respecto dice el art. 21 de la constitución de Chile: "Las tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por autoridad competente en que se exprese la ley o la partida del presupuesto en que se autorice aquel gasto". La constitución del Uruguay especifica qué créditos suplementarios solamente pueden ser abiertos por una ley especial (art. 191, Const.)

Una constitución americana que conoce los créditos adicionales es la de Colombia; esta constitución distingue los créditos adicionales que el gobierno puede solicitar del congreso después de ser ratificado el presupuesto y "créditos suplementarios o extraordinarios" que el gobierno en consejo de ministros puede abrir en receso del congreso bajo tres condiciones: 1ª Que se trate de gastos imprescindibles; 2ª Que el crédito sea aprobado por el consejo de Estado; 3ª Cuando sean cumplidas las condiciones especiales que fije la ley para créditos extraordinarios (Const., arts. 203 y 208).

Estas disposiciones están tomadas del sistema francés, en el cual se permiten créditos extraordinarios en casos de urgencia con la aprobación del consejo de Estado que en Francia es un alto tribunal administrativo y en Colombia un cuerpo judicial con algunas atribuciones consultivas.

Según Barthélémy (23) el crédito es suplementario cuando los gastos previstos en el presupuesto para una partida son insuficientes y extraordinario cuando se trata de una

(23) Barthélémy - Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1933, p. 795.

partida no prevista en el presupuesto. Según el espíritu de la institución, dice Barthélémy, estos créditos solamente deben intervenir en caso de circunstancias urgentes e imprevistas y critica Barthélémy el abuso que de ello se ha hecho en Francia.

En Venezuela los créditos adicionales no se han limitado a casos excepcionales como se verá en el capítulo sobre el Presupuesto, pues se ha hecho uso de ellos con muy poca cautela, tal vez debido a la insinceridad en la elaboración del presupuesto, lo que ha dado origen a que sus partidas resulten insuficientes y tenga que recurrirse en consecuencia al crédito adicional. Para someter los gastos de la nación al control del parlamento se deben hacer las estimaciones de los ingresos con más exactitud y transferirse ingresos sobrantes al presupuesto del año próximo si no hay gastos verdaderamente imprescindibles que justifiquen una excepción, dando una interpretación estrecha al término necesario, porque solamente esta interpretación corresponde a los principios democráticos que son la base de la constitución.

A este respecto dice González Calderón: "En un sistema de gobierno representativo y libre no se concibe que el poder ejecutivo pueda gastar las rentas nacionales a su capricho sin autorización alguna de los representantes directos del pueblo, que provee las fuentes de donde dimanar aquéllas. Tal procedimiento sería inconciliable en todo sentido con la libertad civil y política de los ciudadanos y habitantes del país, y constituiría la forma más ominosa de la dictadura (24).

Gastar los fondos públicos sin autorización ni control o con el control ficticio de un cuerpo legislativo nombrado por el mismo jefe del Estado es efectivamente la característica del Estado totalitario. Para Venezuela la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, ha sometido todos los gastos, incluso naturalmente los créditos adicionales, al examen de la Contraloría General que no se limita a un control solamente for-

(24) Juan A. González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, 3ª ed., 1930, t. III, p. 104.

mal, con la lamentable excepción del art. 163 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (25).

Otra facultad excepcional o extraordinaria del Presidente de la República es la de decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos de guerra o de peligro de que ésta ocurra y en general en casos de calamidad pública o cuando "lo exijan la defensa, la paz o seguridad de la nación o de sus instituciones o formas de gobierno". Falta en el art. 104, ord. 23º, la cláusula usual para actos importantes "en consejo de ministros", pero el ord. 23º se refiere al art. 36 que contiene esta condición. La suspensión de las garantías por un verdadero o pretendido peligro para la nación y la declaración del estado de sitio es una de las formas clásicas para el establecimiento de dictaduras.

Muchas constituciones han restringido la facultad del Ejecutivo de hacer uso de las drásticas medidas del estado de sitio que ponen al ciudadano a merced del Poder Ejecutivo. Casi todas las modernas constituciones de la América Latina piden la intervención del congreso y limitan además los casos de emergencia y los poderes de arrestar del Presidente. El ilimitado poder de suspender las garantías que concede el art. 36 al Presidente venezolano merecerá nuestra atención en un capítulo especial.

Seijas dice: "En todas partes, los que han querido destruir la libertad, han hecho enmudecer la justicia; en todas partes han calificado ellos de perturbaciones, conmociones y

(25) L. O. H., art. 163: "Respecto a las inversiones y erogaciones del Ministerio de Relaciones Interiores por cuenta de gastos extraordinarios del servicio público y para gastos y comisiones del Servicio Nacional de Seguridad, así como respecto de las del Ministerio de Guerra y Marina relativas al material de guerra inclusive al material naval y aeronáutico, así como a la movilización y transporte de tropas y al servicio de informaciones, los funcionarios de la Contraloría se limitarán a verificar si las órdenes de pago son conformes a las apropiaciones del Presupuesto y si las erogaciones se hallan de acuerdo con los comprobantes respectivos, de conformidad con la atribución 1ª, letra a) de la Sala de Control".

revueltas el esfuerzo de los ciudadanos para oponerse al establecimiento del poder arbitrario" (26).

En sus ensayos publicados en 1861 escribió José M. Samper: "Las *facultades extraordinarias* eran precisamente una espada suspendida sobre los pueblos, y era muy difícil que los nuevos gobernantes resistiesen a la tentación de empuñarla. Cada presidente buscó y encontró siempre con facilidad pretextos para asumir aquellas facultades, poner a un lado la Constitución, las garantías individuales y la autoridad del sufragio, de los congresos y las municipalidades, cortes de justicia, etc., y de ese modo mantener la dictadura militar en permanencia bajo las formas aparentes o el nombre de la República. ¡Desgraciados los pueblos y gobiernos que no se sienten con fuerza y valor para salvarse con la ley y nada más que la ley! Hispano-Colombia no tendrá paz, libertad ni solidez en sus progresos laboriosos, sino el día en que hayan desaparecido de sus constituciones y leyes cuantas prescripciones se presten al uso de *facultades extraordinarias* por parte de los gobernantes, que ponen a la sociedad en estado de sitio y con la tentación permanente de la intriga, la corrupción y la violencia" (27).

Una diferencia importante entre el sistema presidencial norteamericano y el venezolano, según la constitución de 1936, consistía en la falta del derecho de veto en la constitución venezolana.

El derecho de veto existió en las primeras constituciones de Venezuela, pero se suprimió desde 1864. En la última reforma constitucional de 1945 se ha dado nuevamente al Presidente de la República la facultad de objetar una ley y devolverla al congreso en vez de promulgarla. Pero esa objeción no es un veto en el sentido de la constitución de los Estados Unidos, porque falta un elemento típico de la institución norteamericana que consiste en el hecho de que para desconocer las objeciones del Presidente se debe reunir una mayoría calificada en favor de la ley objetada. En Venezuela las obje-

(26) Rafael F. Seijas, *El Presidente*, Madrid, 1891, p. 136.

(27) José M. Samper, *Ensayos sobre las Revoluciones Políticas*, ed. Biblioteca popular de cultura colombiana, p. 191.

ciones del Presidente pueden ser rechazadas por la mayoría absoluta de los votantes de cada cámara; solamente en caso de desacuerdo entre las cámaras, es decir, cuando la ley en una cámara no logra más que la simple mayoría en favor de la ley objetada, se necesita una mayoría calificada de las 2/3 partes de los miembros presentes en el congreso reunido para hacer válida la ley objetada. En Francia el Presidente de la República tiene un derecho de objeción semejante a lo establecido por la última reforma venezolana, que más que un veto es un pedido de reconsideración. El Presidente de Francia nunca ha hecho uso de esa prerrogativa que se considera como una medida ilusoria porque el independiente parlamento volverá a decidir con la misma mayoría que antes.

En los Estados Unidos el derecho de veto, que solamente puede ser vencido con una mayoría de dos tercios de ambas cámaras, ha sido un arma formidable en manos del presidente. Es según los buenos observadores por el veto suspensivo por el cual el presidente americano ejerce todos sus poderes efectivos (28). La facultad del veto existe también en la Argentina; pero según testimonio de Matienzo no se conocen casos importantes de veto. Esto se explica por la debilidad de los congresos latinoamericanos que casi nunca votarán una medida a sabiendas de que no corresponde a la voluntad del Presidente de la República. Así se puede decir, que en la práctica de la vida constitucional latinoamericana, a pesar de las diferencias teóricas, el poder del presidente latinoamericano es parecido al del presidente norteamericano si no lo sobrepasa. Lo que es característico de este sistema es la dificultad y casi imposibilidad de destituir al presidente antes del fin de su término por un procedimiento legal.

En su obra sobre gobierno congresional dice Woodrow Wilson (29): "La Cámara inglesa no solamente crea los ministros, también los derroca; al contrario, las convenciones de

(28) Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 3ª ed., 1928, t. 2, p. 800. Hasta fines de 1943 el presidente Roosevelt vetó más de 600 leyes del congreso.

(29) Citado por Gordon, *La Responsabilité du Chef de l'Etat*, 1931, p. 34.

los partidos americanos solamente pueden obligar a sus partidarios a la presentación de un candidato y es necesario para derrocar a un presidente, una acusación, lo que es casi imposible, o la expiración de un período de cuatro años. Como lo dijo acertadamente un crítico, nuestro sistema es esencialmente astronómico: la utilidad de un presidente no se mide según los servicios prestados por él sino según los meses del calendario — se espera que si es bueno lo será durante cuatro años. Para el primer ministro inglés es necesario que conserve el favor de la nación, un presidente lo que tiene que hacer es no morirse”.

En el periodo fijado de manera inalterable por la Constitución — mientras aquélla no se reforme—, está al mismo tiempo la fuerza y la debilidad del sistema presidencial; su fuerza porque le da estabilidad al gobierno y la posibilidad de llevar a cabo un fecundo plan preconcebido; su debilidad porque si el presidente resulta incapaz es necesario cargar con ese estorbo por todo el período constitucional. En los países de la América latina, con tantas pasiones políticas, la estabilidad debe considerarse como una gran ventaja y se recomienda el sistema presidencial a pesar de sus defectos. Sin embargo, la exagerada amplitud de facultades que se confieren al presidente en la práctica constitucional de Venezuela, desnaturaliza el sistema constitucional americano y hace del presidente el supremo dispensador de los favores y mantiene así un patriarcalismo no compatible con el concepto del Estado de derecho. De ahí que las exageradas atribuciones del presidente deben limitarse; es preciso dar más autonomía al congreso; suprimir el abuso de los créditos adicionales; quitar al presidente la facultad de nombrar y destituir en cualquier momento a los empleados públicos, a fin de lograr que los funcionarios tengan mayor independencia y responsabilidad.

CAPITULO XX

LOS MINISTROS Y SU RESPONSABILIDAD

Los ministros son parte integrante del Poder Ejecutivo; sin ellos el Ejecutivo no está completo y el Presidente de la República no puede gobernar; sin la presencia de los ministros el Presidente de la República no puede hacer ningún acto con validez jurídica, a no ser el nombramiento de los ministros mismos.

Los ministros son, según el art. 109 de la constitución, "los órganos legales, únicos y precisos, del Presidente de la República". Los ministros tienen dos funciones distintas: 1º Deben obligatoriamente asistir al consejo de ministros, en el cual participan en la deliberación y decisión de los actos importantes del gobierno en unión del Presidente de la República; 2º Cada uno de los ministros es jefe del ministerio y dirige como tal los asuntos que la ley de ministerios atribuye a su despacho.

Las disposiciones que contiene la constitución sobre la posición de los ministros dentro del ejecutivo y frente al congreso no dan un concepto claro, son confusas, por no decir contradictorias. Lo mismo puede decirse de las constituciones de la mayoría de los países latinoamericanos, como, por ejemplo, Argentina y México porque esos países, como Venezuela, tomaron las reglas concernientes al ejecutivo, parte de la constitución norteamericana, que contiene el puro sistema presidencial en que los secretarios de departamentos son subor-

dinados del Presidente y parte del sistema inglés popularizado por Francia con un consejo de ministros políticamente responsables ante el parlamento y encabezados por un líder que es el Premier *inter pares* que no gobierna sólo sino junto con los otros ministros, sistema este último conocido con el nombre de gobierno de gabinete. La idea de las constituciones ha sido la de crear un control y contrapeso al poder unipersonal del Presidente en el ejecutivo mismo. No pareció concebible a los constituyentes llamar al Presidente en persona ante el congreso para criticar su actuación, pero para no renunciar al control constitucional del congreso sobre los actos del ejecutivo prescribieron que un ministro debe refrendar los actos del Presidente bajo su propia responsabilidad y que este ministro si puede ser llamado por el congreso para dar explicaciones y estar sometido al voto de censura que indirectamente critica los actos del Presidente. Con este artificio, que a primera vista parece ingenioso, se quiso crear un doble control y freno contra las arbitrariedades del jefe del gobierno: 1º el control del Presidente por el ministro que refrenda y 2º el control de este último por parte de las cámaras. Pero las disposiciones al respecto, que se caracterizan por falta de audacia y precisión, no han logrado su objeto. La primera debilidad del ingenioso sistema es que el presidente nombra solo y libremente a los que deben controlarlo y lo que es más puede en cualquier momento y sin dar motivos despedir al ministro que se atreva a controlarlo demasiado bien.

Otra debilidad es que el voto de censura del parlamento no tiene la consecuencia de la obligatoriedad de la dimisión del ministro; así el congreso, que no participa en el nombramiento del ministro, tampoco tiene la facultad de derribarlo y en la práctica quizás se privará de censurar a un ministro si no tiene el convencimiento de que al presidente le es grata esta censura. En vano se esfuerzan los profesores de derecho constitucional en comprobar que el ministro no es un puro auxiliar del Presidente como lo es el secretario del despacho norteamericano. Por su posición ante el congreso, dicen estos profesores, el ministro latinoamericano viene a ser no un sumiso sino un verdadero colaborador del Presidente de la

República; "autónomo" lo considera Lanz-Duret, "copartícipe" lo denomina Matienzo.

La constitución venezolana contiene un elemento más que la argentina o mexicana para apoyar la tesis de la casi igualdad del rango del ministro con el del Presidente de la República: es el consejo de ministros quien debe aprobar los actos más importantes del ejecutivo, lo que quiere decir que para tales actos no actúa el Presidente de la República sino actúa una autoridad colegiada en la cual el Presidente de la República no tiene más voto que cualquiera de sus ministros.

El consejo de ministros no es desconocido en el sistema presidencial puro y en Estados Unidos se dice que el Presidente "ha reunido el gabinete" cuando consulta a sus secretarios reunidos en consejo; pero hay dos diferencias sustanciales entre el sistema americano y el sistema venezolano.

La primera diferencia es que en ningún caso hay necesidad para el Presidente de consultar a sus secretarios; él puede, si lo quiere, consultar a cualquier amigo político o no consultar a nadie antes de dictar un reglamento o un crédito extraordinario y la segunda diferencia es que la opinión expresada por los miembros del gabinete no tiene ninguna fuerza legal y que el Presidente puede actuar en contra de esa opinión

Es conocido el caso de Lincoln que una vez cuando los siete miembros del gabinete unánimemente votaron contra una proposición suya se expresó así: "Hay siete votos negativos, un voto afirmativo, ganan los votos afirmativos" (1).

La idea de contrarrestar el poder ilimitado del Presidente por un consejo no es nueva en el derecho constitucional venezolano; ya la constitución de 1830 conoció un consejo de gobierno que estaba compuesto no solamente de los ministros entonces llamados secretarios del despacho, sino además por el vicepresidente de la República, de un miembro de la corte suprema de justicia delegado por ella y de cuatro consejeros nombrados por el congreso.

(1) Charles A. Beard, *American Government and Politics*, 8ª ed., New York, 1939, p. 148.

Este consejo era e veces un cuerpo consultivo cuya opinión el Presidente debía oír en los casos siguientes: declaración de guerra, nombramiento de jueces, gobernadores de provincia y funcionarios civiles y militares del ejecutivo. En otros casos el Presidente bajo la constitución de 1830 no pudo actuar sin el consentimiento del consejo de gobierno; estos casos en los cuales el consejo de gobierno salió del papel puramente consultivo son los siguientes: convocación del congreso (que puede ser pedida por el consejo de gobierno contra la voluntad del Presidente), nombramiento del cuerpo diplomático y consular, destitución de funcionarios por mal desempeño de sus funciones, conmutación de penas capitales y en receso del congreso también ciertas facultades reservadas a éste como medidas extraordinarias en caso de conmoción interior y de invasión exterior (2). En la constitución de 1881 los actos importantes del ejecutivo quedaron reservados al consejo federal.

Estas constituciones crearon el dualismo de actos del ejecutivo que ejecuta el presidente solo (siempre refrendados por un ministro) y actos más importantes que hace el Presidente en consejo o con aprobación de un consejo. Este sistema, al menos teóricamente, según estas constituciones, era más eficaz que el actual, porque una parte de los miembros del consejo de gobierno de 1830 y todos los miembros del consejo de la llamada constitución "suiza", eran nombrados por el congreso y políticamente responsables ante él. En el dualismo actual, introducido por Gómez bajo la influencia de Baptista Galindo, los ministros que aprueban son nombrados por él y responsables ante él.

Hay una diferencia significativa en la manera de deliberar del consejo de ministros en el sistema parlamentario europeo y en el de Venezuela. En el consejo de ministros de Francia o de Inglaterra la deliberación es estrictamente secreta y no

(2) La actual constitución de México prescribe el consentimiento del consejo de ministros en un solo caso, el estado de sitio, en cuya declaración interviene además el congreso (art. 24).

se hace ningún protocolo y como lo expresa el art. 6 de la ley constitucional francesa de 25 de febrero de 1875, "los ministros son solidariamente responsables ante las cámaras de la política general del gobierno", lo que quiere decir que un ministro no puede salvar su voto y no puede expresar su desacuerdo con la política del gobierno sino por dimisión, por ser la política del gobierno francés una verdadera política colectiva.

Según el art. 112 de la constitución venezolana la responsabilidad "es solidaria para todos los ministros que hayan votado, afirmativamente, en cuanto a los actos resueltos en gabinete". Corresponde a esto la disposición de la ley de ministerios de 1939, art. 4, que dispone que haya un libro de actas para conservar un resumen de las sesiones del consejo de ministros. Así en los países parlamentarios no es concebible que un ministro permanezca en su puesto si no está enteramente de acuerdo con las cuestiones esenciales de la política del gobierno discutidas y decididas en consejo de ministros; si no está de acuerdo no puede salvar su voto, solamente puede dimitir. En Venezuela el ministro disidente, según la constitución, tiene la obligación de expresarlo, puede salvar su voto y hasta declarar públicamente su desacuerdo con una decisión del gobierno, pero en la práctica se ha demostrado que el Presidente no soporta que sus ministros expresen opiniones contrarias a la política del gobierno y cuando un ministro no ha dado su adhesión a una decisión importante de la política gubernamental esto siempre ha conducido a un cambio de gabinete con eliminación del ministro respectivo; ante el público tales reorganizaciones del gabinete se presentan a veces por la dimisión "voluntaria" del ministro, a veces por la dimisión de todos los ministros con eliminación de algunos y permanencia de otros, nuevamente nombrados para el mismo cargo. La destitución de un ministro por parte del Presidente nunca se hace abiertamente.

El hecho lamentable de que los Presidentes en general no soporten opiniones independientes dentro del consejo de ministros conduce a aquéllos a nombrar como ministros a veces a personas sumisas y sin opinión que son como dice Lanz Duret

“simples instrumentos pasivos de la voluntad del jefe del Estado”.

Los deberes del Estado son hoy tan amplios que el Presidente no tiene la posibilidad física de ocuparse de todos los asuntos de importancia y necesariamente debe dejar la decisión de algunos de ellos a la discreción de los ministros. Cada ministerio es hoy una vasta organización; por eso el nombramiento de personas calificadas para los puestos de ministros es quizás uno de los actos más importantes para el buen funcionamiento de la administración. Se ha discutido mucho acerca de la cuestión de si los ministros deben ser especialistas profesionales o personas escogidas por su talento de organización y su perspectiva política. En los países europeos con sistema parlamentario, los ministros son generalmente escogidos dentro de los líderes políticos que son miembros de las cámaras. Se ha criticado que esas personalidades políticas no puedan decidir las cuestiones eminentemente técnicas que las complicaciones económicas y de distinta naturaleza presentan y se ha dicho que el Ministro de Hacienda debe ser un banquero o un especialista en Economía, el Ministro de Obras Públicas debe ser arquitecto o ingeniero y si posible debe tener experiencia como funcionario del departamento que va a dirigir como ministro. A estas críticas contesta Barthélémy, diciendo que basta que el ministro sea un hombre talentoso con inteligencia general y que la colaboración del técnico que tenga muchos años de experiencia en la administración con un ministro que no esté por su pasado adscrito a fórmulas técnicas da mejores resultados. Barthélémy compara el ministro con el propietario que cuando hace construir una casa no se entrega ciegamente a un arquitecto sino le prescribe su voluntad en cuanto al precio y a las características de la casa; los ministros los considera Barthélémy como los representantes de la nación; ellos controlan y dirigen los especialistas, sin necesidad de ser ellos mismos especialistas. Si los ministros mismos fueran especialistas, según él, se caería en un régimen de burocracia incontrolada que es la peor de todas, caracterizada por la negligencia general, la

rutina y la estagnación. El ministro debe ser hombre político para combatir la estagnación y hacer reformas (3).

Como en el sistema parlamentario la política del gabinete está sometida al control casi diario del parlamento que puede derribar el gabinete por un voto de desconfianza, los partidos tendrán el cuidado de elegir entre sus filas a las personas más competentes para ministros, de manera de asegurarles la permanencia en el poder durante el mayor tiempo posible.

En el sistema presidencial también se recomienda que los ministros no sean siempre técnicos. Si un ministro reúne a sus conocimientos técnicos su capacidad de organización, tanto mejor; pero lo importante debe ser siempre la competencia, la honestidad y un gran espíritu de iniciativa.

No se debe confundir la perspicacia política que se debe pedir a un ministro con la adhesión esclava a un programa de partido; es muy peligroso usar el nombramiento de ministro como recompensa por amistad o por servicios políticos.

Para México dice Lanz Duret: "Se necesita escoger hombres documentados en los asuntos relativos al ramo de la administración que se les confía y con experiencia gubernamental, además de la imprescindible honorabilidad que el cargo requiere", y agrega: "Mientras que prosigamos en la ruta de nuestra discordia política y sólo se tome en cuenta el membrete y los antecedentes de revolucionarios o reaccionarios para confiar los altos cargos de la administración nacional, seguiremos viendo frecuentemente la ineptitud, la politiquería y la intriga enseñorearse de los puestos ministeriales y como consecuencia el fracaso administrativo o la bancarrota económica o la paralización de los servicios públicos" (4).

El profesor Lanz Duret escribe esto con miras a las frecuentes autocracias de su país. Es innegable que en Venezuela los autócratas hicieron a menudo ministros de sus rudos compañeros de armas sin otra preparación que su voraz apetito para enriquecerse en el alto mando.

(3) Barthélémy-Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris 1933, p. 643.

(4) Lanz-Duret, *Derecho Constitucional Mexicano*, 3ª ed., 1936, p. 289.

Otro problema es la duración del cargo de ministro, la cual, con imitación del sistema europeo, allá explicado por la responsabilidad política ante el parlamento, no se ha fijado legalmente.

A veces un cambio no es malo, pero la costumbre mantenida hasta hoy de cambiar frecuentemente los ministros crea una inestabilidad en los puestos que dificulta el trabajo serio. Todavía más criticable, si no hubiere un motivo que lo justifique, es el cambio de altos funcionarios técnicos que por su experiencia son valiosos como auxiliares del ministro. De estos cambios a mala hora es una muestra el pasaje siguiente del informe anual del Gobernador del Territorio Federal Delta Amacuro, reproducido en la Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores de 1943, donde el mencionado alto funcionario dice: "Mi actuación en el período de la cuenta apenas consta de dos semanas, pues fue el día 15 de diciembre último cuando tomé posesión del cargo de Gobernador del Territorio".

Ya los más ambiciosos autócratas reconocieron que para inscribir su nombre en la historia era mejor llamar a hombres ilustrados al gobierno y así se explica que al lado de un tirano inculto se encuentren hombres de alta cultura, que, sin poder suprimir el cohecho que caracteriza los gobiernos de la autocracia, se abstuvieron de él y aportaron sus luces y talentos al mecanismo de la administración.

Gil Fortoul destaca en su obra "El Hombre y la Historia" otro hecho que se repitió varias veces en la historia venezolana del siglo pasado. Para evitar ser derrocados por la opinión los autócratas trataron de lograr y lograron muchas veces obtener la participación de los líderes del partido opositor, de los liberales en el gobierno de los conservadores y viceversa. Los opositores así dejaron la bandera de la revolución prefiriendo a una victoria incierta el compromiso con el gobernante.

Así los ministros de la época que Gil Fortoul llama autocracia y que duró hasta 1935 eran no sólo amigos personales del jefe del Estado sino a veces anteriores enemigos callados con la inclusión de ellos en el seno del gobierno, o talentos

científicos que buscó el tirano para mayor prestigio de su régimen. El mismo Gil Fortoul, que durante el régimen de Gómez fue Presidente formal de la República y varias veces ministro, es un vivo ejemplo del brillante cortejo que se buscó el presidente autócrata.

De la época actual no se puede todavía formar un juicio científico, pero es de esperar que en el futuro el principio de la alternabilidad del presidente mismo y la relativa libertad de la prensa en la crítica de los actos de los ministros tiendan a excluir consideraciones personalistas en el nombramiento de éstos.

Muchos autores, entre ellos González Calderón y Lanz Duret, proponen que los ministros sean sometidos a la responsabilidad política. Lanz Duret habla de la ineficacia de la responsabilidad penal y pide que los ministros puedan ser forzados por el congreso a retirarse. "Los ministros —dice— en este caso se rehusarán sistemáticamente a autorizar los actos ilegales o inconvenientes del Presidente de la República para no ser privados del poder por el congreso y esto contribuirá a que el ejecutivo vaya designando paulatinamente como consejeros o colaboradores a las personalidades más destacadas por su honradez y su competencia técnica para el desempeño de las secretarías de Estado (ministerios) y abandone la práctica seguida de buscar incondicionales dispuestos a respaldar los actos de quien los nombra, sin parar mientes en el alcance político que tengan o en la calidad de dichos actos" (5).

El venezolano Seijas propone no solamente la responsabilidad política, es decir, la destitución parlamentaria, sino también el nombramiento por el congreso. Dice Seijas: "Es ésta la oportunidad de repetir que nuestra constitución es defectuosa en la parte que atribuye al presidente la facultad de nombrar y remover libremente sus ministros, porque éstos no serán nunca sino simples secretarios o ejecutores de sus órdenes, aunque sean los únicos responsables de los actos ejecutivos. El temor de perder el puesto, o el de incurrir en el desagrado del jefe, les retrae del deber en que están de

(5) Lanz Duret, p. 418.

dar consejos, hacer advertencias, ilustrar la discusión de los asuntos públicos, tomar la iniciativa de los negocios de interés general y, en fin, de llenar los altos deberes del empleo. Lo contrario sucedería si el presidente no tuviese la facultad de removerlos, que entonces los ministros serian miembros eficaces y activos del ejecutivo, con más temor a la responsabilidad y más libertad de desplegar sus dotes personales en el desempeño de sus funciones" (6).

En la América Latina el principio de la responsabilidad política se estableció en Chile, práctica que duró hasta 1925 y fue abandonada por no dar buenos resultados; el fracaso del sistema se atribuye a la multitud de partidos que existieron y todavía existen en el país y al hecho de que la responsabilidad no alcanzó al presidente mismo.

Hoy día la responsabilidad política está establecida en la constitución del Uruguay. Esta innovación, introducida en 1942, trata de evitar las malas experiencias de Chile con una combinación de la responsabilidad política de los ministros con la responsabilidad del Presidente de la República. Este puede disolver el parlamento cuando no esté de acuerdo con un voto de censura, pero tiene que dimitir si las elecciones al nuevo congreso no le dan la mayoría.

Ya en el nombramiento de los ministros el Presidente del Uruguay debe tener cuenta de la composición del congreso. A este respecto dice la constitución que el Presidente de la República "adjudicará los ministerios entre ciudadanos que, por contar con el apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo. No obstante, podrá adjudicar siempre 4 ministerios dentro del lema del partido que lo eligió". (Art. 162, Constitución del Uruguay).

Así el Presidente del Uruguay debe obligatoriamente dar 5 de las 9 carteras a personas que no estén dentro de su partido. Como él tiene voz y voto en el consejo de ministros y voto doble en caso de empate, conservará todavía la mayoría, pero la oposición tendrá una participación considerable en el gobierno, el cual, en conjunto, quedará sometido a la respon-

(6) R. F. Seijas, *El Presidente*, Madrid, 1891, p. 100.

sabilidad política de los ministros. Esta disposición demuestra el espíritu muy democrático del Uruguay donde a la sazón existen dos partidos que se distribuyen el gobierno. En Colombia, que no tiene establecida la responsabilidad política, existe el sistema de interpelaciones en un sentido más democrático que en los demás países de la América Latina. Durante las sesiones del Congreso los ministros concurren a ellas y comparecen ante las comisiones con mucha frecuencia, casi diariamente, lo que da al congreso de aquel país una verdadera importancia. Esto se explica no solamente por el espíritu cívico, que sigue las huellas de Inglaterra y Francia, sino por el hecho de existir un fuerte partido de oposición que de seguir insatisfecho, tendría mayores posibilidades de tomar algún día las riendas del poder.

Se ha criticado el régimen parlamentario, que conduce a un cambio demasiado frecuente de los ministros debido al sistema de responsabilidad política, pero esta crítica se dirige principalmente contra los parlamentos de Francia y de la Alemania de Weimar que sufrieron una multitud de partidos. Barthélémy considera para Francia que el sistema no era tan malo, que muchas veces las mismas personas volvieron varias veces a ser ministros como Briand que fue siete veces ministro, once veces Premier y desde el fin de la guerra hasta su muerte, casi permanentemente, ministro del exterior, dando así una cierta estabilidad al gobierno y que en verdad tres agrupaciones políticas se turnaban en el gobierno durante los años de 1919 a 1925 (7).

Como se demostró por los sucesos que condujeron a la segunda guerra mundial, la inestabilidad de los gobiernos de Alemania y Francia era una crisis de la democracia, pero la inestabilidad no es necesariamente una consecuencia de la responsabilidad política de los ministros. En Inglaterra, con el sistema de elección de un solo diputado en cada distrito electoral, sistema que dificulta la formación de partidos pequeños, los ministros se apoyan en general en una gran mayoría parlamentaria y duran en el poder por todo el período constitucional del parlamento.

(7) Barthélémy-Duez, obra cit., p. 719.

En Venezuela, como en los demás países de la América Latina, a pesar de la falta de la responsabilidad política, el cambio de ministros durante un período presidencial es demasiado frecuente. Apenas un ministro se ha familiarizado con sus tareas se le da otro puesto, sea como Presidente de Estado o administrador de aduana o como diplomático y se crea un círculo vicioso de quita y pon, ya criticado por Cecilio Acosta en tiempos de Falcón.

Lanz Duret sostiene que con una correcta interpretación de la constitución mexicana se llega a una equiparación de los ministros al Presidente por el hecho de que deben refrendar los actos del Presidente bajo su responsabilidad personal.

A pesar de que en Venezuela la constitución es todavía más favorable a la teoría de la independencia del ministro al establecer el consejo de ministros para los actos importantes, la teoría de la autonomía del ministro no puede mantenerse. En favor de ella hay la prescripción de que en el consejo presidido por el Presidente de la República la mayoría de los ministros presentes pueden eficazmente votar contra él, sistema que establece un principio de igualdad. Pero en contra de aquella teoría hay otras disposiciones de la constitución que excluyen la posibilidad de que los ministros tengan en su ramo completa autonomía y puedan tomar las resoluciones bajo su sola responsabilidad. El art. 109 de la constitución venezolana dice explícitamente que los ministros "dictarán las resoluciones y órdenes que mande el Presidente" y el art. 112 limita la libertad de los ministros a la facultad y obligación de examinar si una orden del Presidente está dentro de la constitución y las leyes; si lo está, no le queda más camino al ministro que encuentra objetable sin ser ilegal una orden presidencial, sino ejecutarla contra su propia voluntad o renunciar al cargo. Lo mismo sucede con los decretos presidenciales que el Presidente somete a un ministro para su refrendación. El ministro puede hacer sus objeciones pero cuando el Presidente no las acepte el ministro no puede dejar de firmar, excepto el caso en que se le pidiere su firma para un acto ilegal o inconstitucional. A esto se agrega la dificult-

tad práctica que tiene el ministro para acusar a su jefe por violación de la ley.

En el Uruguay cada ministro tiene el derecho de pedir, cuando la refrendación le parece difícil, que el acto sea sometido a la deliberación del consejo de ministros y allá se puede decir que el ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República en unión de los ministros. La afirmación contenida en el art. 95 de la constitución venezolana de que el Ejecutivo Federal se ejerce por el Presidente de la República en unión de los ministros del despacho, no es expresión de la verdad.

El mismo art. 95 dice también que los ministros son los "órganos" del Presidente y esta contradicción caracteriza la situación ambigua que tiene el ministro en la constitución: de un lado es el colega del Presidente en el consejo de ministros, donde cuenta la mayoría; y por otra parte debe someterse a las órdenes que el Presidente le trasmita fuera del consejo.

Sin equivoco aparece en la constitución la noción de la responsabilidad civil y penal de los ministros: "La responsabilidad personal de éstos no se salva por la orden del Presidente aunque la reciban escrita" (art. 112); y claramente dice el art. 115: "Los ministros son responsables penal y civilmente por los hechos ilícitos en que incurrieren".

Este último artículo corresponde al art. 44 de la constitución en lo que concierne a la responsabilidad penal. En dicha disposición se expresa el principio según el cual todos los funcionarios públicos quedan sujetos a la legislación común en materia penal como cualquier ciudadano (art. 44, aparte único) y que fuera de la responsabilidad penal aplicable a todos están sujetos a la responsabilidad especial que establecen la constitución o las leyes para los funcionarios (art. 44, encabezamiento).

Según estos principios constitucionales el legislador puede extender la responsabilidad penal de los funcionarios, incluidos el Presidente de la República y los Ministros, más allá de la responsabilidad establecida en las leyes penales, pero no puede el legislador limitar la responsabilidad penal de cualquier funcionario de manera que sea menor que la de

cualquier ciudadano. Tales disposiciones serían anticonstitucionales. Si el art. 115 agrega a la responsabilidad penal la responsabilidad civil por los hechos ilícitos en el mismo artículo que habla de la responsabilidad penal, su interpretación lógica conduce a la conclusión de que los ministros están sometidos a la responsabilidad establecida en el Código Civil para sus hechos ilícitos a reserva de que las leyes especiales de responsabilidad de funcionarios establezcan una responsabilidad más fuerte, pero sin que pueda el legislador crear una responsabilidad menor que la establecida en la legislación ordinaria.

Con violación de estos principios la ley de ministerios creó una notable limitación de la responsabilidad civil y penal de los ministros en su art. 9. Este artículo hace responsable no según las reglas generales de prescripción y caducidad, sino crea una caducidad especial y absoluta muy ventajosa al ministro, la cual se cumple a partir de la aprobación de la memoria del ministerio.

En cuanto a la responsabilidad civil se desprende del art. 9 que todas las reclamaciones de la Nación contra sus ministros por responsabilidad civil caducan automáticamente con la formalidad de la aprobación de la memoria aun cuando aquélla se derive de actos ilícitos. En efecto, el art. 9 dice: "Los actos políticos y de administración adquieren en virtud de la aprobación de la respectiva memoria autoridad de cosa juzgada, salvo los casos de perjuicio de derechos de terceros". Las reclamaciones de los terceros pueden hacerse ante los tribunales y rigen las reglas generales de prescripción; solamente los derechos de la nación se borran por la aprobación de la memoria. Todavía más categórica es la consecuencia de la aprobación de una memoria en lo referente a la responsabilidad penal. El art. 9, aparte único, dice: "En ningún caso podrá exigirse responsabilidad penal ni darse voto de censura a un ministro por actos de los cuales hubiere dado cuenta en su respectiva memoria aprobada, salvo que hubiere incurrido en fraude".

Aquí no se hace un diferenciación según la persona que pide el enjuiciamiento, que puede ser la nación o un particular,

sino según la calificación del delito. Si el delito es frauduloso, no importa que sea aprobada la memoria, la responsabilidad se rige según la legislación ordinaria y la prescripción es la ordinaria del Código Penal; para delitos no fraudulentos hay la caducidad excepcional como consecuencia del acto político de aprobación de la memoria por el congreso. La redacción del texto es tan general que puede pensarse en aplicarla también a la responsabilidad del Presidente de la República porque se dice sin reserva que los actos políticos y de administración adquieren en virtud de la aprobación de la memoria autoridad de cosa juzgada.

Mientras que las reclamaciones del Estado basadas en la responsabilidad civil caducan en su totalidad, estén o no contemplados los actos del ministro en la memoria, la caducidad de la responsabilidad penal se aplica solamente a los actos contenidos en ésta. Poco clara es la ya aludida reserva que hace el art. 9 al decir que no caduca la responsabilidad penal cuando el ministro "hubiere incurrido en fraude". Esta cláusula admite dos interpretaciones. Puede interpretarse en el sentido de que no caduca la responsabilidad penal cuando el ministro ha dado cuenta del acto delictuoso ocultando con intención fraudulosa su mala fe. Aquí se debe decir que en rarísimos casos un ministro calificará subjetivamente un acto delictuoso como tal si él lo ha cometido, siempre podrá dar explicaciones para hacer ver que lo hizo de buena fe y nunca se le podrá comprobar un intento frauduloso y con esa interpretación quedarán prácticamente excluidos de la responsabilidad penal todos los actos delictuosos referidos por un ministro en su memoria, después de la aprobación de aquélla. La otra interpretación es que la responsabilidad penal caduca si se trata de actos contenidos en la memoria, con excepción de los actos que se califiquen como delitos fraudulentos. Pero el fraude no es el más grave delito que puede cometer un ministro. Menos frecuente pero más grave es, por ejemplo, el abuso del poder, para privar a un enemigo de su libertad, lo cual según esta segunda interpretación no podría ser castigado si la acusación se hace después de la aprobación de la memoria en la cual hubiese dado cuenta de la detención ilegal.

Otro delito que tiene tan larga historia en los países hispano-americanos por ser el más frecuentemente cometido por altos funcionarios, el soborno, tampoco cae bajo el término de fraude, y una hábil redacción de la memoria podría impedir el castigo de este delito, una vez aprobada aquélla.

En las dos hipótesis no se justifica la caducidad parcial de la responsabilidad penal. Además de violar las ya mencionadas disposiciones de la constitución sobre responsabilidad, viola también la garantía de la igualdad ante la ley expresada en el art. 32, ord. 18º, donde se dice: "Todos serán juzgados por las mismas leyes". Según el principio de la igualdad la responsabilidad penal y civil debe ser la misma para todos los ciudadanos en igualdad de circunstancias. Según el art. 9 se concede un privilegio a los ministros y también al Presidente de la República de manera que su responsabilidad civil frente a la nación y su responsabilidad penal es menor que la de otros funcionarios públicos. Esta desigualdad es inconstitucional.

Porque violarían los principios de responsabilidad determinados expresados en la constitución y por violación de los principios de la igualdad, los tribunales no deben aplicar el art. 9 de la Ley de Ministerios y deberían considerarlo como inconstitucional. La Corte Federal no se ha pronunciado sobre ese punto; en una sentencia del Juzgado Superior de Hacienda del 21 de marzo de 1944 (8) el Juzgado Superior de Hacienda, objetado por la Contraloría el pago de un sueldo hecho por el ministro a un funcionario de su dependencia sin que este último hubiese prestado servicio alguno, decidió que no es posible hacer civilmente responsable a un ministro una vez que la memoria presentada por el ministro haya sido aprobada. La Contraloría criticó esta sentencia en el informe rendido al congreso, con otro argumento, tomado de la Ley de Ministerios: "La cosa juzgada que causa la aprobación impartida a las memorias y cuentas de los ministros del despacho no puede abarcar sino los actos de los cuales se hubiere dado cuenta en forma razonada y documentada al congreso

(8) Informe de la Contraloría General de la Nación de 1944, p. 81 ss., especialmente p. 84.

nacional, como lógicamente se desprende del texto del art. 7 de la Ley de Ministerios y de lo estatuido por el art. 109 de la constitución". La interpretación restrictiva que da la Contraloría al art. 9 de la Ley de Ministerios no es compatible con el texto de este artículo que exceptúa de la responsabilidad penal sólo los actos de los cuales el ministro hubiese dado cuenta en su memoria, pero que excluye el reclamo civil de la nación para los actos políticos y de administración sin limitar la excepción a los actos expresados en la memoria. En vez de una interpretación artificial del art. 9, como lo hace la Contraloría, parece mejor una solución clara que considere nulo el art. 9 por violar los principios de igualdad y de responsabilidad de funcionarios expresados en la constitución.

La singular disposición en virtud de la cual la aprobación de la memoria por el congreso tiene fuerza de cosa juzgada no solamente es anticonstitucional, está también en oposición con los principios generales de la cosa juzgada que nunca se aplica a los procedimientos sumarios sino al proceso ordinario ante el juez competente donde las reglas procesales y especialmente la apelación crean garantías para evitar errores; aquí se justifica que no se juzgue dos veces la misma cosa, pero dar al examen superficial del congreso el mismo efecto que a una sentencia judicial es sencillamente monstruoso.

El congreso en la aprobación o improbación de la memoria ministerial juzga únicamente su responsabilidad política y debe ser reservado a los tribunales juzgar la responsabilidad civil y penal. Es de la naturaleza de las cosas que los delitos como peculado o soborno o cohecho se cometan en el más íntimo sigilo y un ministro que haya cometido tales delitos no va a publicarlo abiertamente en su memoria, de manera que la absolución del congreso se hará a ciegas (9). Pero aun en la hipótesis de que los delitos sean conocidos, el congreso no es apto para juzgarlos. El voto político de censura tiene otros fines y no tiene por objeto la apreciación jurídica de si un acto es o no es un delito. La no aprobación de una memoria puede compararse al voto de censura; éste tiene por

(9) Esto al menos en lo civil donde la aprobación de la memoria abarca también los actos no mencionados en ella.

fin la destitución del ministro a pesar de que en Venezuela no es obligatorio para el Presidente de la República y muy bien observa Gastón Jéze que el parlamento, a pesar de conocer una ilegalidad cometida por el propio ministro, a veces no deseará la sanción harto severa de la destitución. Las cámaras, dice Jéze, son asambleas que ceden principalmente a preocupaciones de partido y no van a confiar el gobierno al partido rival porque uno de sus representantes haya cometido una falta. El interés del partido va antes que el celo por la legalidad. Además, las cámaras no son asambleas de juristas capaces de apreciar la interpretación de un hecho ilícito. Por estas razones dice Jéze que "el control político es absolutamente insuficiente, para prestar a los administradores la garantía del respeto a la legalidad. Únicamente el control jurisdiccional es apto para ello" (10).

A esto se puede agregar que es humano no pronunciar en alta voz la crítica a los gobernantes mientras gobiernan. Los pocos juicios de responsabilidad que se han hecho en Venezuela contra Presidentes o ministros siempre se hicieron después de que ellos hubieron abandonado el poder. En 1891 dijo Seijas: "Hemos escrito que el ciudadano que roba algunas pesetas a otro, cae bajo la jurisdicción del Código Penal, por denuncia del hurtado, pero que el ministro que ha defraudado uno, dos o más millones de bolívares de la renta pública es disimulado aun por sus enemigos, atribuyéndose a error de cálculo el déficit del tesoro, y dejándosele gozar en paz del fruto del peculado" (11).

Las disposiciones de la Ley de Ministerios sobre el efecto de la aprobación de las cuentas en ningún caso afectan a los derechos de terceros que sean lesionados por un acto ilegal del ministro. Ateniéndose al texto de la Ley de Ministerios, la lesión al patrimonio de un particular siempre puede hacerse valer ante los tribunales, pero no la sustracción de bienes del Estado.

(10) Los Principios Generales del Derecho Administrativo por Gastón Jéze, 1928, p. 245.

(11) R. F. Seijas, El Presidente, Madrid, 1891, p. 10.

La responsabilidad civil en los casos en que se admite, se rige por el Código Civil y la Corte Federal decidió en 1910 en una sentencia contra el expresidente Castro que la demanda debe introducirse ante el tribunal civil de primera instancia como la demanda contra cualquier ciudadano. En oposición a esta jurisprudencia y basada en el art. 14 de la Ley sobre responsabilidad de empleados públicos de 1912 la Corte Federal en una sentencia de 18 de abril de 1939 (12), decidió que las demandas por responsabilidad civil de los ministros por malversación de fondos públicos deben hacerse ante la Corte Federal, como única instancia. El mencionado art. 14 dice que "son de la competencia de la Corte Federal y de Casación los juicios de responsabilidad contra los empleados nacionales cuyo conocimiento no esté por las leyes de la nación atribuido a otros tribunales". La Corte Federal dice que ésta es una atribución especial de competencia para la responsabilidad de todos los empleados nacionales. La alta corte ignora aquí que la ley sobre responsabilidad de empleados públicos establece únicamente la responsabilidad penal como claramente se desprende de su art. 1º y el art. 14 en consecuencia sólo puede hablar de la responsabilidad penal. No habla el art. 1º de actos ilícitos sino de delitos comunes cometidos por el empleado público en el ejercicio de sus funciones, es decir, típicamente delitos en el sentido penal. Después de mencionar en los artículos 2 a 8 diversos altos funcionarios dice en el art. 9 que la Corte Federal conocerá de las "acusaciones" contra dichos funcionarios siguiendo el procedimiento señalado por el Código de Enjuiciamiento Criminal, lo que claramente indica el carácter penal de la responsabilidad regulada por la ley. El art. 10 contiene disposiciones análogas para los jefes de las oficinas de hacienda, otra vez con mención del Código de Enjuiciamiento Criminal y el art. 11 las tiene para los jefes del ejército con referencia a las leyes especiales para delitos militares. El art. 12 habla de los delitos por los cuales "los demás empleados nacionales son responsables y *punibles*". El art. 13 habla de las penas en caso

(12) Memoria de 1940, t. I, p. 422.

de faltas leves de los empleados subalternos. Los arts. 15 y 16 prescriben cuáles penas y multas deben aplicarse. El último artículo (17) contiene una disposición transitoria. Repetimos: Los arts. 2 al 13 hablan de la responsabilidad penal de las diversas categorías de funcionarios, los arts. 15 y 16 de la pena aplicable; por eso es absolutamente inadmisibles ver en el art. 14 una reglamentación de la competencia por responsabilidad civil. La Corte Federal menciona también en su sentencia el art. 11, N° 13 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 1925, pero éste es solamente una copia del art. 14 de la ley de responsabilidad de empleados públicos y se aplica también a la responsabilidad penal. En conclusión la opinión de la Corte Federal parece errónea y sería de desear que la Corte Federal la revisara para abrir el camino de los tribunales ordinarios, alejados de consideraciones políticas, con todas sus instancias, al actor que hace valer la responsabilidad civil de un ministro o de otro funcionario público.

En cuanto a la responsabilidad penal la constitución misma tiene algunas prescripciones de procedimiento. En el art. 128, ordinales 1° y 2°, se expresa que es atribución de la Corte Federal conocer de las acusaciones contra el Presidente de la República, los ministros del despacho y otros altos funcionarios nacionales y de los Estados. En el art. 129 se especifica que la Corte Federal debe conocer de la acusación; examinará sumariamente si hay o no lugar a formación de causa; en caso afirmativo quedará suspendido el funcionario por la duración del proceso; el proceso pasará a los tribunales ordinarios en caso de delito común; serán sentenciados materialmente por la Corte Federal como única instancia si se trata de un delito de "naturaleza política".

En una sentencia del 23 de junio de 1942 (13) la Corte Federal decidió que este procedimiento especial de decisión preliminar acerca de si hay o no enjuiciamiento se aplica también en el caso de ser acusado un alto funcionario después de haber dejado su puesto. Esta sentencia es una injustificada limitación de la responsabilidad penal de los altos

(13) Memoria de 1943, t. I, p. 323.

funcionarios. Como la Corte Federal, según el mismo texto del art. 129 de la constitución, debe declarar *sumariamente* si hay o no lugar a formación de causa, el enjuiciamiento, se hará solamente cuando la comisión del delito es evidente a primera vista. Esto se justifica para los funcionarios en el poder porque la prosecución del proceso tiene la grave consecuencia de la suspensión del mando. Como esta consecuencia, que es la razón del procedimiento especial, no existe una vez expirado el mandato del funcionario, la acusación debe hacerse por la vía ordinaria del Código de Enjuiciamiento Criminal, sin enjuiciamiento previo ante la Corte Federal y esto también para los delitos de carácter político o de naturaleza política; solamente para el funcionario en el mando hay el peligro de un juicio apasionado por delitos políticos de parte de los tribunales ordinarios. El funcionario retirado, Presidente de la República, Ministro u otro alto funcionario, podrá sin riesgo ser juzgado por los tribunales ordinarios siempre con la posibilidad de recurrir a la Corte Federal como tribunal de casación.

En conclusión, se puede decir que la responsabilidad de los ministros es la misma que la del Presidente de la República; es la responsabilidad penal por delitos cometidos y la responsabilidad civil por actos ilegales, sean estos últimos delitos penales o no, sin que esta responsabilidad pueda menoscabarse por la legislación porque está claramente fijada en la constitución.

En la práctica se sabe que las leyes de responsabilidad raras veces se hacen efectivas porque una acusación contra el hombre que tiene el poder es cosa difícil y si no hay un cambio revolucionario del poder el primer interesado, la nación, no intentará acción, cuando más quitará discretamente de su puesto al funcionario culpable si la comisión del delito hubiere venido a conocerse con posterioridad. Para comprobar esto hay que mencionar las experiencias que se hicieron en los Estados Unidos con la institución del *impeachment*,

la suspensión del poder por responsabilidad penal, que no se realizó nunca a pesar de conocidos casos de corrupción y otros delitos. La única responsabilidad efectiva de los ministros es la responsabilidad política practicada en los estados parlamentarios de Europa y desconocida en los Estados Unidos.

La responsabilidad política significa la destitución de un ministro si no tiene la confianza de la mayoría del congreso. Aquí no se pregunta si un ministro ha cometido un delito, lo que importa es saber si su actuación ha sido eficaz y correspondía a los intereses públicos y a la opinión pública que respalda al parlamento.

La constitución venezolana, como las demás de la América Latina, quiso con elementos tomados de las constituciones europeas limitar la autocracia del Presidente de la República sometiendo sus actos a la aprobación de un ministro, o, en el caso de Venezuela, del gabinete entero, para los casos importantes y sometiendo los ministros a la responsabilidad política porque no se atrevieron a someter al Presidente mismo a tal responsabilidad. Pero por ser un compromiso, la medida no ha tenido éxito. La constitución está llena de contradicciones: los ministros en consejo pueden oponerse al Presidente pero él puede destituirlos si se oponen a su política.

El congreso puede aprobar o improbar las memorias de los ministros (lo que no puede hacer con el mensaje del Presidente de la República), la cámara de diputados puede interpelar o censurar a los ministros, pero el Presidente de la República no está obligado a quitar al ministro censurado; un decreto presidencial es ineficaz si no va refrendado por un ministro, mas el pobre ministro, salvo los casos de ilegalidad, debe seguir las órdenes del Presidente. El resultado de esas confusiones y contradicciones de la constitución es que el Presidente tiene todo el poder y el ministro ninguno. Como los Estados Unidos de Norteamérica tienen *de lege*, los Estados Unidos de Venezuela tienen *de facto* el puro sistema

presidencial. Los ministros son empleados del Presidente y no tienen más iniciativa y autonomía que la que el Presidente quiere dejarles. Un correctivo democrático en los Estados Unidos es la elección popular del Presidente; de tal manera, que cada 4 años el pueblo juzga de la responsabilidad política del primer magistrado; otro correctivo que también falta hasta ahora en Venezuela es un congreso independiente que sea más celoso de sus prerrogativas.

CAPITULO XXI

LOS MINISTERIOS Y LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

Aun en el gobierno unipersonal los deberes del Estado son tan amplios que se impone una división del trabajo. Así el presidente de los Estados Unidos tiene sus secretarios, cada uno de ellos jefe de un departamento, del exterior, de hacienda, comercio, etc. A pesar de la limitación de la responsabilidad política de los ministros venezolanos, hay una diferencia esencial en la posición constitucional de un ministro de este país y un secretario del gobierno norteamericano.

En Estados Unidos el presidente puede en principio efectuar solo cualquier acto del ejecutivo, dictar decretos, hacer nombramientos (con respecto a los altos funcionarios con reserva de la aprobación del senado), firmar contratos, etc. Los secretarios son sus órganos de conveniencia pero no de necesidad y él puede o no someter una cuestión a su gabinete y la opinión de éste no es más que una consulta. En Venezuela los ministros son los órganos obligatorios del Presidente de la República. El no puede dirigirse a una potencia extranjera sino por medio del Ministro de Relaciones Exteriores, no puede tratar con los Estados sino por medio del Ministro del Interior, no puede válidamente firmar cualquier decreto de nombramiento excepto el de los ministros mismos sin la contrasignatura del ministro competente; y los actos de importancia, como los créditos adicionales, contratos, reglamentos de las leyes, los debe necesariamente someter al Consejo de Ministros para su discusión y aprobación. Así una promesa

hecha por el presidente a un Estado de la Unión, como, por ejemplo, que el gobierno nacional construirá tal o cual obra allá o una promesa hecha a un solicitante en virtud de la cual el gobierno ofrezca por boca del presidente que empleará a su hijo en tal o cual puesto no tiene validez legal sino cuando los órganos necesarios que son para el Distrito Federal el gobernador y para la Nación el ministro del ramo y a veces el congreso hayan ratificado la promesa. La promesa tiene su valor solamente por la influencia efectiva que ejerce el presidente sobre los órganos constitucionales.

Según el art. 108 de la constitución, la ley determinará el número de ministros y sus funciones. Al margen de esta disposición constitucional y apoyándose en el art. 100, ord. 14º de la Constitución de 1936, la Ley de Ministerios de 1939 autoriza al Presidente a decretar en Consejo de Ministros la creación de nuevos ministerios durante el receso del congreso. Esto es una inadmisibles amplificación de la facultad concedida por el art. 100, ord. 14º (hoy art. 104) que se refiere solamente a la creación de nuevos servicios públicos que sean necesarios, servicios que deberán agregarse a un ministerio existente para dejar al congreso la decisión de si se debe o no crear un nuevo ministerio.

En el Uruguay, donde el número de ministerios es de nueve, este número solamente puede cambiarse con una mayoría de dos tercios de las dos cámaras (art. 161 de la constitución del Uruguay). En Venezuela conforme a la Ley de Ministerios de 1939 hay diez ministerios. El Ministerio de Comunicaciones fue creado en 1936 por decreto presidencial y después incorporado con el nombre de Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones en la ley de 1939.

Según el art. 1º de la Ley de Ministerios los diez ministerios son los siguientes: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas, Educación Nacional, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Trabajo y Comunicaciones.

Y vamos sucintamente a examinar las disposiciones constitucionales que rigen a cada uno de ellos.

MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES

Las funciones de este ministerio, conocido en otros países bajo la denominación de ministerio de gobierno, están contenidas en el art. 14 de la Ley de Ministerios en los ordinales 1 a 41. Para no enumerar esta larga lista se puede decir que el de Relaciones Interiores hace todo lo que no está atribuido como deber especial a otro ministerio, y además es el mediador entre el poder ejecutivo y los otros poderes federales y las autoridades de los Estados. Como no hay un Ministerio de Justicia, es el de Relaciones Interiores quien prepara los proyectos de leyes que el ejecutivo somete al congreso y vela por el cumplimiento de la constitución y de las leyes, supervigila la administración de la justicia; tiene también deberes policiales como el control de extranjeros y la organización de la guardia nacional, ejerce el patronato y administra los territorios y dependencias federales.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El Ministerio de Relaciones Exteriores, como su nombre lo indica, mantiene las relaciones de Venezuela con los estados amigos. Lo hace por medio de los diplomáticos acreditados ante países del mundo entero y por representantes ante los organismos internacionales. En los tiempos modernos ningún país puede vivir aislado y al lado de las relaciones de pura cortesía adquieren siempre más importancia los convenios económicos para el intercambio de mercancías. Esos convenios que pueden tener una importancia capital para la economía del país se harán con la colaboración de los otros ministerios y de los mismos interesados como las cámaras de comerciantes e industriales y los representantes de la agricultura.

Es un rasgo común a todos estos países de la América latina sacrificar la conveniencia a la ostentación y anteponer las apariencias a las realidades. Un país no es grande por el lujo y número de su representación diplomática, sino por su participación efectiva en el intercambio material e ideal

en beneficio de la cultura, de la economía y de la humanidad. Venezuela debe rivalizar con otros países en el aporte de su trabajo tendiente a la organización de un mundo pacífico como lo hizo en los organismos de la Sociedad de las Naciones, pero no puede competir con las grandes potencias manteniendo embajadas que no se justifican en un país pequeño. Los pequeños países de Europa proceden con gran prudencia y no mantienen embajadores sino modestos representantes sin descuidar por eso los grandes intereses que están encargados de manejar. Un vestigio de los tiempos pasados que debe corregirse también es la costumbre de considerar emolumentos que cobran los cónsules como patrimonio personal del casual detentador del cargo.

MINISTERIO DE HACIENDA

El Ministerio de Hacienda es, en pocas palabras, el tesorero de la nación. Compete a este ministerio la administración del tesoro nacional incluyendo la negociación de empréstitos públicos y en colaboración con el Banco Central de Venezuela, la regulación de la circulación monetaria y de los cambios. Como tesorero de la nación, el Ministerio de Hacienda se ocupa de la recaudación de todas las rentas nacionales.

Junto con la administración de aduanas, que es uno de los importantes ramos de recaudación de rentas, el Ministerio de Hacienda se encarga también de los servicios portuarios en los cuales los ingresos sirven para cubrir los servicios prestados.

Un poco difícil es la demarcación entre funciones del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Fomento en lo que concierne a la intervención del Estado en la economía del país cuyo desarrollo es deber del Ministerio de Fomento. A pesar de que el art. 18, ord. 7º, de la Ley de Ministerios atribuye al Ministerio de Fomento la intervención del Estado en materia de bancos, instituciones de crédito y casas de cambio, la ley de bancos atribuyó al Ministerio de Hacienda y a la Superintendencia de Bancos, adscrita por decreto ejecutivo a este ministerio, toda la supervigilancia de los bancos,

lo que se justifica por la conexión de los institutos de crédito con la política monetaria del país, adscrita al Ministerio de Hacienda.

La Comisión Nacional de Abastecimiento, creada por decretos ejecutivos como medida de guerra y adscrita al Ministerio de Hacienda, reúne hoy el control de importaciones, la regulación de precios y el control de transportes, funciones antes atribuidas al Ministerio de Fomento.

El Ministro de Hacienda tiene también un papel importante en la elaboración del presupuesto por ser él quien hará la estimación de los ingresos nacionales. También reunirá los presupuestos de gastos de los demás ministerios; pero no tiene aquí un papel preponderante. En la exposición de motivos del proyecto de la reforma parcial de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional sometido en 1941 por el Ministerio de Hacienda al congreso nacional se dice (p. 4) :

“Adviértase cómo, por imperativo legal, el Ministro de Hacienda, en pie de igualdad con los demás ministros, no puede elaborar otro presupuesto que el correspondiente a su departamento, quedando reducido, en lo tocante al Proyecto de Presupuesto General, a la condición de mero compilador de los Presupuestos departamentales. Esta condición tiende a acentuarse en la práctica, a pesar de lo que pudiere esperarse, pues, además de carecer de facultades legales para hacer prevalecer sus puntos de vista, ocurre que aquellos presupuestos parciales le son presentados generalmente en forma casi definitiva, cuando apenas le queda tiempo para examinarlos y mucho menos hacerles las observaciones que el examen sugiera”.

Veremos en el capítulo sobre el presupuesto la intervención modestísima que tiene hoy el Consejo de Presupuesto en la elaboración de éste.

La ley fundamental del Ministerio de Hacienda es la Ley Orgánica de Hacienda Nacional de 1938 parcialmente reformada en 1942 que crea la Contraloría General de la Nación como organismo autónomo separado del Ministerio. Existen también separados del Ministerio, los Tribunales de Hacienda en todo el país para juzgar de las contravenciones a las leyes

fiscales. Como instancia de apelación funciona en Caracas el Juzgado Superior de Hacienda.

Según el art. 336 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional la administración misma tiene el derecho de decidir administrativamente los casos en que el derecho sustraído y la pena en conjunto no excedan de Bs. 2.000 con posible apelación al Ministro de Hacienda. Así se pueden sustraer al examen judicial cuantías hasta de Bs. 2.000 y existen jueces especiales para decidir de las contravenciones fiscales cuando el valor del derecho sustraído y la pena excedan de Bs. 2.000 y en los casos de penas corporales (1).

Según el principio de la separación de los poderes se debe postular que contra cualquier pena, no importa que sea leve, haya la posibilidad de apelación ante un tribunal. También será una protección del público que se haga el juicio por un tribunal en lo contencioso administrativo no especializado sólo en la materia de hacienda y en el caso de penas corporales por los tribunales ordinarios. Hay siempre el peligro de que los jueces especiales que no conocen la vida sino solamente un ángulo estrecho de la materia confiada a ellos decidan burocráticamente y dejen de ser independientes ante la administración.

A pesar de que la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional creó como correctivo la posibilidad de recurrir a la Corte Federal contra los juicios del Juzgado Superior de Hacienda, no se ha evitado un absurdo formalismo en la jurisprudencia aduanera que constituye una verdadera calamidad para los importadores que se ven multados por millares de bolívares por errores involuntarios en declaraciones de facturas consulares. Es necesario reprimir fuertemente el contrabando, pero no se debe castigar ni atemorizar al comerciante honesto

(1) Sin embargo, la Corte Federal dijo en sentencia de 18 de julio de 1939, M. 1940, t. I, p. 469, que las controversias sobre la justificación de un impuesto federal independiente de la cuantía son de la competencia de los tribunales federales, criterio que la Corte dedujo de la "Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República" de 1928.

cuando la infracción es debida a una legislación complicada y técnica y no a su culpa.

Conforme al art. 322 cuando leyes especiales establezcan procedimientos para las contravenciones contra estas leyes, tales procedimientos se aplicarán con preferencia. Con esta disposición quedan en pie las leyes fiscales que no admitieren el recurso a la Corte Federal como la Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 23 de julio de 1945 que da a los administradores de rentas nacionales y a los inspectores y fiscales de la hacienda nacional competencia para imponer multas hasta de Bs. 10.000 con apelación sólo al Ministro de Hacienda y no a los tribunales (art. 9).

Contra las penas que impone la administración conforme a la Ley Orgánica de la Renta Nacional de Cigarrillos de 1936: comiso, multa hasta Bs. 5.000, arresto hasta tres días, tampoco hay otra apelación sino la que va al Ministro de Hacienda como última instancia (art. 45). Otras leyes especiales, como por ej., la Ley Orgánica de la Renta de Licores de 1938 (art. 123) conceden contra las penas impuestas por la administración de la renta una primera apelación al Ministro de Hacienda y una segunda apelación de la decisión de aquél a la Corte Federal y de Casación sin limitar este último recurso a las multas superiores a Bs. 2.000, como lo hace la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional del mismo año. Baste con estos ejemplos. Es de lamentar que el recurso judicial no se haya dado en todos los casos.

MINISTERIO DE GUERRA Y MARINA

El Ministerio de Guerra y Marina, que mejor se llamaría Ministerio de Defensa Nacional, tiene, siempre bajo las órdenes del Presidente de la República, que manda el ejército y la armada, conforme al art. 17, ord. 1º de la Ley de Ministerios, la "organización, mando, gobierno, administración, instrucción y movilización del ejército y de la armada". Así los generales del ejército están obligados a someterse a las disposiciones del Ministro de Guerra a pesar de tener éste un grado inferior a ellos en el escalafón militar y pudiendo ser

hasta un civil. Con eso se expresa la obediencia y sumisión que debe el ejército al gobierno constitucional. Como el ministerio debe tener expertos navales y aeronáuticos, le están también adscritos el pilotaje, la vigilancia de la marina mercante y la aviación civil. La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional da a este ministerio el privilegio de no tener que someter al examen material de la Contraloría General de la Nación los gastos "relativos al material de guerra, inclusive al material naval y aeronáutico, así como a la movilización y transporte de tropas y al servicio de informaciones" (Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, art. 163). Este privilegio creado para conservar los secretos militares en interés de la defensa del país debe interpretarse restrictivamente; y es inconstitucional la actual actitud del ministro que rehúsa someter a la Contraloría los datos necesarios para examinar los gastos del ministerio, no mencionados en el art. 163, Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

MINISTERIO DE FOMENTO

En otros países este ministerio se llama Ministerio de Economía Nacional o también de Industria y Comercio. La palabra escogida por el legislador venezolano expresa muy bien la tarea que tiene ese ministerio de fomentar la industria nacional. En un país viejo y ya industrializado el ministerio se ocupará de la protección y vigilancia de la economía existente, en un país joven en primer lugar incumbe al ministerio dar impulso a las nuevas industrias.

En tiempos de Gómez el Estado creó industrias por su propia cuenta pero siempre en detrimento del Estado; si hubo algún beneficio, éste quedó en manos de los dirigentes o altos funcionarios.

Ahora el Estado es con razón más discreto y se limita a facilitar el establecimiento de industrias nacionales con la iniciativa particular, lo que se logra muchas veces por medio de tarifas proteccionistas de aduana. Esta protección muy justificada en unos casos puede en otros encarecer la vida sin crear ventajas correspondientes a la economía nacional.

Recientemente el poder federal ha ampliado la ayuda a la industria al facilitar empréstitos para nuevas empresas.

El Ministerio de Fomento está también encargado de otorgar las concesiones según las leyes de hidrocarburos y de minas. Es también el Ministerio de Fomento quien tiene el registro de patentes de invención y de marcas de fábrica.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

En este ministerio se concentran las construcciones de todos los edificios y demás obras destinadas a los servicios públicos nacionales. El Ministerio de Obras Públicas se ocupa por su propia cuenta de la Cartografía Nacional y de la erección y mantenimiento de las vías de comunicación nacional, acueductos, etc. El ministerio construye o hace construir por cuenta de los demás departamentos las escuelas, cuarteles, etc., que una vez construídos pasan a la administración de bienes del ministerio respectivo. Esta centralización de las construcciones que constituyen la parte más importante del presupuesto venezolano se justifica para lograr que el Estado no gaste cantidades excesivas como sucede muchas veces en las obras nacionales porque todo el mundo quiere aprovecharse de este cliente siempre solvente y conocido como buen pagador. La idea de esta centralización es que los técnicos especializados y seleccionados por su experiencia procuren obtener una economía visible para el Estado. Con este fin el Estado a veces construye con personal contratado por él, a veces, conforme al art. 428 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, hace licitaciones para escoger después la oferta más ventajosa. Sin embargo, el ahorro no se logra sólo con disposiciones legales; la economía se obtiene con funcionarios probos y un examen minucioso de la Contraloría.

Por su experiencia en materias de comunicación el ministerio también administra los ferrocarriles nacionales y otorga las concesiones necesarias para la construcción de ferrocarriles particulares, cables aéreos, etc.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Cuanto a la educación la constitución venezolana tiene en su art. 32, ord. 15º, estas hermosas palabras: "La educación moral y cívica del niño es obligatoria y se inspirará necesariamente en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana".

La educación del pueblo ha sido un anhelo de todas las constituciones del país. En el art. 14, ord. 3º de la constitución de 1830 se dice que para ejercer el derecho de sufragio se necesita, entre otras cosas, saber leer y escribir. El mismo artículo dice: "Pero esta condición no será obligatoria hasta el tiempo que designe la ley". La optimista constitución de 1857 (art. 12, ord. 3º) fijó el tiempo de duración de este requisito hasta 1880. En 1870 Guzmán Blanco creó la renta de estampillas de instrucción sin lograr con esa renta un considerable aumento de las escuelas.

Hoy el ideal de la enseñanza extendida a todos los habitantes del país no se ha logrado todavía, a pesar de existir escuelas federales, estatales y municipales. Según el informe contenido en la memoria del Ministerio de Educación Nacional de 1944, hay en Venezuela más de medio millón de niños sin planteles donde puedan asistir y tal cantidad representa un 64% de los niños en edad escolar. El problema no es únicamente fiscal, porque falta el número necesario de maestros. La educación de todos es un elemento necesario para el buen funcionamiento de la democracia. El eminente pedagogo Pestalozzi dijo: "Un derecho que se base solamente en las formas exteriores de las constituciones sin afianzarse en un espíritu cívico, debidamente cultivado, es la nada, trátese de una república o de una monarquía". Así el que creó el método moderno para la enseñanza del alfabeto se dio cuenta de que la educación no debe limitarse a habilidades técnicas, sino debe dar al discípulo los fundamentos morales necesarios a la formación de un ciudadano útil a la sociedad. Concuerta en esto con las palabras de Bolívar que se graban en el frontis de los edificios escolares de Venezuela: "Moral y luces son nuestras primeras necesidades".

No se debe ahorrar esfuerzos para que se cumpla lo más pronto posible el programa de la constitución que pide enseñanza adecuada a toda la juventud del país. Las escuelas rurales son un interesante esfuerzo para la tan necesitada enseñanza práctica ya pedida por Cecilio Acosta. El taller, las escuelas de artes y oficios constituyen el ideal de Alberdi y de Cecilio Acosta.

Sin que la constitución lo prescriba así, el Estado ha extendido el principio de la gratuidad a las escuelas de segunda enseñanza y a la universidad. Para extender becas y otras facilidades a los jóvenes de talento, pero sin recursos, parece justificado pedir una contribución pecuniaria a los estudiantes que puedan pagarla.

MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social tiene la doble función de procurar curación a los enfermos y de proteger con medidas profilácticas la población contra las enfermedades que se contraen por deficiencias higiénicas y por contagio. La salud de sus habitantes en países como Venezuela es una cuestión de supervivencia de la nación y se justifica por eso una amplia intervención del Estado. Varias libertades constitucionales sufren una restricción en interés de la salubridad pública. La inviolabilidad del hogar cede ante el inspector de sanidad que debe, según el art. 16 de la Ley de Sanidad Nacional de 1938 reformada en 1942, anunciar su visita con una hora de anticipación por lo menos (véase const., art. 32, ord. 4º). La libertad profesional sufre una restricción por la reglamentación de las profesiones médicas (Ley de Ejercicio de la Medicina de 1942, Ley de Ejercicio de la Farmacia de 1928, Ley de Estupefactivos de 1934, Ley de Ejercicio de la Odontología de 1943, véase const., art. 32, ord. 10º). La libertad personal se limita por la obligación de hacerse vacunar (Ley de Vacuna de 1912) y de someterse a tratamiento en casos de enfermedades contagiosas (Ley de Leprocomios de 1890, Ley de Defensa contra las Enfermedades Venéreas de 1941).

Existe una variedad de reglamentos sanitarios que conciernen a alimentos y bebidas y viviendas, tales como el Reglamento para el expendio del queso de Paraguaná de 1926, la Resolución que hace obligatoria la pasteurización de la leche destinada al consumo público en Maracay de 1940, la Resolución sobre los requisitos que deben reunir las casas de madera y lugares donde se ubiquen de 1938, la Resolución complementaria de las condiciones que deben llenarse en las construcciones de las casas a prueba de ratas, pulgas y demás sabandijas de 1927.

Funcionarios del ministerio intervienen activamente en la lucha contra el paludismo, la anquilostomiasis y otros flagelos que han venido diezmando la población en el pasado. Se organizan unidades sanitarias y servicios de médicos rurales; se construyen obras de ingeniería sanitaria; se instala la higiene escolar.

A la sanidad se agrega la asistencia social para permitir el tratamiento de las clases pobres. La asistencia del Estado no se ha extendido todavía a subsanar las deficiencias en la alimentación como la causa de muchas enfermedades, especialmente la tuberculosis, y ha hecho poco por el mejoramiento de la vivienda, causa también de tantas enfermedades.

La asistencia social en ese sentido preventivo ha sido dejada a los Estados y municipios, que no pueden subvenir a todas las necesidades. Casi todas las entradas se van allí en gastos burocráticos, en un personal demasiado numeroso y apenas quedan para la asistencia los recursos provenientes de la lotería de beneficencia.

Se reconoce siempre más la importancia de la higiene preventiva y profiláctica en cuya realización la intervención del Estado es indispensable.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA

En el siglo pasado Venezuela ha sido un país esencialmente agricultor. En este siglo se nota un considerable retroceso en la producción agrícola. Una parte considerable del presupuesto se reserva al Ministerio de Agricultura y Cria

para el fomento de la producción nacional. Sin embargo, a pesar de las cantidades que se han invertido en el establecimiento de colonias y granjas agrícolas y otras formas de ayuda, no se ha logrado un aumento visible de la agricultura. Trabas de burocracia, falta de conocimientos técnicos, carencia de unidad en las iniciativas y en el pensamiento renovador, dispersión de las fuerzas, han sido las causas del fracaso.

La falta no incumbe al constituyente, que desde 1936 ha procurado dar al Estado todas las competencias necesarias para una intervención útil.

El art. 32, ord. 8º, en la redacción actual que proviene de 1936, dice que la nación promoverá la organización de colonias agrícolas en cooperación con los Estados y municipalidades, colaboración que en la práctica no se ha realizado.

Mientras en la constitución de 1931 la limitación de la propiedad no se extendió sino hasta la expropiación para obras de utilidad pública y a la observación de las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras disposiciones legales semejantes (art. 32, ord. 2º), la de 1936 agregó al art. 32, ord. 2º, el párrafo siguiente: "La ley puede, por razón de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio. La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante los trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley". Además se extendió la expropiación a la causa de "utilidad social".

Para contrarrestar los efectos de una sentencia de la Corte Federal de 1939 que había declarado nula una ley que creaba una zona agrícola especial con limitaciones para la cría (2), la reforma de 1945 admitió expresamente que la ley puede establecer prohibiciones especiales para el "uso y disfrute"

(2) Sentencia 30 de junio de 1939, M. 1940, t. I, p. 246.

de determinadas clases de propiedad. Al mismo tiempo se quitó en la reforma de 1945 al legislador federal la facultad expresada en el texto de 1936 de expropiar tierras no explotadas para su repartición. Sin embargo, esta difícilmente explicable omisión no se hizo con la intención de hacer imposibles tales expropiaciones, que siempre pueden motivarse como expropiaciones por causa de utilidad social. La función social de la propiedad según la teoría establecida por Duguit obliga al dueño a utilizarla en interés común y según esta teoría es posible la expropiación de tierras no explotadas para hacerlas socialmente útiles.

Además la Ley Agraria de 13 de septiembre de 1945 crea un instituto agrario nacional adscrito al Ministerio de Agricultura, pero con carácter autónomo.

Es de esperarse que el ministerio, juntamente con este nuevo instituto y con el Banco Agrícola y Pecuario, haga en el futuro una política más firme encaminada a solucionar los problemas tan complejos de la agricultura venezolana. Una de las medidas más acertadas en favor de ésta es la creación de un mercado interior seguro y estable; otra es procurar, por consejeros técnicos, por la importación de maquinaria, semillas y sementales, el mejoramiento de la calidad de los productos y la producción de aquellos que son favorecidos por el clima de la región.

La experiencia en otros países demuestra que la mera repartición de tierras sin economía y producción dirigidas no puede solucionar el problema de los latifundios ociosos.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y DE COMUNICACIONES

Este ministerio es el último que se creó en Venezuela, primero como Ministerio de Comunicaciones por decreto de 25 de febrero de 1936 y después en la Ley de Ministerios de 1939 con el actual nombre de Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones.

En cuanto a comunicaciones las vías nacionales de comunicación se administran por el Ministerio de Obras Públicas y la función del Ministerio de Comunicaciones se limita en

este ramo a los servicios de correo y telegramas. La distribución de la correspondencia y bultos es en todos los países un servicio monopolizado por el Estado, porque por su naturaleza este servicio tiende al monopolio. Además, el Estado puede mejor que un particular cumplir con las importantes convenciones postales internacionales; y presta en interés nacional el servicio postal en poblados retirados donde el servicio envuelve una pérdida. Según la Ley de Correos del 14 de julio de 1938 las tarifas postales se fijan por el Ejecutivo Federal. El principio generalmente admitido es que la tarifa debe cubrir ampliamente los gastos del servicio sin transformarse en un impuesto.' Los mismos principios se aplican con relación al servicio de telegramas y en varios países al servicio de los teléfonos. A pesar de tener este último carácter de monopolio, por necesitar una red de comunicación en cada población, el Estado dejó este servicio a empresas particulares; éstas reciben por vía de concesión un monopolio para una región y a pesar de estar sometidas a un impuesto de telecomunicaciones hacen una respetable ganancia, que, dado su carácter monopolístico, propio de ese servicio, mejor entraría en el erario público. Sin embargo, sólo puede recomendarse la organización de los teléfonos como servicio público si el Estado dispone de técnicos capaces de prestar un servicio eficiente.

En el ramo del trabajo corresponde al ministerio "todo lo concerniente a la aplicación de la legislación del trabajo y de sus reglamentos; y, en general, todo lo relacionado con el trabajo, la previsión social y el seguro social" (Ley de Ministerios, art. 23, ord. 1º)".

La Ley del Trabajo de 16 de julio de 1936 parcialmente reformada en 1944 atribuye al ministerio la vigilancia de la ejecución de dicha ley. Se trata aquí de una protección de la clase obrera que se hace *ex officio* por funcionarios del trabajo. Estos hacen visitas sin esperar las eventuales quejas de los obreros. El Inspector del Trabajo interviene también como presidente de la junta de conciliación en los conflictos colectivos del trabajo y preside las juntas de arbitraje. Además la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del

Trabajo de 16 de Agosto de 1940 creó el instituto de los procuradores de trabajadores que son funcionarios del Ministerio del Trabajo que dan gratuitamente consultas a los obreros y los representan ante los tribunales del trabajo y otros organismos. Estas funciones todas pueden apoyarse en el art. 32, ord. 8º de la constitución que prevé “la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población”.

Además de estas funciones legales, el Ministerio del Trabajo ejerció últimamente una verdadera tutela sobre los patronos y obreros dictando salarios, horario de trabajo, etc. Tales dictámenes se basan en el decreto sobre condiciones de trabajo y procedimientos industriales de 13 de junio de 1942 que autoriza al Ministerio del Trabajo para fijar por resoluciones los horarios de trabajo, tipos de salario mínimo y otras condiciones de trabajo en determinadas empresas o en una rama de ellas, en una región o en todo el país, para la totalidad o parte de una profesión. El referido decreto que suspendió las garantías expresadas en los ords. 8º y 9º del art. 32, se justificó como medida de guerra; pero es evidente que en tiempos normales el gobierno debe dejar la decisión de los conflictos colectivos entre patronos y obreros al libre juego de las organizaciones respectivas, limitándose a la intervención permitida en la legislación ordinaria sin poder obligar a los grupos a aceptar un arbitraje o dictamen del gobierno. En tiempos normales conforme al art. 178 de la Ley del Trabajo la intervención para evitar la paralización de una empresa por huelga o por lock-out, debe limitarse a los servicios cuya paralización ponga en peligro inmediato la salud o vida económica o social de la población, por ejemplo, líneas de autobuses, y además debe limitarse a medidas transitorias.

INSTITUTOS AUTONOMOS

Los servicios públicos están en general subordinados a uno de los diez ministerios y al ministro correspondiente; el Presi-

dente de la República mismo interviene en las decisiones de importancia y en los nombramientos.

Una excepción de este principio se ha hecho para los servicios públicos que funcionan como institutos autónomos. Tales institutos son servicios públicos con su propia personalidad moral y su patrimonio propio que funcionan según las leyes especiales que los crean. En estas leyes se destina una cierta cantidad del presupuesto como fondo inicial con el cual el Estado participa en la creación del instituto. Como estos institutos funcionan con carácter permanente parece impropio crearlos por decreto ejecutivo y sin intervención del congreso, tal como se hizo por el decreto orgánico que creó el Instituto Nacional de Obras Sanitarias de 15 de abril de 1943.

Los institutos autónomos se justifican especialmente cuando el capital del instituto no proviene exclusivamente del Estado, cuando se trata de un instituto mixto con participación del Estado y de particulares. Esto sucede con el Banco Industrial, cuyo capital se compone de acciones pertenecientes al Estado y otras suscritas por particulares. Todavía más se justifica el instituto autónomo cuando la parte esencial del capital es pagada por particulares y el Estado se limita a un papel de control por ser el instituto de interés público. Este es el caso del Instituto del Seguro Social que se alimenta de los premios pagados por patronos y trabajadores con una mera subvención del Estado. Más discutible es la conveniencia del instituto autónomo si el Estado aporta todo el capital o si, como en el caso del Banco Central, el aporte de accionistas particulares es puramente accidental (2^a).

(2^a) Según la Ley de Banco Central de 1939, parcialmente reformada en 1943, se ofrece la mitad del capital a suscripción del público; pero ningún accionista puede ser propietario de más de 100 acciones ni representar más de 200 en la Asamblea, con excepción del gobierno que suscribe y vota por la mitad de las acciones emitidas. En todos los países de la América Latina el Banco Central es autónomo; pero a veces el Estado es el único accionista y a veces las acciones del público no tienen derecho al voto.—Véase Maria-Renata Manassewitsch, *Los Bancos Centrales Hispano-Americanos*, Caracas, 1945.

Se ha dicho a favor de los institutos autónomos de esta clase que tienen más iniciativa y más espíritu práctico si están alejados de las trabas burocráticas del servicio público propiamente dicho. Pero como dice Rolland para Francia, "el aumento del número de institutos autónomos no deja de presentar algunos peligros. En especial las contabilidades y los presupuestos se multiplican. Se hace más difícil ver claro el estado de la finanza. Las irregularidades y despilfarros son más fáciles. Además, las reformas de esas administraciones con su personalidad propia son más difíciles. Difícilmente pueden eliminarse la rutina y los malos hábitos una vez establecidos" (3).

En el Estado moderno parece mejor modificar los métodos anticuados de la misma administración y tener en ella un espíritu práctico y de iniciativa, en vez de crear con el dinero público institutos especiales cuyos directores, no sometidos a control directo, se sentirán como pequeños dueños y dictadores del patrimonio público que administran.

En todo caso se justifica someter sin excepción los institutos autónomos a un control directo de un ministerio y además al control de la Contraloría General de la Nación y parece indispensable que los institutos sometan un informe al Congreso que es responsable ante la nación del patrimonio de ésta.

Según la Ley de Banco Obrero de 1941, parcialmente reformada en 1942, informe y cuentas deben ser remitidos por el Banco al Ministerio de Fomento y se publican en la Memoria que éste presenta al Congreso Nacional. Falta en la Ley del Banco Agrícola y Pecuario de 1939, parcialmente reformada en 1943 y 1944, una disposición correspondiente en lo que respecta a la presentación del informe al congreso.

No podemos examinar aquí en detalle la multitud de disposiciones que regulan las actividades de los ministerios y de los institutos autónomos; esto es materia del derecho administrativo. Aquí nos contentamos con destacar la relación

(3) Louis Rolland, *Précis de Droit Administratif*, 6^o ed., París, 1937, p. 198.

de las varias actividades del Estado con los principios de la constitución. Lo que la constitución quiere es que el Estado mantenga el orden y proteja a los ciudadanos en sus derechos. Además, conforme a las últimas reformas constitucionales, el Estado interviene activamente para elevar el nivel de vida y las condiciones de trabajo de los obreros rurales e industriales e interviene también en el fomento de la economía nacional.

Para tales fines se necesitan administraciones hábiles con un personal apto e industrioso. Actualmente en todos los países de la América latina una gran parte del presupuesto se destina a un tren absolutamente inútil de una multitud de funcionarios individualmente mal pagados y que no rinden un trabajo productivo. Todavía es actual la queja de Bolívar en su manifiesto de Cartagena sobre "la disipación de las rentas públicas en objetos frívolos y perjudiciales y particularmente en sueldos de infinidad de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores provinciales y federales".

Indice del Tomo I

INDICE DEL TOMO I

	<u>Página</u>
Prefacio	V
Nota preliminar	VII
Capítulo I—El Concepto de la Constitución en la América Latina	3
“ II—Las Constituciones venezolanas desde la Independencia	19
“ III—El Territorio y el Uti Possidetis	39
“ IV—La División del Territorio y el Sistema Federal	51
“ V—Los Principios Fundamentales del Gobierno Venezolano	63
“ VI—Los Estados	87
“ VII—El Distrito Federal	107
“ VIII—Los Territorios y Dependencias Federales	133
“ IX—Los Municipios y las Municipalidades	141
“ X—La Nacionalidad	171
“ XI—Las Elecciones	205
“ XII—Los Partidos Políticos	237
“ XIII—El Inciso VIº	247
“ XIV—La Separación de los Poderes y el Sistema Presidencial	259

“	XV—Cesarismo Democrático..	285
“	XVI—El Congreso..	313
“	XVII—El Presidente de la República, el Sistema Uni- personal y la No Reección..	343
“	XVIII—La Responsabilidad Presidencial y el Refrendo Ministerial..	359
“	XIX—Las Atribuciones del Presidente de la República	379
“	XX—Los Ministros y su Responsabilidad.	411
“	XXI—Los Ministerios y los Institutos Autónomos.. . .	435