

VEINTICINCO AÑOS DE EVOLUCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA

HUMBERTO J. LA ROCHE *

1. INTRODUCCIÓN

EL CAMBIO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Es evidente que dentro del proceso de cambio que se ha venido operando en el mundo, la América Latina no deja de revestir valor y significación. Dicho proceso no afecta solamente al tradicional estilo de vida y la psicología de numerosos individuos, sino también a la flexibilidad de las instituciones locales y nacionales, que han podido llegar a combinar, hasta donde las circunstancias lo han permitido, modelos socioeconómicos y políticos de sostenida acción, con un grado de integrada continuidad histórica.

En efecto, el cambio ha sido siempre parte vital en la existencia del hombre. En tal sentido y durante las tres últimas décadas, profundas transformaciones históricas han alterado drásticamente la estructura y dinámica de las sociedades, sobre todo en los aspectos socioeconómicos, jurídico y político, llegando a quebrar serios aspectos de la vieja sociedad tradicional,¹ y convirtiéndose en elementos esenciales de la *Welstan-*

* Jefe de la cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.

¹ Después de la Segunda Guerra Mundial, más de sesenta países nuevos, principalmente de África, ganaron independencia formal en el lapso de quince años. Esta tendencia a lograr la emancipación política había sido estimulada por las grandes potencias, especialmente Estados Unidos y la Unión Soviética. La independencia estaba acompañada por una conciencia política en ascenso dentro de esos países, con demandas para modernización y progreso. Se alcanzó la independencia política con un bagaje de profunda pobreza, falta de capital para industrialización y una vaga comprensión sobre las complejidades del cambio rápido en las sociedades y en sus estructuras económicas. Muchos llegaron a considerar independencia política y desarrollo económico como términos sinónimos, sin darse cuenta del largo y lento proceso que tanto el poder político como el poder eco-

schauung, de manera que en los diferentes países la transformación de la misma se ha proyectado en clara dimensión, aun cuando perfilando siempre diversas tendencias y variaciones en relación con la naturaleza y demás caracteres del impacto. Síntomas evidentes de las divisiones políticas, sociales y personales causadas por tal resquebrajamiento en los tradicionales modelos son: la inestabilidad política, las tensiones clasistas, la movilidad social, el desequilibrio económico, la cuestión agraria, la crisis de la educación, los problemas de la salud, etcétera.

En ese orden de ideas la general preocupación de los especialistas ha girado en derredor de los cambios producidos por dichas situaciones² y serios conflictos sociales se han venido resolviendo con miras a lograr los fines perseguidos. Muchas esperanzas y buenos propósitos se han convertido en realidad desintegrando todos los obstáculos presentados, aun cuando, hay que puntualizarlo también, cierto tipo de sociedades han permanecido impermeables, dentro de la América Latina, en esta área a las ideas de progreso y remoción social, resistiendo a los profundos embates de la historia. En otros términos, la evolución trae cambios y el país más atrasado puede ufanarse de sus transformaciones cuando ellas están motorizadas por *cambios reales*; pero la verdad desnuda es que en muchos casos dichos cambios afectan solamente, o en su mayor parte, a algunos sectores dentro de la coyuntura general. Y lo que ocurre frecuentemente es que, después de cierto tiempo, el sector modernizado comienza a ejercer el llamado "efecto demostración"³ sobre el sector arcaico, multiplicando necesidades y aspiraciones que no pueden ser satisfechas rápidamente sin modificar el sistema imperante en su totalidad.

El cambio se produce en cualquier tipo de sociedad. Ello es inevitable, y muchos analistas en la materia exigen una transformación de la sociedad en toda su extensión. Por ejemplo, Manfred Halpern⁴ habla de una nómico requieren en Estados que acaban de nacer. (Ver *Partners in Development, Report of the Commission on International Development*, New York, 1970, p. 25.)

² En su libro *Latin American Modernization Problems* (Chicago, 1973, p. 5), el profesor Robert Scott señala que el "cambio como tal no es por sí tan dañino, pero los costos de modernización son muy grandes, para una situación de transición en donde las luchas del individuo evolucionan constantemente hacia constructivas relaciones con sus compañeros, lo cual requiere complejas e interdependientes estructuras para alimentar, hospedar, educar y servir a múltiples masas de ciudadanos cuyas esperanzas aumentan paulatinamente". El mismo autor agrega: "A menudo el precio se paga en sangre como también en moneda, en dignidad humana y en libertad política, asimismo en pesados mecanismos sociales y políticos.

³ El "efecto demostración" es un conjunto de deseos y aspiraciones del pueblo, especialmente de la clase media, estimulados por la penetración de las películas, televisión, medios de comunicación y viajes.

⁴ Halpern, Manfred, *Toward Further Modernization of the Study of New Nations*, *World Politics*, xvii, 1, October, 1964, p. 173.

“revolución de la modernización”, que envuelve la transformación de todos los sistemas mediante los cuales el hombre organiza su sociedad. Dentro de ese proceso de cambio, dicho autor envuelve no sólo el sistema político, sino también el social, el económico, intelectual, religioso, psicológico, etcétera.

Conviene puntualizar que este proceso de cambio no tiene precedente en escala mundial, y si bien es cierto que los politólogos centraron sus investigaciones en las jóvenes naciones de África y Asia, también es verdad, como dice Spaey que “especialmente a partir de 1960 se produce en los medios científicos una especie de redescubrimiento del mundo latinoamericano y de su originalidad”.⁵ Además, los esfuerzos desplegados para el estudio e investigación de este fenómeno poseen verdadera abundancia y versatilidad, pues, de una parte, las organizaciones internacionales y corporaciones se han dedicado a ello con paciencia y energía en investigaciones dirigidas a solucionar los problemas planteados, y de la otra, los científicos y especialistas han analizado el punto y divulgado sus particulares opiniones sobre la materia.

Observemos también que el estudio de la modernización en todos sus órdenes, muy especialmente en el sociopolítico, está dominado por la literatura norteamericana y por el enfoque fundamentalmente *Behavioralist* (conductista), cuyos postulados básicos sirven de inspiración a toda una escuela de la ciencia política norteamericana.

El problema central de la ciencia política, dice Easton, no es el Estado ni el poder sino más bien los procesos a través de los cuales los valores son autoritariamente colocados en lo que puede considerarse como un sistema político. Política significa, por consiguiente, toma de decisiones dentro de situaciones que envuelven la conformación y manera de compartir los valores.⁶

De acuerdo con lo expuesto, el centro de la ciencia política reside en la autonomía de los sistemas políticos, no en su estructura.

Lo más interesante en el enfoque que se hace consiste en considerar el cambio como producto de la decadencia del régimen colonial, particularmente desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. El conocido tratadista sueco Gunnar Myrdal, en su obra *Asian Drama*,⁷ dice que:

⁵ Spaey, Philippe, *L'Elite Politique Peruvienne*, París, 1972, p. 39.

⁶ Cit. por Eulau, Heinz, *Micro-Macro Political Analysis*, Stanford, 1969, p. 105.

⁷ Myrdal, Gunnar, *Asian Drama*, New York, 1968, vol. II, p. 1839.

La aparición de nuevos Estados en el mundo popular y político, así como en recientes escritos, es el resultado directo de los cambios políticos ocurridos en el mundo. Y agrega: En realidad, muchos de los llamados países pobres, o subdesarrollados no fueron *países*, en la verdadera extensión de la palabra, sino dependencias coloniales con diversos nombres o cognomentos.

En el orden social, dichas transformaciones se han experimentado, no sólo en lo que concierne a la estructura del poder, radicalmente alterada, sino también en cuanto a las organizaciones y sistemas referentes al comercio internacional y finanzas, los cuales, en otros tiempos no habrían soportado la potente onda que hoy ha permitido su adaptación, o en todo caso, su compatibilidad con las nuevas circunstancias. Además, tanto la estrategia del desarrollo internacional para la Segunda Década de Desarrollo de las Naciones Unidas⁸ y la tercera sesión de la conferencia de la

⁸ Dentro de las Naciones Unidas se ha hecho un interesante enfoque de este proceso de cambio global y se ha encontrado en la idea de “década para el desarrollo” la estrategia orientada a solucionar los problemas que el subdesarrollo plantea en los países atrasados. Consiguientemente, a partir de 1960 se inició la llamada “Primera Década para el Desarrollo”, la cual expiró en 1970. Dicho periodo tiene su fundamentación en la filosofía para el desarrollo que el fallecido secretario general de las Naciones Unidas, U. Thant, describió como un “punto-giratorio” (*turning point*) dentro de la evolución socioeconómica del mundo de hoy. Conforme a esa filosofía, “la década para el desarrollo constituye esencialmente un foco para la acción, acción para reducir la brecha, aligerar los procesos de modernización, disminuir la pobreza del género humano, mitigar las tensiones y hostilidades que producen desigualdades económicas dentro del mundo y restaurar la solidaridad y la esperanza”. (Ver *The Unesco Courier*, octubre, 1965, pp. 4f, 8f y 30-34). Los resultados de la primera década de desarrollo han sido muy controvertidos. En el libro *Revolution Next Door, Latin America in the 1970's* (New York, 1971, pp. 1 y ss.) el autor Gary Mac Eoin dedica, en lo que concierne a la América Latina, el capítulo 1 bajo el rubro “A Decade of Development”, a esta materia y cita las palabras de un joven economista chileno, con cursos de posgrado en los Estados Unidos, quien, refiriéndose a la década 1960-1970 afirma: “La de 1960 fue la más desastrosa década en la entera historia de la América Latina”. Y agrega: “En lugar de estrechar la brecha existente entre los países ricos y los países pobres, la ensanchó significativamente. La ayuda exterior de los gobiernos ha sido utilizada, no para desarrollarnos sino para consumir los propósitos políticos de los donantes... La proporción de la población trabajadora empleada en manufactura ha permanecido prácticamente estacionada a menos del 15 por ciento por cuarenta años. Las firmas extranjeras están más interesadas en adquirir a los competidores locales que en construir nuevas fábricas. Los beneficios y regalías que se llevan al exterior exceden la importación de capitales nuevos. No tenemos voz en las decisiones básicas de carácter económico...” “Las estadísticas demuestran, según dice Mac Eoin (*Ibid.*, p. 7), que la población de la América Latina está creciendo anualmente a un porcentaje cercano a 3%, pero la realidad es aún más sorprendente. Y es que tanto la clase alta como la media, que contribuyen a la estructuración del producto nacional bruto, exhiben una modesta rata de aumento en un uno o un uno y medio por ciento. En cambio, el otro sector, con mínima productividad y un nivel marginal mínimo de

nombrada organización han proyectado su atención sobre las aspiraciones y problemas de los países en desarrollo, postulando la necesidad de determinar cuáles son sus situaciones, y qué tareas les corresponden cumplir conforme a sus opciones.

En general, este proceso ha sido referido al desarrollo, pero no todo tipo de cambio equivale a desarrollo. Es más, como una reacción a la tesis que conceptúa a la sociedad dentro de una interminable sucesión de estadios, considerada también antihistórica, se ha erigido una verdadera barrera entre cambio social y desarrollo social. Como estatuye Horowitz, se trata de la contraparte del dualismo “hecho-valor en metodología”. Agrega

consumo, crece a una rata del 5 ó 6 por ciento anual. Tales aumentos en tamaño, requieren, desde luego, un alto porcentaje para compartir el producto nacional bruto, simplemente para sobrevivir...” Asimismo, en la revista *International Legal Affairs*, bajo el título “Second UN Development Decade” (febrero 1971, p. 37) el autor soviético, A. Nekrasov, subraya las observaciones formuladas por los países socialistas en general, durante la 25ª Asamblea General de las Naciones Unidas y destaca que “En la década pasada, las fuentes de financiamiento total para el Tercer Mundo decayeron notoriamente y los términos de ayuda y comercio internacional fueron aún más rígidos”. La llamada “Segunda Década para el Desarrollo” fue adoptada por las Naciones Unidas en su Asamblea General del 25 de octubre de 1970, que marcó el 25º aniversario de la fundación de dicha organización universal. La estrategia que se ha planificado para evitar fracasos o deficiencias en esta Segunda Década de Desarrollo difiere en algunos puntos de aquella que se adoptó para la primera década. En la revista *Development Assistance* (1971, p. 28) se anota que, “reconociendo el fracaso de muchas de las intenciones expresadas al iniciarse la Primera Década de Desarrollo, se ha incorporado en la estrategia para la segunda década, una disposición en el sentido de consolidar la relación y evaluación periódica de las tareas cumplidas. (La 1ª evaluación regional se publicó el 7 de febrero de 1973. Ver ECLA, “Latin America and the International Development Strategy”: First regional appraisal, E/CN.12/947 and Add 1). El espíritu de esta disposición consiste no solamente en traer ante la opinión pública cómo funciona la comunidad universal, sino también el estudio de los países considerados individualmente en relación con las prescripciones de la estrategia. De otra parte, se trata también de ajustar el acontecer del desarrollo a las nuevas condiciones que aconsejan las enseñanzas de la historia y la propia experiencia. En esa línea de pensamiento, las predicciones para 1980 no pueden ser muy alentadoras. “Para hacer un informe realista —dice el libro *Social Change and Social Development Policy in Latin America*, publicado por las Naciones Unidas (mayo, 1970, p. 1)— es esencial distinguir las tendencias que son irreversibles, las tendencias que pueden ser extrapolizadas en el presente, pero pueden ser cambiadas mediante una política del Estado, y las nuevas circunstancias, que probablemente ofrecen oportunidades para ser aprovechadas, y peligros contra los cuales hay que estar en guardia”. Por ahora, en 1975, los programas que se desarrollan sobre esta materia presentan ciertas dificultades, sobre todo en materia de información, lo cual entorpece la cuantificación de datos y evaluación consiguiente dentro del tiempo previamente fijado. Se trata de un nuevo reto a las Naciones Unidas. ¿Serán coronados por el éxito estos esfuerzos de la organización mundial? Así lo deseamos, en beneficio de los pueblos de América Latina, los cuales buscan en el desarrollo la senda más adecuada para lograr su redención social y económica.

el referido sociólogo “El cambio puede estar convenientemente ligado a los asuntos de hecho, ya estudiados, mientras desarrollo social envuelve cuestiones de juicio y problemas de valor, lo cual no puede ser científicamente válido”.⁹

Es interesante averiguar en qué difiere el desarrollo, de otros tipos de cambio. Ante todo, debe observarse que desarrollo supone cambio de las condiciones existentes por otras condiciones que son consideradas como más deseables. Cuando se hace un esfuerzo que apunta a definir el desarrollo en términos de cambio deseable, el objetivo se alcanza rápidamente a costa de una serie de juicios de valor que se proponen específicamente. Pero, más allá de este punto es muy difícil concluir con una opinión autorizada y mucho menos formular propuestas de carácter científico. Desde el punto de vista práctico, muchos programas y decisiones operativas en materia de desarrollo se hacen postulando juicios de valor, aun en el caso de que existan diversos esquemas y deban explorarse otras vías.

Es bien sabido que la más significativa característica de la América Latina es la ausencia de una firme y definida evolución política y constitucional.

En efecto, el desarrollo en esos órdenes ha estado signado por la inestabilidad política y frecuentes cambios constitucionales. Como dice el renombrado especialista español Manuel Fraga Iribarne:

Cuando se concedan medallas a los escritores valiosos de libros de textos deberán encabezar la lista los tratados políticos de Hispanoamérica. Todo aquel que emprenda el escribir un volumen sobre política y gobierno de Hispanoamérica deberá estudiar la posibilidad de un tipo de libro con encuadernación movable que tenga un mecanismo para colocar las frecuentes modificaciones.¹⁰

Y es que la lista de cambios y modificaciones constitucionales que se han operado en esta parte del hemisferio tiene carácter interminable. El mismo Fraga Iribarne, al analizar la problemática política de la América Latina habla de una verdadera crisis, no sólo en la estructura política, sino también en el sistema socioeconómico, en las clases dirigentes y aun en los mismos ideales constitucionales.¹¹

Una de las causas más importantes de tal inestabilidad política, es la

⁹ Horowitz, Irving Louis, *Three Worlds of Development* (Second Edition), New York, 1972, p. 37.

¹⁰ Fraga Iribarne, Manuel, *Las constituciones en el Ecuador*, Madrid, 1957, p. xi.

¹¹ Fraga Iribarne, Manuel, *Sociedad política y gobierno en Hispanoamérica*, Madrid, 1962, pp. 96 y ss.

referente a los frecuentes movimientos revolucionarios, o hablando con más propiedad, *coups de états*, periódicos que se presentan en estos países desde hace más de un cuarto de siglo. Esta circunstancia la ha señalado con énfasis el doctor Salvador Dana Montaña, agregando lo siguiente "el mal es congénito: vivimos en un estado de revuelta o conmoción permanente, que es como la esencia misma de la inestabilidad política".¹² El fenómeno revolucionario es a menudo citado como característica en la evolución política de la América Latina. Los *scholars* americanos han puesto especial énfasis en esta circunstancia y se han llegado a contar hasta 1972, 202 revoluciones y golpes de Estado.

La verdad es que en sus lineamientos generales, la historia constitucional de la América Latina, ha venido girando en derredor de diversos factores, que si bien han tomado diferentes matices, en un grado mayor o menor no han dejado de tener vigencia. Entre dichos factores podemos destacar los siguientes: a) El caudillismo, transformado en los últimos veinticinco años en una forma de populismo adaptado a estos países; b) El militarismo; y c) la oligarquía. Todos estos fenómenos, de acuerdo con las circunstancias y las condiciones históricas de cada pueblo, han podido prohiar dos formas de organización política: la dictadura y la democracia.

El fenómeno del caudillismo no se produce en la América Latina con la misma fuerza del siglo xix. Sin embargo, no deja de llamar la atención ese factor de nuestra sociología política. Se trata en realidad, de la imposición personal de un hombre, de un jefe, que a veces por la fuerza, el engaño, mediante el plebiscito, o por otros medios, trata de perpetuarse en el poder.

Con respecto al caudillismo, es conocida, especialmente en los últimos veinticinco años, la presencia de figuras carismáticas, como Juan Domingo Perón, cuyas ideas plasmadas en la constitución argentina de 1949 reflejan cierta amalgama de concepciones prestadas al solidarismo social cristiano, a la constitución stalineana de 1936, al fascismo de Mussolini, etcétera.

El militarismo es otra fuerza que avasalla en diferentes países latinoamericanos dentro de este periodo. Son muy pocos los que han escapado a la ola del militarismo en el poder, aun cuando conviene observar que se dan regímenes militaristas y nacionalistas de izquierda, apegados al nasserismo, como ocurre en Perú y Panamá.

También la oligarquía como clase política dominante¹³ ha influido

¹² Dana Montaña, Salvador M., *Las causas de la inestabilidad política en América Latina*, Maracaibo, 1966, p. xx.

¹³ "En la oligarquía, la clase social menos numerosa se arroja el gobierno del Estado". J. Gil Fortoul, "Prefacio", *Historia constitucional de Venezuela*, 1930.

muchas veces decisivamente en el escenario constitucional de la América Latina. Ella difiere del caudillismo y del militarismo en que, mientras la influencia de ésta tiene carácter permanente, los otros son transitorios y alternados en la historia.

En lo que respecta a las relaciones con los Estados Unidos, éstas se desarrollaron con ciertos altibajos. Los gobiernos republicanos del país del norte no dieron a la América Latina la importancia merecida en la primera década del lapso que se estudia. Al llegar al poder J. F. Kennedy lanzó el programa conocido con el nombre de Alianza para el Progreso, el cual no concluyó al ser asesinado el nombrado presidente, continuando durante la administración del presidente Johnson, para ser eliminado finalmente durante el gobierno de Nixon. Dicho mandatario envió al gobernador del Estado de New York, Nelson Rockefeller, a un periplo por la América Latina, y dicho funcionario presentó un informe cuyo texto no exhibe el menor interés en lo que concierne a dichas relaciones.

En la última posguerra, al doblar el año de 1945, se produjo en la América Latina una ola de regímenes democráticos, que tuvieron fundamentalmente como determinantes históricas el triunfo de los aliados en el mundo y el hábito de democratización que el armisticio trajo consigo.

Pero, a partir de 1950 hay un resurgimiento de gobiernos fuertes, como ocurrió en Venezuela, Guatemala, Colombia, Cuba, Paraguay, Perú, etcétera. Es interesante citar la opinión del profesor francés André Hauriou, quien señala como una de las causas más importantes del acercamiento hacia este tipo de regímenes, el ofrecimiento de armas y excedentes de guerra que los Estados Unidos hicieron a los Estados de la América Latina durante la conferencia de Río en el año de 1957.¹⁴

Posteriormente, un nuevo asalto a las dictaduras por las fuerzas democráticas se perfila a partir de los cinco años anteriores a 1960, con desplome de dictaduras, movimientos de masas y explosión de ideas progresistas, llenas de contenido social y económico. Así sucedió en Venezuela, Colombia, Cuba, Perú, Argentina, Chile, etcétera.

Es interesante señalar en los últimos veinticinco años la existencia de una serie de fenómenos socioeconómicos que han aflorado a la superficie y que no han dejado de ejercer extraordinaria influencia sobre los movimientos constitucionales de la América Latina. El hundimiento del orden tradicional que taladra las barreras geográficas, la explosión demográfica, la aparición de una nueva estratificación y movilidad social, la discutida

¹⁴ Hauriou, André, *Cours de Droit Constitutionnel Etranger. 1960-1961*, París, 1961, p. 107.

presencia de inversiones extranjeras y el enorme crecimiento de los medios de comunicación, son factores que no pueden subestimarse en estudios de esta naturaleza.

De otra parte, la escasez de divisas extranjeras impulsa a los países de la América Latina, principalmente en la década que va de 1950, originada en el derroche desenfrenado de sus divisas, en gastos distanciados de toda planificación financiera, a la práctica sistemática de la intervención estatal en los asuntos económicos y a cambios improvisados en la política de exportaciones. A ello se agrega la invención en Europa de una industria manufacturera, lo cual llevó a la quiebra de sistemas de exportación que significaban la principal fuente de ingresos en países latinoamericanos. En todo caso, e independientemente de las formas y orígenes de esa intervención, ésta adoptó todas las dimensiones de un esfuerzo deliberado para la promoción de su desarrollo nacional.

Como dice Jaguaribe, dentro de ese experimento se dio una íntima relación entre sus aspectos económicos y sociopolíticos. Y agrega que las dos causas o características fundamentales de la crisis fueron: a) La incapacidad que revelaron los regímenes latinoamericanos de la época para definir con coherencia el objetivo y las limitaciones de la tarea económica que habían propuesto para el Estado Nacional, y b) la incapacidad política que demostraron esos gobiernos, ya sea para atraer a suficientes sectores de la élite y subélite con el fin de neutralizar las conspiraciones antiprogresistas, de las fuerzas reaccionarias, o para hacerles frente y someterlas.¹⁵

De allí que las estructuras constitucionales quieran reflejar estos cambios. La oposición entre las ideas políticas y la realidad social ha alcanzado tanta significación que la inmensa mayoría de estos pueblos busca nuevas fórmulas, nuevas soluciones para problemas que no dejan de plantearse.

Hoy, a la altura de un año que inicia el último cuarto del siglo, pensamos que los cambios políticos y constitucionales se imponen, no como aplicación de paños calientes para solucionar los grandes problemas latinoamericanos, sino como fórmula definitiva para encontrar los caminos que conduzcan al rescate de principios fundamentales en su desarrollo.

¹⁵ Jaguaribe, Helio, *Crisis y alternativas de la América Latina. Reforma o Revolución* (versión castellana de Floreal Mazia), Buenos Aires, 1972, p. 64.

2. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA

Desde el punto de vista político, la evolución histórica de Venezuela en los últimos veinticinco años, puede dividirse en dos periodos perfectamente definidos: a) *El ciclo de la dictadura*, a partir de 1950, que tiene como telón de fondo el cuartelazo de 24 de noviembre de 1948, y b) *El periodo de la democracia*, iniciado el 23 de enero de 1958, con el movimiento que depuso al dictador Pérez Jiménez, y que puede considerarse como una etapa de mayor apertura y libertad política.

a) *La etapa de la dictadura*: La promulgación de la Constitución de 1953 tiene como antecedente histórico el golpe de Estado de tipo militar que derrocó al presidente Rómulo Gallegos, electo por votación universal directa y secreta en 1947. Como consecuencia de dicho golpe, tres tenientes coroneles que habían colaborado estrechamente con el gobierno del novelista Gallegos integraron una junta militar en la forma siguiente: Carlos Delgado Chalbaud, quien había sido hasta el momento ministro de la Defensa (rama militar), para presidirla; Marcos Pérez Jiménez, antiguo jefe del Estado Mayor, asume el Ministerio de la Defensa, y J. L. Llovera Páez, anterior subjefe del Estado Mayor se encarga del Ministerio de Relaciones Interiores. Esta junta suspendió las garantías constitucionales, ordenó la ilegalización de Acción Democrática y del Partido Comunista de Venezuela, se autoproclamó representativa de las Fuerzas Armadas, que desde los cuarteles dictaba las directrices a seguir al gobierno colegiado de facto, obligándose éste por disposición expresa de un acta suscrita al efecto, a consultarle y a rendirle cuenta de sus actos.

El programa fundamental que inspiró el nuevo gobierno de facto se orientó a desterrar toda posibilidad de competencia política manifestada por el régimen de partidos y por la lucha de ideologías. Trató de buscarse la exaltación de los valores nacionales, el engrandecimiento del Estado y el desarrollo tecnológico. No obstante, comenzó a recortarse en el panorama del nuevo gobierno cierto trasfondo propicio al juego de ciertos partidos, debido quizás a la influencia del secretario de la junta. De otra parte, el comandante Delgado Chalbaud, quien no disimulaba su elevada cultura de origen francés, parece que sentía ciertos remordimientos de conciencia y trató de imprimirle a la situación un carácter hasta cierto punto tolerante.

Lamentablemente, la coyuntura se modifica radicalmente cuando en diciembre de 1950, el presidente de la junta militar es asesinado en forma

cobarde, en una calle solitaria de las afueras de Caracas, al trasladarse con una sola escolta y su edecán desde su casa al Palacio de Miraflores.¹⁶

A raíz del magnicidio cometido en la persona del comandante Delgado Chalbaud se estructuró una nueva junta, esta vez presidida por un civil, el doctor Germán Suárez Flamerich, quedando los otros dos miembros en dicha junta. Simultáneamente, la idea de provocar una consulta popular gana terreno en el régimen de facto, con la seguridad de que dicha consulta convalidaría el golpe de 24 de noviembre de 1948. Al efecto se convocó a elecciones el 30 de noviembre de 1952, concurriendo tres fuerzas políticas: a) El Frente Electoral Independiente (FEI) que se denominó Partido Nacionalista Unitario (PNU) en algunos Estados, órgano político del gobierno dictatorial de aquella época; b) El Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), y Unión Republicana Democrática (URD).

Cuando el resultado de las elecciones tendía a favorecer a Unión Republicana Democrática, partido hacia el cual se volcaron los votos de las organizaciones disueltas¹⁷ y se advirtió que el poder resbalaba de sus manos, el régimen de facto rompió abruptamente con los mismos y se precipitó un tercer golpe de fuerza que hizo añicos esta nueva esperanza del pueblo venezolano. Unión Republicana Democrática fue disuelta y su máximo dirigente Jóvito Villalba quedó expulsado casi violentamente del territorio nacional.

De 1953 a 1957 Pérez Jiménez, con el grado de general, desgobernó al país, liberado ya de los civiles que habían aconsejado la consulta electoral,¹⁸ llamó a Laureano Vallenilla Lanz para que se encargara del Ministerio de Relaciones Interiores, endosando éste en todas y en cada una de sus partes las acciones de la dictadura al engrasar diariamente la maquinaria de su brazo policial, especie de gestapo venezolana que a

¹⁶ Los que cometieron ese crimen político fueron apresados. El exguerrillero, Rafael Simón Urbina, quien se había refugiado en la Embajada de Nicaragua fue entregado a las fuerzas policiales por el embajador. Posteriormente, se le aplicó "la ley de fuga" por la seguridad nacional y sus cómplices fueron condenados a presidio y prisión. Si bien se conocen los autores materiales del magnicidio, no ha quedado esclarecido lo referente a los autores intelectuales del mismo. Como se teñían muchos comentarios y se oían muchas versiones que involucraban a Pérez Jiménez, la junta ordenó la publicación del sumario instruido al efecto, pero a los pocos meses éste fue recogido por las autoridades.

¹⁷ Aun cuando los dirigentes de Acción Democrática en la clandestinidad niegan que ellos hubiesen ordenado a sus militantes votar por Unión Republicana Democrática, parece que a pesar de que el voto nulo fue la línea que debían seguir, estas instrucciones no fueron obedecidas por la base de dicho partido.

¹⁸ Dichos personajes fueron el presidente de la junta, Germán Suárez Flamerich, y el secretario, Miguel Moreno.

fuerza de sangre y fuego segó vidas, destruyó hogares, maltrató seres inocentes y sembró el país de escarnio e ignominia. Finalmente, como dice Augusto Mijares:

Esta tenebrosa organización no llegó a adquirir suficiente eficacia técnica para contrarrestar la simultánea reacción del ejército traicionado, de los partidos perseguidos, de la burguesía capitalista amenazada en sus intereses por la actividad empresarial del Estado, de la pequeña burguesía agobiada de impuestos y del pueblo irritado por tanto alarde de poderío.¹⁹

Cuando despuntó la aurora del 23 de enero de 1958, los motores del avión presidencial ensordecieron el cielo de Caracas. El general se fue en retirada, acompañado de sus capitanes, mientras Venezuela toda despertaba alborozada de una larga pesadilla.

b) *El periodo democrático*: A partir de esa fecha se constituyó, primero una junta militar de gobierno, presidida por el contralmirante Wolfgang Larrazábal, luego una junta de gobierno se integró y se desarrolló un corto periodo de provisionalidad que puso a prueba, mediante el llamado régimen de unidad a los partidos políticos que renacieron a la vida pública,²⁰ con ánimo de rescatar aquellos principios execrados por el despotismo. Para 1958 se convoca a elecciones y al efecto se sanciona un moderno y democrático estatuto electoral, el cual crea un Consejo Supremo Electoral llamado a presenciar los comicios que se efectuarían el 8 de diciembre de 1958, dentro de un país cuyos habitantes permanecían huérfanos de derechos y garantías ciudadanas.

Pero antes de efectuarse las elecciones, los tres partidos mayoritarios para aquel entonces, suscriben un pacto llamado Pacto de Punto Fijo,²¹ en el cual se delinea de antemano el apoyo obligatorio de los partidos signatarios para aquel que hubiese ganado la Presidencia de la República. Al efecto, en la Declaración de Principios del Pacto de Punto Fijo se lee lo siguiente:

El candidato que resulte electo por la voluntad popular gozará del respaldo de los otros candidatos y de los partidos que suscriben aquel

¹⁹ Mijares, Augusto, *Venezuela independiente*, Caracas, 1962, p. 297.

²⁰ Debe recordarse que durante la época de dictadura que se estudia, fueron ilegalizados, primero Acción Democrática, luego el Partido Comunista de Venezuela, y finalmente, Unión Republicana Democrática. El Partido COPEI se encontraba prácticamente en una especie de semiclandestinidad.

²¹ Se llamó así dicho pacto, no por la ciudad petrolera que lleva ese nombre, sino por cuanto se suscribió en una Villa o quinta propiedad del Dr. Rafael Caldera que así se denominaba.

pacto... El presidente constitucional organizará un gobierno de unidad nacional, sin hegemonías partidistas, en el cual estarán representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes.

Al ganar Rómulo Betancourt estas elecciones cumple literalmente con las bases del Pacto de Punto Fijo e inicia un régimen de integración conocido con el nombre de Gobierno de Unidad, del cual se retira intempestivamente Unión Republicana Democrática, como dice Siso Martínez, “la manzana de la discordia fue Cuba” y agrega “por definir una política frente a la Revolución cubana, que no podría ser cordial, por razones de política internacional, se quebrantó la coalición”.²² El partido social cristiano COPEI se quedó en el gobierno y permaneció compartiendo responsabilidades de poder hasta 1964, cuando el candidato del mismo partido de Betancourt, Raúl Leoni gana las elecciones, retirándose COPEI del gobierno y adoptando una posición que fue llamada línea doble A (autonomía en acción).

Durante el periodo de Betancourt, Venezuela atraviesa una época difícil signada por tropiezos institucionales, debido al terrible influjo de la revuelta armada interior. Durante esta época se suceden varios cuartelazos, entre los cuales habría que mencionar la rebelión de Carúpano o “Carupanazo” y la de Puerto Cabello o “Porteñazo”, de tendencia comunista. Dichos cuartelazos fueron develados por el gobierno, pero casi simultáneamente se produce el movimiento de guerrillas urbanas y rurales que se iniciaron en octubre y noviembre de 1960, con movimientos insurreccionales y motines callejeros de estudiantes y liceistas, atentados terroristas, asesinatos de policías a mansalva y atracos a mano armada para obtener fondos y mantener el estado de insurrección. En el campo las guerrillas afloraron y la situación de insurgencia llegó a plantear obstáculos al ejercicio de la función gubernamental.²³

No obstante, la insurgencia armada fracasó y quienes habían sostenido que en Venezuela estaban dadas las condiciones históricas para derrocar el gobierno representativo existente, debieron rectificar sus puntos de vista

²² Siso Martínez, J. M., *Ciento cincuenta años de Vida Republicana* (libro colectivo), Caracas, 1963, p. 205.

²³ Durante el periodo de Betancourt las garantías constitucionales fueron suspendidas por el Ejecutivo. Dicha suspensión fue ratificada por las cámaras legislativas, ya que a su juicio dicha suspensión estaba perfectamente justificada, no sólo por el movimiento de guerrillas sino también por el atentado terrorista contra el mismo presidente el 24 de junio de 1960, que segó la vida del jefe de la casa militar y produjo lesiones graves al presidente, al ministro de la Defensa y a su esposa. Se demostró que dicho atentado fue organizado por agentes de Rafael Leónidas Trujillo, el dictador dominicano.

y volver a la vida ciudadana. Para determinar las causas de dicho fracaso es indispensable decir que toda insurgencia armada en esta naturaleza exige como prerequisites de obligatorio cumplimiento y entre otros, los siguientes: soporte popular, unidad para el esfuerzo que se cumple; liderazgo único y disciplina; propaganda efectiva; uso eficaz del medio ambiente; terreno favorable; seguridad en el cumplimiento de las operaciones; inteligencia e incremento constante de la fuerza que impulsa para obtener la victoria. No es el momento de estudiar la revuelta armada en Venezuela, porque para hacerlo habría que analizar detenidamente la aplicación de tales condiciones, pero es sabido que ni las guerrillas del campo o de la ciudad, ni los motines encontraron suficiente apoyo en la gente del agro y en la gente de la calle. De otra parte, no existió unidad en el esfuerzo ya que ellos discreparon visiblemente sobre la estrategia a seguir. En ese sentido, es conocida la disgregación que en la lucha guerrillera se produjo como resultado de estas desavenencias. Hubo falta de coordinación entre la insurgencia del campo y la guerrilla de la ciudad;²⁴ en lo que respecta a la ausencia de una propaganda efectiva y el uso eficaz del teatro de operaciones, que unido a la falta de un soporte oficial contribuyeron al desmoronamiento de dicho tipo de insurgencia armada. Finalmente, debe señalarse que el fenómeno de la infiltración neomarxista en Venezuela fue el producto de desajustes en la América Latina.

Otro fenómeno digno de tomarse en cuenta durante el periodo de Betancourt fue el referente a la división de los partidos políticos tradicionales. De Acción Democrática surgieron el Movimiento de Izquierda Revolucionaria con una tendencia radical hacia la izquierda y con grandes sectores de la juventud acción democratista en sus filas y el PRIN Partido Revolucionario Institucionalista, que murió sin pena ni gloria en el siguiente periodo constitucional.

En las elecciones de diciembre de 1963, el triunfo correspondió al doctor Raúl Leoni, quien gobernó apoyado en lo que se ha llamado "*la ancha base*", con la colaboración de un nuevo partido, el Frente Nacional Democrático y Unión Republicana Democrática, ya mencionado.

Durante este quinquenio, la insurgencia armada se debilitó considerablemente, aun cuando no puede afirmarse que se hubiese extinguido para esa época. Asimismo, hubo cierta recuperación en el sector financiero, que había sufrido una crisis en 1961 por el desajuste en los precios del

²⁴ Parece ser que estas desavenencias obedecieron, no sólo a disposiciones encontradas entre los jefes guerrilleros desde el punto de vista táctico y estratégico, sino también a una repercusión de los conflictos chino-soviéticos.

petróleo en los mercados mundiales, y disminuyó considerablemente las divisas provocando la devaluación del signo monetario venezolano.

Dentro de ese periodo, en 1966, la Universidad Central de Venezuela, en Caracas, fue allanada y se practicó un registro minucioso en sus instalaciones, pero posteriormente se reanudaron las clases.

Otro rasgo digno de mencionar es el tercer desprendimiento grupal salido de Acción Democrática, el cual fue provocado en el mes de diciembre de 1967, con motivo de la candidatura del doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa.

En las elecciones siguientes de 1968, el fraccionamiento de la opinión en numerosos partidos y la división de éstos en grupos y corpúsculos políticos es un fenómeno digno de notar. En efecto, en dicha consulta concurrieron 11 partidos nacionales,²⁵ saliendo victorioso el candidato social cristiano, Rafael Caldera, quien había sido postulado como candidato presidencial en las elecciones anteriores de 1948, 1958 y 1963.

Como presidente de la República, Rafael Caldera puso de relieve innegables dotes políticas e intelectuales. Su gobierno se vio signado por una franca política de pacificación nacional. Los partidos de la extrema izquierda (M.I.R. y P.C.V.), que habían sido inhabilitados durante el régimen de Betancourt, fueron restituidos a la vida política nacional. Desde el punto de vista internacional se dio cierta apertura diplomática a las relaciones con otros Estados, incluyendo a la Unión Soviética y a Cuba, y se rectificó la llamada "Doctrina Betancourt", que propiciaba la ruptura diplomática con todo régimen de fuerza que se instalara, principalmente en el hemisferio occidental, como una especie de cordón sanitario tendiente a aislar dicho régimen.

En materia de política económica fue partidario de un nacionalismo económico, combatió la espiral inflacionaria, se enfrentó a intereses económicos que trataban de aumentar los precios de productos de primera necesidad para el pueblo, como los provenientes de la industria láctea. En su último mensaje de fin de año, poco antes de entregar el cargo, anunció una serie de medidas tales como la extensión de la Ley del Trabajo a

²⁵ A partir de las elecciones de 1958, el ordenamiento electoral venezolano consagró el sistema electoral de la representación proporcional que también había sido fugazmente aplicado en los comicios de 1947 para Asamblea Constituyente y de 1948 para Congreso Nacional, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales. Es evidente que el régimen de representación proporcional de las minorías tiende a la formación de partidos múltiples e independientes: toda minoría garantiza por los mismos mecanismos del sistema, su representación, lo cual favorece la atomización política y la fragmentación de opiniones pertenecientes a un mismo grupo político, de manera que se da una propensión hacia el matiz ideológico.

nuevas categorías de asalariados; nacionalización de la industria lechera y de ciertas empresas de electricidad, nacionalización de la televisión, etcétera (sectores controlados por capitales americanos). Aun cuando estas medidas anunciadas, pero no ejecutadas, en razón de las circunstancias, se podría prever fácilmente dentro de qué óptica se situaría la oposición de COPEI al nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Cuando son convocadas las elecciones de 1973, el país se encuentra abocado a una intensa y abundante campaña electoral, dirigida principalmente por los dos grandes partidos llamados del *statu quo* (COPEI en el gobierno y Acción Democrática en la oposición). Al efecto, los venezolanos son sometidos a una extraordinaria presión publicitaria por parte de los mencionados grupos. Según cálculos que se hicieron, cada voto le costó a Acción Democrática 30 bolívares (aproximadamente 7 dólares), mientras que para COPEI representó una erogación de 40 bolívares (aproximadamente 9 dólares)²⁶ Esa técnica contribuyó indudablemente a la decisión final, tanto más cuanto que los otros partidos carecían de los medios suficientes para ejercer una propaganda de la misma naturaleza, orientada a la alineación y acondicionamiento del pueblo por agrupaciones políticas, que gastaron millones y millones de bolívares.²⁷

En las elecciones de 1973 sale victorioso el candidato de Acción Democrática, Carlos Andrés Pérez, partido que retorna al poder. En forma paradójica COPEI pierde el gobierno obteniendo el más alto porcentaje en toda su historia política. En efecto, el candidato Lorenzo Fernández obtuvo un 36.78% de los votos válidos consignados en todo el país, mientras en 1968, Rafael Caldera había sido electo con un 29%. En realidad, para este proceso electoral no se había previsto una polarización

²⁶ Según datos contenidos en el órgano de opinión francesa *Le Monde Diplomatique*, mayo, 1974, núm. 240, en el último mes de la campaña electoral COPEI pagaba cuarenta y dos cuñas diarias por televisión y ocho por hora en cada una de las estaciones de radio, mientras en Caracas se ordenaban quince páginas por día en los diarios de la capital y de veinte páginas por día en los diarios de provincia. En diciembre de 1973 ese partido gastó 2 800 000 Bs. en propaganda electoral.

²⁷ Conforme a la Ley Orgánica de Sufragio se establecen disposiciones orientadas a ordenar la posibilidad para que todos los partidos tengan acceso a los medios de comunicación social, y en el artículo 154 se establece que en el presupuesto del Consejo Supremo Electoral se incluirá en el año correspondiente a la celebración de las elecciones una partida destinada a contribuir al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos. Dicha partida debe distribuirse en forma proporcional a la votación respectiva, entre los partidos que obtengan en esas elecciones, para Cámaras Legislativas Nacionales, más del 10% del total de los votos válidos depositados.

tan neta y franca como la que efectivamente se produjo. Esta polarización fue una verdadera sorpresa para los entendidos en la materia.

Lo cierto es que mientras los ideólogos de Acción Democrática enfocan los resultados de los escrutinios como una manifestación de adhesión popular a la democracia representativa, las fuerzas económicas consideran que tales resultados significaron una garantía popular favorable a las estructuras capitalistas. “De manera más clara que en toda otra ocasión, dice la organización patronal más poderosa del país (Fedecámaras), la población venezolana ha expresado sin ambigüedades su apoyo a las instituciones que caracterizan el sistema de economía descentralizada, propio a una sociedad pluralista que mantiene los principios de libertad y de dignidad individuales”.

El acceso de Carlos Andrés Pérez al poder y el control del Poder Legislativo por su partido Acción Democrática, envuelve un cambio político significativo en la política nacional. Es curioso observar que el fenómeno o milagro que anteriormente se había expresado por el fervor de las masas a un carismático personaje,²⁸ esta vez se manifiesta hacia este candidato, quien durante el régimen de Betancourt, como ministro de Relaciones Interiores, había atacado frontalmente todo intento de las izquierdas radicales para doblegar el régimen.

En ese sentido, el régimen que llegó al poder en 1974 ha cambiado su actitud hacia las izquierdas revertiendo su política de represión mantenida durante el gobierno de Betancourt por cierta tolerancia hacia los partidos restituidos a la legalidad en el régimen anterior.

Durante este periodo la riqueza petrolera venezolana produce extraordinarios dividendos y el presupuesto nacional llega a los 36 000 millones de bolívares. Carlos Andrés Pérez solicitó del Congreso autorización habilitante para sancionar por decretos más de 50 leyes. En sus discursos, el presidente promete al pueblo una más justa distribución de la riqueza proveniente del petróleo, y se permite la elevación de precios para artículos de primera necesidad que Rafael Caldera había combatido, ordenándose al mismo tiempo un ligero aumento general de salarios y sueldos. El proceso inflacionario comienza su marcha ascendente en 1974 y para el final del año de 1975 el costo de la vida ha aumentado en más del 20%.

De otra parte, la justa distribución de la riqueza propiciada por el presidente no se logra sino en ciertos sectores de la clase media y de la clase

²⁸ Son conocidos los casos de W. Larrazábal, Arturo Uslar Pietri y Luis Beltrán Prieto en anteriores procesos electorales.

más pudiente, mientras el pueblo desposeído permanece al margen de la buena situación que el prodigioso incremento del recurso petrolero provoca.

Durante los dos años en el gobierno de Carlos Andrés Pérez se hicieron esfuerzos para fortalecer el Pacto Andino, que en el régimen anterior había alcanzado especial significación.

En lo referente al hierro y en materia petrolera se promulgaron las respectivas leyes de nacionalización de ambas industrias; aun cuando, desde el punto de vista técnico continúa la dependencia, Venezuela logró dominio sobre las fases de dichas industrias mediante la extinción de las concesiones existentes para el 31 de diciembre de 1974 para el hierro y el 31 de diciembre de 1975, en lo concerniente al petróleo.

3. EL CUADRO CONSTITUCIONAL

Durante el periodo a que se contrae este estudio, Venezuela ha estado regida por dos constituciones: la primera, sancionada el 15 de abril de 1953, y la otra, vigente desde el 23 de enero de 1961.

La Constitución de 1953

Como se ha visto, el régimen político de la dictadura no era satisfactorio. Ya en la conferencia de la OEA de Caracas, en 1953, se pudieron expresar conceptos, especialmente por boca del ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, que en nada favorecían el tipo de sistema dictatorial implantado en el país.

Tampoco la cronología constitucional de la época fue muy permeable a los cambios sociales. Como se ha dicho, cuando se produce el cuartelazo de 24 de noviembre de 1948, el país se encuentra regido por el texto constitucional de 5 de julio de 1947, muy efímero, si se recuerda que apenas duró 16 meses. No obstante, ella logró incorporar a sus lineamientos estructurales elementos de significativa importancia para la vida jurídica del país. Por acta constitutiva del régimen de facto que subió al poder a raíz del 24 de noviembre de 1948, se derogó la democrática Constitución de 1947 y se pusieron en vigor las normas del texto de 1945, más las disposiciones progresistas de 1947. La verdad es que dicha acta ha sido controvertida en el campo doctrinario alegándose la imposibilidad jurídica del gobierno de facto para poner en vigencia un texto constitu-

cional determinado, cuando lo aconsejable hubiese sido convocar de inmediato a nuevas elecciones de poder constituyente originario.

Venezuela soportó por más de cuatro años esta anormal situación. Finalmente, el 15 de abril de 1953, después de una elección cuya legitimidad está puesta en tela de juicio, se dictó la constitución de esa fecha, sancionada por una Asamblea constituyente que se instaló con 50 miembros.²⁹

El acto de decisión con arreglo al cual se produjo dicha instalación no puede considerarse democrático. Menos de la mitad de los representantes electos faltaron a las sesiones de inauguración de dicho cuerpo, en protesta al fraude electoral de 2 de diciembre de 1952, el cual significó uno de los mayores ludibrios al pueblo venezolano e hizo cabalgar la legitimidad de dichas elecciones sobre los más oscuros designios.

La Constitución de 1953 está viciada en su origen. Es decir, no sólo en la decisión fundamental que la plasmó sino también en cuanto a bases jurídicas, discutibles desde todo punto de vista.

En todo caso, se intentará una somera referencia a los principales aspectos sostenidos en dicho texto.

El Proyecto de Constitución señalaba en el preámbulo la invocación al Dios Todopoderoso. En la segunda discusión se propuso encabezar la Constitución "En el nombre de Dios Todopoderoso" y así fue aprobado.³⁰

En sus lineamientos generales, la Constitución de 1953 debe considerarse como de tipo ejecutivista, ya que limita considerablemente las atribuciones de la rama legislativa en beneficio del Ejecutivo. Al efecto, el artículo 100 dice que el Poder Ejecutivo Nacional será ejercido por el Presidente de la República. Se atenúa el control del poder Legislativo

²⁹ Por falta de quórum especial (2/3 partes), la Asamblea Nacional Constituyente se constituyó en Comisión Preparatoria el 9 de enero de 1953, de acuerdo con el Estatuto Electoral vigente para la fecha.

³⁰ El punto referente a la invocación al Dios Todopoderoso capturó la atención del constituyente venezolano que redactó la Constitución de 1947. El anteproyecto de Constitución de 1947 omitió dicha invocación, la cual había venido apareciendo en todas las anteriores constituciones. Dicha omisión produjo una persistente reacción dentro de los sectores católicos del país. El 30 de septiembre de 1946, el Episcopado patrio dirigió un mensaje a la Asamblea Nacional Constituyente, en donde se dice lo siguiente: "Al pedir que el nombre de Dios sea puesto en el preámbulo de la Constitución, hacemos uso de un sagrado derecho que nos asiste como representantes de un pueblo espiritualista, culto, católico en su mayoría y cumplimos con una grave responsabilidad social" (ver *Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente, Caracas, 1947*, núm. 20, pp. 3 y 4). Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente mencionada acogió la siguiente fórmula: "*La Asamblea Nacional Constituyente, en representación del pueblo de Venezuela para quien invoca la protección de Dios Todopoderoso.*"

sobre los ministros eliminando toda posibilidad de que éstos sean objeto de un voto de censura, aun por la mayoría calificada a que se refería la Constitución de 1947 e injertando la posibilidad de intervención de la Corte Federal en una materia de tipo eminentemente político (artículo 78).

En lo que concierne a declaraciones, derechos y garantías, el texto que comentamos borra de su articulado el *habeas corpus* y la posibilidad de su reglamentación. Asimismo se olvida en forma intencionada la incorporación de ciertos derechos y garantías, como el amparo, la educación, la amplitud social en materia de propiedad, etcétera.

En materia de emergencia se confiere un extenso poder discrecional a la rama ejecutiva, de tal suerte que nuestro país vivió con las garantías suspendidas desde el 24 de noviembre de 1948 hasta el 23 de enero de 1958.

Las disposiciones sobre nacionalidad que el constituyente de 1947 había consagrado se modifican sustancialmente (artículos 22 al 27) y se acogen principios diferentes sobre la materia.

Uno de los aspectos más significativos en la carta que comentamos consiste en haber eliminado el sistema federal que tradicionalmente aparecía, al menos en la letra de nuestros textos fundamentales. Se cambia el nombre de “*Estados Unidos de Venezuela*” por el de “*República de Venezuela*”, para designar al Estado y se invierte la fórmula tradicional en lo que respecta al deslinde de atribuciones entre el Poder Central y los Estados que integran la nación venezolana, de suerte que todo aquello no indicado expresamente como de la competencia del Estado debe considerarse atribución propia del Poder Nacional. En otras palabras, la Constitución de 1953 barre con aquella estipulación constitucional, presea valiosa engarzada en los códigos fundamentales de Venezuela desde el movimiento federal de 1864, por la cual los Estados conservaban en toda su plenitud la soberanía no delegada en la nación. Ya no hay atribuciones inherentes a los Estados no contemplados en la Constitución. Lo que hay son atribuciones propias del Poder Nacional cuando una expresa disposición constitucional no la reserva a los Estados. Al efecto, el ordinal 29 del artículo 60 estipula expresamente como de la competencia del Poder Nacional “toda materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes”. Con esa reforma se le estaba asestando el golpe de gracia al federalismo venezolano.

El presidencialismo que se establece en ese texto se distancia del “*parlamentarismo aproximado*” que había señalado la anterior Constitución,

no sólo en el carácter autoritario del régimen político sino también en cuanto al dominio que el presidente ejerce sobre el Poder Legislativo.

De otra parte, los poderes del presidente se aumentaron en forma excesiva, conformándose así un instrumento de tipo ejecutivista. También se permitió la reelección del presidente de la República.

Se mantiene el sufragio universal, directo y secreto,³¹ agregándose el carácter obligatorio del voto que se dio en las elecciones de 1953 (artículo 39).

En el orden legislativo se inscribe en sus cánones el sufragio indirecto para elegir a los senadores y se mitigan las fórmulas firmes y estables sobre incompatibilidad e ineligibilidad, contempladas en la Constitución de 1947.

En cuanto al Poder Judicial, se conserva la carrera judicial y se ratifica el principio de la centralización o nacionalización de la justicia que se había establecido en la reforma constitucional de 1945. Se regresa a la fórmula incorrecta de refundir en la institución del Ministerio Público, las figuras del fiscal general y el procurador de la nación (artículo 136). Desaparece la Corte Suprema de Justicia y el máximo Tribunal de la República se divide en una Corte Federal y una Corte de Casación, con 5 y 10 vocales, cada una, respectivamente.

El cambio constitucional conoce un solo mecanismo procesal sin establecer la distinción que otras constituciones utilizan entre reforma y enmienda.

Finalmente, las “Disposiciones Transitorias” se dirigen a apuntalar jurídicamente el golpe de fuerza de diciembre de 1952, disponiéndose que corresponderá a la Asamblea Nacional Constituyente que sancionó el texto de 1953:

- a) Organizar el poder público (se refiere a los tres poderes), para el periodo constitucional que comienza el 19 de abril de 1953;
- b) A elegir al presidente de la República (como era de esperarse se eligió por la misma Asamblea a Marcos Pérez Jiménez);

³¹ No obstante, el mentor intelectual del régimen, Laureano Vallenilla Lanz ideó un sistema electoral para la reelección de Pérez Jiménez en 1957. Dicho sistema consistió en la convocatoria de un plebiscito por el cual el elector, sin previa inscripción en el registro elector depositaría dos tipos de tarjetas: una roja y otra azul; la primera en favor de la reelección y la otra en contra. Dicho mecanismo falseaba la esencia del sufragio universal y los más elementales principios en materia de pureza del voto. Como era de esperarse, la reelección se conformó. Pero a los pocos días, el precario andamiaje del régimen fue desmoronado por la Revolución de 23 de enero de 1958.

- c) A elegir a los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara del Senado (lo cual es una fórmula muy curiosa, si se toma en cuenta que la Constitución establecía un procedimiento diferente);
- d) A elegir a los miembros de la Corte Federal y de la Corte de Casación;
- e) A elegir al contralor y al procurador de la Nación;
- f) A elegir a los miembros de las Asambleas Legislativas de los Estados y de los Concejos Municipales.

Entre tanto se mantuvieron suspendidas las garantías constitucionales y se autorizó al presidente de la República para tomar “las medidas que juzgue convenientes a la preservación en toda forma de la seguridad de la Nación, la conservación de la paz social y el mantenimiento del orden público” (Disposición Transitoria Tercera).

La Constitución de 1961

El texto constitucional que rige en Venezuela tiene ya cierta duración en el tiempo, lo cual permite a los juristas intentar un esfuerzo de síntesis dogmática del mismo. Debe tratarse, asimismo de analizar hasta qué punto hay una adecuación a la realidad social.

En efecto, a los quince años de su vigencia, es hora de trazar un balance de dicha evolución constitucional, tanto más cuanto si tomamos en cuenta que ese código fundamental debe ser considerado, no sólo como el conjunto de principios filosóficos que inspiran sus líneas programáticas, sino también como régimen normativo de la vida real del pueblo venezolano.

Si se considera a la Constitución de cada país como compromiso entre las tradiciones políticas existentes y el derecho constitucional general o problemática jurídica, no podemos considerarla como algo inmutable. Ella tiene que modificarse conforme a las ideas y fenómenos políticos que la vida sustenta. Es decir, las relaciones políticas y sociales que el régimen constitucional diseña, dependen en un alto grado de las ideologías, por un lado, y por el otro, de los fenómenos políticos que, conjuntamente con las ideologías contribuyen a conformar relaciones organizadas cuando una conducta colectiva está debidamente ordenada, jerarquizada y centralizada, siguiendo modelos fijados de antemano sobre esquemas más o menos rígidos, sistematizados y formulados en esos códigos fundamentales denominados constituciones.

En ese orden de ideas, el texto constitucional debe contener como norma primaria la consagración del régimen democrático, el cual, expresado en lenguaje jurídico no es otra cosa sino el Estado de derecho. No es posible, en consecuencia, hablar de una forma de Estado al margen de la democracia, que pueda realizar el dominio supremo del derecho. Esa constitución debe estar impregnada con las tradiciones nacionales y el ideal del Estado de derecho, elaborado por la conciencia jurídica de los pueblos civilizados. Tal compromiso entre las tradiciones nacionales y el ideal del Estado de derecho se define por las condiciones políticas dentro de las cuales ha nacido tal o cual constitución.

Analizando concretamente el origen de la Constitución de 23 de enero de 1961, es importante distinguir en ella su carácter jurídico, la serie de factores histórico-políticos que la precedieron, y finalmente, la influencia de modelos que contribuyeron a conformarla.

1) La Constitución de 1961 es el producto histórico-político de *un movimiento constitucional*³² como estado de conciencia y conjunto de hechos históricos que preceden su advenimiento y entrañan la operación constitucional o acto decisorio que le da origen. Ese estado de conciencia fue el sentimiento político de unidad nacional, entendido como impulso convergente por el cual el pueblo se esfuerza en derrocar o limitar la arbitrariedad política, reivindicando la libertad política o derecho de los ciudadanos de participar en el gobierno. Ese movimiento constitucional, estimulado por la situación de injusticia imperante produjo la caída de la dictadura para verificar después la operación constitucional o constituyente, como decisión fundamental tendiente a fundar la Constitución.

Toda operación constitucional tiene un marco histórico, jurídico y político, un escenario que sirve de soporte a la estructuración del nuevo texto constitucional más los factores de dicha operación.

2) Es evidente que en la formación del texto fundamental de 1961, el aspecto técnico-jurídico jugó un papel de especial significación. Aun con la designación de una Comisión de Reforma Constitucional, en la cual los partidos políticos tuvieron predominante y decisiva influencia,³³ la

³² Los conceptos de movimiento constitucional y de operación constitucional han sido expuestos por el renombrado constitucionalista francés André Hauriou, quien los analiza en su obra *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1970, pp. 159 y ss.

³³ Caldera, Rafael, "La nueva Constitución" (Conferencia dictada en la Universidad de Los Andes), *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes*, año vi, diciembre de 1960, pp. 9 y ss. Como expresa el mismo doctor Caldera, "En muchas ocasiones han sido invitados a participar en nuestras dis-

técnica jurídica no dejó de influir en su articulado. Los teóricos del derecho constitucional ejercieron destacada labor en su redacción. En ese sentido, la carta de 1961 estableció y creó un derecho constitucional novedoso y racional, orientado, no sólo a expresar todas las conquistas realizadas o deseadas, sino también por cuanto ha podido empuñar las nuevas exigencias de la vida, las cuales nacieron como producto de las transformaciones históricas operadas dentro del movimiento constitucional que le dio origen y vida.

3) Finalmente, al lado de las tradiciones y los fenómenos histórico-políticos y al lado del papel de la dogmática jurídica, es digna de mencionar la función cumplida por los modelos de otras constituciones, sobre cuyo articulado pusieron los ojos los redactores de la Constitución que se comenta, no sólo para apreciar la bondad de sus preceptos sino también para calificar una larga experiencia que les ha permitido probar su valor y significación.

Con estas observaciones fundamentales trataremos de encerrar dentro de un esquema los puntos más sobresalientes del texto en vigor en nuestro país.

En sus lineamientos estructurales, el régimen político que establece este texto es el democrático representativo. La Constitución encuadra jurídicamente la democracia, puesto que el pueblo se gobierna indirectamente por sus representantes. El artículo 4º dice así: "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos de Poder Público".

En lo que respecta a las limitaciones del poder frente a la esfera privada del ciudadano (declaraciones, derechos y garantías), se señalan ciertas transformaciones dignas de mencionarse. Al efecto, se dividen en derechos individuales, sociales, políticos y económicos y se establece todo un conjunto de garantías en donde se destacan el *habeas corpus* y el amparo con el fin de asegurar la efectividad, no sólo de la libertad personal sino también de las otras libertades. El Poder, dentro de este esquema conceptual debe someterse al Estado de derecho que, como se ha dicho, es el criterio fundamental, jurídicamente hablando, de la democracia y, por consiguiente, no puede conculcar ciertos derechos y libertades que la misma Constitución establece.

De otra parte, el código fundamental vigente, transformando los prin-

cipales y en nuestros estudios, profesores universitarios, magistrados de los altos tribunales, representantes de otras corrientes políticas, expresiones todas del pensamiento y de los intereses que existen dentro de Venezuela."

principios fundamentales que habían inspirado la organización del Estado venezolano, quiere que el Estado tenga derechos frente a la sociedad y en ese orden de ideas se le impone la obligación de educar al pueblo, de proporcionarle trabajo a sus habitantes, de proteger a la familia, de proporcionar abrigo y alimentación a los niños desamparados, de reconocerles jurídicamente el derecho de conocer a sus padres y de vivir en un ambiente de seguridad social, material y jurídica. En fin, la concepción que se establece con respecto a la actividad del Estado, lo obliga a intervenir cuando la sociedad está en peligro, cuando los derechos sociales se hacen ilusorios; de manera que la Constitución no se conforma con que el individuo pueda desarrollar sus actividades, sino que cuando esas actividades van en peligro de la sociedad considerada globalmente, frente al dilema de los valores individuales y los valores sociales, la organización estatal se decide por los valores sociales. Asimismo, se consagra la solidaridad social conforme a las corrientes más modernas del pensamiento universal.

En lo que respecta a los poderes públicos se ratifica el principio de la colaboración de funciones, de manera que los órganos a los que incumbe el ejercicio del poder “deben colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado” (artículo 118). Este principio de colaboración supera la clásica separación absoluta que había sido tan cara al pensamiento de Montesquieu, pero dentro del grado evolutivo a que ha llegado el Estado contemporáneo no se compagina con la agilidad y flexibilidad que hoy se concede a los órganos y sus respectivas funciones.

En lo que respecta a las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, el régimen político que la carta fundamental inscribe en sus cánones es predominantemente presidencialista, pero no hay en nuestra Constitución esa amplitud de poderes estampada en el texto de 1953 para el presidente de la República.

Se modifican los mecanismos procesales en materia de formación de la ley, de modo que éstos sean más elásticos en materia de iniciativa, discusión y sanción. Por ejemplo, se le da la iniciativa a la Corte Suprema de Justicia en materia de organización judicial; además, se establecen dos discusiones de los proyectos de ley en cada Cámara, con la posibilidad de que en la segunda Cámara haya una sola discusión. Se elimina el concepto igualitario de las Cámaras Legislativas, de manera que cada Cámara tiene atribuciones privativas y se confieren funciones de gran importancia al Senado (que anteriormente se denominaba Cámara del Senado), como las referentes a la autorización a fin de que puedan acre-

ditar misiones diplomáticas (rango de embajador) y misiones militares en el exterior, para que el presidente de la República pueda salir del territorio nacional, etcétera.

En cuanto a los ministros, se considera la posibilidad de instituir por decreto los llamados ministros de Estado o ministros sin cartera.³⁴ Es decir, que al lado de los trece ministerios con despacho asignado, pueden crearse ministros de Estado con finalidades específicas que se les confíen.

En lo que respecta al Poder Judicial se crea la Corte Suprema de Justicia, que vuelve al sistema anterior al refundir en un solo tribunal la antigua Corte Federal y la antigua Corte de Casación en un solo órgano, con varias salas, entre ellas la Sala Político-Administrativa; se prevé también la posibilidad de instituir una Sala Federal que conozca de la materia contencioso-administrativa que adquiere carta de naturaleza constitucional en el artículo 206 de dicho texto.

La duración de los poderes públicos en general, es de cinco años cuando se trata del Poder Público Nacional, salvo en lo que se refiere a la Corte Suprema de Justicia, que es de nueve años, renovándose por terceras partes sus miembros, cada tres años. En lo referente al poder de los Estados y al poder municipal, se contempla la posibilidad de que su duración sea de tres años.

Siguiendo el modelo suizo se establecen dos instituciones propias al gobierno semidirecto: el referéndum de ratificación y obligatorio en materia de reforma general de la Constitución, y la iniciativa popular, que permite a 20 000 electores, por lo menos, debidamente identificados, proponer ante la Cámara respectiva un proyecto de ley.

Con referencia al poder municipal, se borran las antiguas denominaciones de municipalidad y distrito municipal, consagrándose el municipio como "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (artículo 25).

Otro aspecto digno de ser tomado en cuenta en la Constitución vigente es el relativo a la institucionalización constitucional de los partidos políticos. Para Maurice Hauriou "la institución es una idea de obra o empresa que se realiza y persiste jurídicamente dentro de determinado medio social".³⁵ Este criterio, desarrollado por G. Renard lo conduce a

³⁴ En la actualidad hay seis ministros de Estado en Venezuela: el de la oficina Central de Información, el de Coordinación y Planificación, el del Fondo de Inversiones, el de Bienes y Servicios, el de Desarrollo Social y el de Asuntos Económicos Internacionales.

³⁵ Hauriou, Maurice "Théorie de l'Institution et de la Fondation", *Cahiers de la nouvelle Journée*, París, 1925, número 4.

considerarla como "sujeto de derecho formado por la incorporación de una idea dentro de un sistema de vías y medios apropiados para asegurarle duración".³⁶ O en otros términos, la institución es una empresa al servicio de una idea. Si ampliamos las nombradas formulaciones conceptuales a los partidos políticos y consideramos que la idea a realizar fluye de la constitución tomada en su conjunto, y llamamos partido a la empresa que va a realizarla, podemos concluir en que la institucionalización constitucional de los partidos es un medio jurídico para realizar los objetivos articulados en la ley fundamental que la sociedad se da para existir políticamente.

La normativa constitucional venezolana incorpora por primera vez a su articulado la regulación de los partidos políticos. Al efecto, el artículo 114 expresa lo siguiente:

Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.

La incorporación de los partidos políticos al marco constitucional de los Estados es un fenómeno relativamente nuevo en la América Latina, que aparece por primera vez en el texto uruguayo de 1919, inspirado en el pensamiento de Batle, pero después de la Segunda Guerra Mundial se intensifica el reconocimiento de un fenómeno que antes pertenecía exclusivamente a la sociología política y hoy pasa al derecho constitucional.

En materia de Hacienda Pública se establece que la nación no reconocerá otras deudas ni otros compromisos u obligaciones sino las que han sido contraídas por autoridades legítimas, obrando de acuerdo con las leyes, y se dispone, además, que las normas que rigen la Hacienda Pública Nacional se aplicarán a la Hacienda Pública de los Estados y de los Municipios (Artículo 233). Asimismo, se ratifica la Constitución del situado constitucional, especie de subsidio que los Estados conceden al Poder Nacional.

No se incluyen las disposiciones transitorias en el texto de la Constitución. Al efecto se prevé un texto separado y sancionado con las formalidades con que se sanciona la parte principal, pero promulgados ambos textos simultáneamente.

En lo que concierne a las modificaciones constitucionales, se proponen

³⁶ Renard, George, *La théorie de l'Institution*, París, 1930, p. xii.

dos tipos. Es decir, un doble mecanismo procesal: el de las enmiendas y el de las reformas. La diferencia es que la reforma general tiene aspectos procedimentales mucho más complejos y difíciles de cumplir que en la enmienda. Esto tiene como objetivo imprimirle más permanencia y duración al texto constitucional.³⁷

Finalmente, se establece la inviolabilidad de la Constitución. No es que se considere a la Constitución con un carácter pétreo e intangible; es decir, que no puede ser modificado. Lo que se quiere es imprimirle cierta autoridad que dimanase del mismo acto constituyente, de modo que no pueda ser modificada por una usurpación de funciones, por un golpe de Estado de tipo antidemocrático o por cuartelazos tan frecuentes en la América Latina, consecuencia de la inestabilidad política consustancial a estos pueblos.

³⁷ En más de 15 años de duración, el texto fundamental ha sido objeto de una sola enmienda, el 9 de mayo de 1973, con la finalidad política de impedir la postulación de Marcos Pérez Jiménez, como candidato a la Presidencia de la República de ese año.