

CAPÍTULO III

LA BANCARROTA DEL ESTADO FEDERAL Y EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONAL DE 1936

1) La República Autocrática. 2) Las modernas constituciones.

EN LOS sesenta y dos años que corren de 1874 a 1936 la nación conoció catorce Constituciones y un Estatuto Provisional, sin que el sistema fuera alterado. Congresos Constituyentes y de Plenipotenciarios, golpes de Estado, cuartelazos en nombre de la soberanía popular, promesas políticas y electorales que jamás se cumplieron, manifiestos, declaraciones, reformas antojadizas para entronizar el nepotismo, y todo cuanto pueda imaginarse ofrecen un verdadero calidoscopio al estudioso de la historia venezolana. Pero el régimen autocrático permaneció incólume. Al contrario, se consolidó y se hizo cada día más fuerte.

El periodo de la autocracia incide negativamente sobre la autonomía de los Estados. Esta se fue cercenando progresivamente hasta 1936, cuando se cierra el dilatado ciclo histórico de la autocracia, que había producido el desmantelamiento del federalismo, apatencia secular de un pueblo noble e irredento, y la base de sustentación del Estado de Derecho. “La Historia Constitucional de Venezuela —dice el Dr. Raúl Agudo Freitas—, en el periodo comprendido entre 1864 y 1935 —especialmente los años de gobierno Castro-Gomecista— revela la más tenaz y absoluta destrucción, no ya de los principios federales, sino de toda legalidad. Frente a la ley escrita se yergue la voluntad todopoderosa del Caudillo. La dictadura destruyó la base considerada intangible sobre la que se fundaba el Estado Venezolano. Bajo el pretencioso rubro de ‘Estados Unidos de Venezuela’ que quedaba como un desgarrado jirón de la bandera federalista, se consolidó un poder absoluto y centralizador, sólo comparable al de los antiguos despotismos orientales.”²⁹

Fue preciso que el pueblo despertara de su letargo secular a la muerte del Dictador Juan Vicente Gómez para delinearse así, utilizando la célebre figura de André Hauriou, un movimiento constitucional orientado a inyectarle al Derecho Público de Venezuela toda una gama de principios institucionales que el ciclo de la entreguerra 1918-1939 y la postguerra de 1945 habían echado a rodar sobre todos los caminos del Derecho Universal. Así

²⁹ Agudo Freitas, Raúl, “Esquema del régimen federal en Venezuela”, *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, núms. 99-100, Caracas, julio-octubre de 1956, p. 263.

se fraguan las llamadas Constituciones Modernas que, con la única excepción del texto de 1953, de carácter ejecutivista, marcan un hito en la conformación del Estado Democrático venezolano, aun cuando en materia de federalismo sea muy poco lo que en favor de tal régimen pueda asentarse.

1) *La República Autocrática*. Los excesos, más las equivocadas y malévolas interpretaciones acerca del Estado Federal condujeron al país a un nuevo golpe revolucionario que tomó el nombre de *Revolución de los Azules*, e introdujo el llamado régimen de la Autocracia como sucedáneo de la Federación. Dicho régimen llevó al poder nuevamente al general José Tadeo Monagas, y después al general Antonio Guzmán Blanco.

En las Constituciones de la Autocracia campea el personalismo. Tales textos no responden a genuinas necesidades sino simplemente a la conveniencia y voluntad del gobernante de turno.

En lo que atañe al régimen contemplado por la Constitución de 1874, las bases de la unión permanecen inalterables, declarándose "iguales los Estados como Entidades políticas y conservando en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en la Constitución" (Art. 12). Se establece que los Estados son "independientes" y que éstos conservan la libre administración de sus productos naturales.

También bajo el gobierno de Guzmán Blanco se sancionó una nueva constitución: la de 1881, que contempla, en lo que atañe al régimen federal dos innovaciones de importancia. En primer lugar, se crea la Corte de Casación, con representación de los Estados, la cual viene a establecer un equilibrio entre las dos tendencias de tipo jurídico: la federalista y la unitaria. La razón fundamental que determinó su creación fue la de darle vigencia al compromiso federal de la unidad de la legislación sustantiva y adjetiva. En segundo término, se estableció el Consejo Federal, remedo de la Constitución Suiza, el cual tiene entre sus más importantes funciones, las de elegir de su seno al Presidente de los "Estados Unidos de Venezuela" y a la persona que lo va a reemplazar en las faltas temporales o absolutas que ocurran durante el periodo presidencial.

Finalmente, esta Constitución obliga a los Estados a "ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos (Art. 12, Base 15).

Para explicar esta enmienda dice Santiago G. Suárez:³⁰ "La verdad es que desde los primeros días de la Federación, los directores de la Administración tienen la convicción de que el poder de disfrute y de disposición de las minas por parte de los Estados no se compadece con la decidida conducta intervencionista del nuevo régimen."

³⁰ Suárez, Santiago Gerardo, *Evolución histórica del situado constitucional*. Caracas, 1965, p. 26.

Aparece en este texto jurídico-político, el concepto de situado con carácter compensatorio. Es decir, se toman previsiones a los fines de que se retribuya a las provincias el producto de los impuestos taxativamente indicados (minas, terrenos baldíos, salinas).

Enmiendas de escasa relevancia contiene la Constitución de 1891, sancionada bajo el signo de las tendencias continuistas del presidente Raymundo Andueza Palacios. Sin embargo, pueden señalarse éstas: Se le asigna a los Estados como renta propia tanto la totalidad del impuesto de tránsito como el total del producto de las minas, baldíos y salinas (Base 32). Es decir, que lo que antes equivalía a las dos terceras partes, se le otorga globalmente a los Estados.

Posteriormente, en 1893, se derogó la de 1891 y se incorporaron algunas modificaciones en cuanto al régimen político, que interesa destacar: a) Se estableció expresamente la autonomía municipal, dándole carácter constitucional al sistema de la triple competencia (Nacional, Estatal y Municipal), que es propia del federalismo; b) Se le dio ingerencia a los Estados, por intermedio de sus Asambleas Legislativas para integrar la Corte Federal, al lado de la Corte de Casación, que, como se ha dicho, se subordinaba también a la elección de los Estados; c) Desaparece el Consejo Federal y se crea el Consejo de Gobierno.

Durante la dictadura de Cipriano Castro se sancionaron las Constituciones de 1901 y de 1904. En dichos documentos quedó afectado el sistema federal conforme a lo siguiente: 1) Se autoriza al Ejecutivo Federal para hacer uso de la fuerza pública, en caso de que sea ineficaz su intervención amistosa o interposición de buenos oficios para poner término a los choques armados entre dos o más Estados (Constitución de 1901); 2) La Corte Federal y la Corte de Casación se refundieron en un solo organismo con el nombre de *Corte Federal y de Casación*.

Las múltiples revisiones constitucionales de la época de Juan Vicente Gómez tienen un carácter circunstancial. Conviene sin embargo, exponer algunos de los puntos básicos contenidos en las reformas constitucionales y fiscales durante los 27 años de dictadura gomecista. En la Constitución de 1925 se perfeccionó el sistema de *control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*; las Asambleas Legislativas de los Estados podían delegar en el Presidente de la República la potestad de nombrar a los Presidentes de los Estados, o Primera Autoridad de cada entidad, potestad que venían ejerciendo dichos cuerpos, de conformidad con la Constitución Federalista de 1864. También se le dio una conformación más clara y terminante a la institución del *situado constitucional*. En efecto, ya no es la ley la que regula lo referente a esta asignación sino la misma Constitución. El artículo 17 de dicho texto dice así: "Es de la competencia de los Estados: 4º Organizar sus Rentas que serán: 1) El Situado Constitucional que será para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le corresponda en la suma de diez millones de bolívares por año, que se erogará del Tesoro

Nacional en favor de los Estados y en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado". Se advierte ya en esta enmienda el carácter de *unidad presupuestaria* que el Ministro Cárdenas le imprimió dentro de la Reforma Hacendaria que llevó a cabo a partir del año de 1913.³¹

Como se ve estas reformas se inspiran fundamentalmente en criterios técnicos avanzados, pero en lo que respecta al federalismo abren aun la brecha y continúan el proceso centralizador cumplido bajo la autocracia.

2) *Las Modernas Constituciones.* A la muerte del Dictador, el país se enfrenta a una dramática encrucijada de su proceso histórico. Por un lado, las fuerzas del gomecismo que tratan de asimilar el golpe que se le asesta al desaparecer su cabeza más visible. Por el otro, la irrupción en el escenario político venezolano de fuerzas populares, antes avasalladas por el despotismo imperante, que salen a la calle al grito sublime de libertad y democracia. Bajo este signo, hasta cierto punto, antagónico, se sanciona por el Congreso gomecista la Constitución de 1936 calificada por el Dr. Ambrosio Oropeza como producto de un pacto a transacción entre tesis contrapuestas,³² por cuanto contiene concesiones a las dos tendencias que animaron y dieron colorido al panorama político constitucional de la época.

No se advierte en el texto de 1936 ningún tinte que modifique el sistema de distribución de competencias entre el Poder Federal y el Poder de los Estados. Apenas en materia electoral se elimina la competencia que venía siendo reservada a los Estados, en lo tocante a la elección de Concejos Municipales y Asambleas Legislativas, y se deja en manos de la legislación nacional todo lo referente a régimen eleccionario. Se explica esta modificación con el objeto de uniformar los mecanismos electorales para designación de Diputados, de suerte que el voto directo existe para concejales y miembros de las Asambleas Legislativas de los Estados. Otra modificación incorporada a este texto consiste en el aumento del situado constitucional, del doce por ciento de los ingresos estimados en el respectivo Presupuesto Nacional al veinte por ciento del total de dichos ingresos rentísticos, aun cuando se mantiene la misma base de población.

La innovación más interesante contenida en la Constitución de 1945, en cuanto a su régimen político, es la nacionalización de la justicia. Anteriormente, la autonomía judicial estaba trazada en la Constitución, de suerte que había Tribunales Nacionales, Estatales y Municipales, pero con la revisión constitucional indicada todos los Tribunales se nacionalizan, es decir, se centralizan como dependencias del Poder Nacional (Art. 15, numeral 7º).

Esta reforma provocó un interesante debate de tipo doctrinario. Algunos conceptuaban que la misma afectaba el principio de la *intangibilidad del*

³¹ Ver Introducción del Ministro Román Cárdenas a la Memoria del Ministro de Fomento, año 1914.

³² Oropeza, Ambrosio, *Evolución constitucional de nuestra República*. Caracas, 1944, p. 132.

régimen consagrado en el texto fundamental, por el cual el régimen venezolano “es y será siempre... federal” (art. 13). El federalismo quedaba susstraído así a toda enmienda o modificación, siendo necesario convocar a un Poder Constituyente Originario para enmendarlo y no a un Poder Constituyente Constituido, como se había hecho.³³ En favor de la nacionalización de la Justicia, se arguyó lo siguiente: *a*) la administración de justicia se hace “en nombre de la República y por autoridad de la ley”, de manera que siempre ha tenido carácter nacional;³⁴ *b*) la legislación nacional había sido siempre uniforme (un solo Código Civil, Penal, Procesal, Mercantil, etc.), y existiendo dicha unidad legislativa el órgano encargado de aplicar la norma debía estar también unificado; *c*) la necesidad de un control supremo que evitara el criterio cantonal conforme al cual la justicia nacía y agonizaba dentro del Estado, y *d*) la exigua remuneración que se pagaba a los jueces, como consecuencia de la escasez económica y progresivo empobrecimiento de los Estados.

El artículo 137 de la Constitución citada incorporó a su texto una disposición transitoria con arreglo a la cual “Los Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales continuarán funcionando y rigiéndose por sus respectivas Leyes Orgánicas mientras no se haya promulgado la ley que habrá de organizar el Poder Judicial en la República y hubieran tomado posesión de sus cargos los nuevos funcionarios judiciales”.

Dicha Ley no se dictó hasta el 5 de noviembre de 1948. En su articulado quedaron derogados expresamente “todos los Códigos y Leyes Orgánicas de los Estados y cualesquiera otras disposiciones que contraríen el precepto de esta Ley”. En la actualidad el funcionamiento y organización del Poder Judicial en Venezuela se encuentra regido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 30 de junio de 1956, reformada el 26 de agosto de 1969.³⁵ El Ministerio de Justicia se creó el 30 de diciembre de 1950 por disposición de la propia Ley al reformarse el Estatuto Orgánico de Ministerios y desde el punto de vista de la organización judicial fue saludado como “una ac-

³³ Sequera, Carlos, Artículos publicados en el Diario *El Universal* de Caracas, abril y mayo de 1944.

³⁴ El problema lo plantea el Dr. Ambrosio Oropeza en sus justos términos cuando dice que “el principio de la nacionalización judicial no involucra la necesidad de que los tribunales aplicarán en lo sucesivo una legislación prevaleciente en todas las regiones del país, porque la doctrina del derecho único ha impuesto en todas las épocas de nuestra historia que es y fue siempre nacional”. Concluye así dicho autor: “lo que se quiere saber es si es o no conveniente y legítimo que los Estados abduquen el derecho que ahora tienen de nombrar sus magistrados judiciales, de establecer entre ellos jerarquías dándoles atribuciones específicas y sufragando ellos mismos los gastos que comporta el servicio de justicia” (“Centralización de Justicia y Federación”, en, *Evolución constitucional de nuestra república*, p. 143).

³⁵ Debe advertirse que en materia militar, la organización de Cortes y Tribunales de tal categoría se sujeta al Ministerio de la Defensa, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código de Justicia Militar.

ción guiada por un propósito de uniformidad, flexibilidad y celeridad en la administración de justicia".³⁶

Por sentencia de 6 de noviembre de 1951, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, declaró que el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente para esa fecha debía prevalecer a los artículos 121 y 122 del Código de Procedimiento Civil. La doctrina de la Corte se resume así: "A partir de la reforma de la Constitución en 1945, es materia reservada a la competencia del Poder Judicial conforme al ordinal 7º de su artículo 15 'todo lo relativo a la administración de la Justicia y al Ministerio Público en el territorio nacional de acuerdo con lo previsto en dicha Constitución y en las leyes' y de conformidad con dicha reserva, la Constitución Nacional dispone que la ley 'determinará la organización y atribuciones de los Tribunales y Juzgados que fueren necesarios para la administración de justicia en la forma que garantice su independencia de los demás Poderes Públicos y creará la carrera judicial' (Art. 122). En consecuencia, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1948 se dictó conforme a dicho mandato constitucional y regía para la fecha, conforme al Decreto N° 15 de la Junta Militar de Gobierno de Venezuela. Dicha Ley Orgánica viene a ser legislación esencial que debe tener preferencia con respecto al Código de Procedimiento Civil."³⁷

¿Ha sido conveniente y útil la centralización de la administración de justicia en Venezuela? Para responder a este planteamiento habría que considerarlo desde diferentes puntos de vista. Económicamente hablando, los Estados confrontaban serios problemas en la selección de sus jueces. Se presentaron casos de Magistrados Judiciales que renunciaron públicamente a sus cargos para prestar servicios en Empresas Privadas, alegando la insuficiencia de la remuneración que el Poder del Estado les asignaba. En cuanto a determinar si la nacionalización ha permitido consolidar la independencia del Poder Judicial, dejándola al abrigo de intrusiones políticas, o si la carrera judicial ha sido asegurada o, en fin, si la lentitud con que se movían los engranajes de la justicia ha sido superada, a pesar del Ministerio de Justicia y de la reforma de 1953, que eliminó la tercera instancia en el proceso, debe reconocerse que en ese orden de ideas es mucho lo que falta por hacerse. En tal sentido, y en lo que va de ese momento para acá, diversas críticas y planteamientos de cierta gravedad se han formulado. El Dr. A. Planchart Hernández se refiere a la lentitud de la administración de justicia en 1962 y sostiene³⁸ que tal rémora no obedece a la calidad humana de los Jueces, sino más bien a la insuficiencia de los Tribunales para atender a los numerosos litigios que ante ellos se ventilan y a las formas lentas de nuestro procedimiento. De dimensión más grave y de resonancia social

³⁶ Cuenca, Humberto, *El Derecho Procesal en Venezuela*. Caracas, 1956, p. 86.

³⁷ *Gaceta Forense*, núm. 9, 1952, pp. 42 y s.

³⁸ A. Planchart Hernández A., "La administración de justicia en el país", *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, núm. 119. Enero-marzo de 1962, p. 75 y s.

más penetrante fueron los reportajes que un periodista publicó en un diario de Caracas en 1968.

Estos reportajes dieron lugar a una decisión del Juez Francisco Cumare Nava, quien sancionó por irrespeto al Poder Judicial, con ocho días de arresto al nombrado periodista, ocasionándose así un interesante debate acerca de la eficacia de la administración de justicia, debido a una serie de vicios que se le enrostraban.³⁹

Un pronunciamiento expreso sobre esta materia llevaría al siguiente resumen: a) La nacionalización de la justicia en Venezuela ha ofrecido compensaciones económicas a los magistrados que los Estados no podían erogar, debido a la pobreza de sus rentas; b) Se les ha dotado de material y equipo superior al que antes existía. Subsisten, sin embargo, ciertos defectos: a) Los procesos se hacen interminables por la serie de trámites procesales y la posibilidad de incidencias interlocutorias que entran una expedita administración de justicia; b) La intromisión política sigue mediatizando hasta un punto que es difícil de determinar, la designación y acción del magistrado; ⁴⁰ c) La carrera judicial es un mito,⁴¹ y d) la justicia se hace onerosa y pesada para las partes, debido a un arancel judicial que anonada prácticamente el principio de la gratuidad.⁴²

A raíz de los memorables debates originados por la reforma constitucional de 1947, se replantearon y expusieron de nuevo las argumentaciones en pro y en contra del federalismo. En esa oportunidad se consideró ampliamente la posibilidad de que los Gobernadores de Estado (se llamaban Pre-

³⁹ Carias Sisco, Germán, "Cuando se juzga a los jueces", serie de reportajes en *El Nacional*, Caracas, febrero 1968.

⁴⁰ El Estatuto Orgánico del Poder Judicial establece entre los requisitos para ser Juez que no sea dirigente de un partido político. Es decir, trata de dissociar el carácter esencialmente técnico de la función judicial, de su contenido político. Esta disposición fue impugnada de inconstitucionalidad en el año de 1951, pero la Corte no ha hecho ningún pronunciamiento. En la práctica tal disposición no se cumple, ya que a menudo se observa la designación de dirigentes de partidos para dichos cargos. Conviene señalar que el profesor M. R. E. Charlier en su *Cours de Droit Constitutionnel* para los estudios de Doctorado en Derecho Público, que dictó en la Facultad de Derecho de la Universidad de París durante el año 1966-67, sostiene que no debe prestarse a equívocos esta condición de la apoliticidad y dice: "por cuanto la justicia tiene necesariamente —en virtud de su poder creador de Derecho—, una política, es necesario democratizar ésta y hacerla concordar con el resto de la política aceptada como buena por un país en determinada época de su evolución..." y concluye así: "Es necesario hacer para los jueces el mismo esfuerzo de democratización de su política general que se hace para el legislador y para el Ejecutivo." (p. 320.)

⁴¹ Existe un Anteproyecto de Ley Orgánica de la Carrera Judicial, el cual fue publicado en el núm. 23 de la *Revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad del Zulia, pp. 165 y ss.

⁴² El Código de Procedimiento Civil venezolano incorpora a su articulado la institución conocida con el nombre de *Beneficio de asistencia a reserva*, pero se trata de una figura teórica, inoperante en la práctica.

sidentes de Estado en los textos anteriores) fuesen electos por votación de cada entidad.⁴³

Finalmente, después de históricas discusiones, se aprobó una disposición transitoria, redactada al siguiente tenor:

Un plebiscito nacional que se realizará dentro de los dos primeros años contados desde la fecha de la promulgación de esta Constitución y en la oportunidad que fije el Congreso Nacional, decidirá si los Gobernadores de los Estados serán de la libre elección y remoción del Presidente de la República en Consejo de Ministros, o si deberán ser elegidos por voto universal, directo y secreto.

La fórmula favorecida por esta consulta se considerará incorporada al título de esta Constitución. Entre tanto se realiza este plebiscito, los Gobernadores serán de la libre elección y remoción del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el Ordinal 2º del Artículo 131 de la Constitución.

Dicho plebiscito (es más correcto llamarlo referéndum) no se efectuó. El golpe militar de 24 de noviembre de 1948 derrocó a los Poderes Públicos legítimamente constituidos y restauró la vigencia de la Carta de 1945 con "las disposiciones progresistas" de la Constitución de 1947.

Otra modificación muy importante de la Constitución de 1947 incide sobre el situado constitucional. En efecto, dicha reforma, que no tiene precedente en la evolución jurídico-financiera de Venezuela, se inspiró en estos propósitos: a) Elevar el *quantum* del situado a un 25%, por lo menos, del total de ingresos por rentas, tomando como base para cada año económico el total de dichos ingresos en el año civil inmediato anterior; b) Escindir el situado en dos partes: una parte fija, constituida por una cantidad igual para todos los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales (30%) y una cantidad variable tomando como proporción la población (70% restante); c) Establecer la participación de las Municipalidades (en esa Constitución se llamaron Distritos Municipales, actualmente se denominan Municipios) con un porcentaje fijo y obligatorio (20% por lo menos) en el situado; d) Ampliar el control que ejerce la Contraloría en lo que respecta a la inversión del situado, y e) La coordinación de los presupuestos de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, con el Presupuesto de la Nación (Art. 238 de la Constitución).

Dentro de esta síntesis histórica sobre la evolución constitucional venezolana en materia de federalismo, es importante detenerse en la Constitución de 1953.⁴⁴ Aquí se invierte el sistema instaurado por los anteriores textos, que desde 1864 establecieron: "Los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada al Poder Central." En 1953 se dispone que "lo no

⁴³ *Diarios de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1947*, núm. 88, p. 13 y siguientes.

⁴⁴ Esta Constitución cambia el nombre de "Estados Unidos de Venezuela" por el de "República de Venezuela".

expresado como de la competencia de los Estados está reservado al Poder Nacional". (Art. 60, ordinal 29.)

Es decir, que el texto fundamental citado abandonó el criterio que se había venido siguiendo en nuestro país para regirse por el sistema opuesto.

Finalmente, la Constitución de 1961 en vigor, vuelve a la fórmula anterior indicando en el ordinal 7º del artículo 17 que "todo lo que no corresponda a la competencia nacional o municipal, corresponde a los Estados".