

LIBER AMICORUM

HOMENAJE A LA OBRA CIENTÍFICA
Y DOCENTE DEL PROFESOR

JOSE MUCI-ABRAHAM

Prólogo del Profesor
ARMINIO BORJAS HERNÁNDEZ

Semblanza del Doctor
RAMÓN J. VELÁSQUEZ

Colaboradores
PROFESORES

RAFAEL ALFONZO GUZMÁN	ALFREDO MORLES HERNÁNDEZ
CARLOS AYALA CORAO	JOSÉ MUCI-ABRAHAM
ALLAN R. BREWER-CARÍAS	JOSÉ ANTONIO MUCI BORJAS
HUMBERTO BRICEÑO LEÓN	JOSÉ GONZALO MUCI BORJAS
LEOPOLDO BORJAS	JORGE ANDRÉS NEHER ALVAREZ
JESÚS CABALLERO ORTIZ	JAIME PARRA PÉREZ
JESÚS EDUARDO CABRERA R.	GONZALO PARRA ARANGUREN
LUIS CORSI	RAFAEL PÉREZ PERDOMO
ROMÁN JOSÉ DUQUE CORREDOR	TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA
JOSÉ ANDRÉS FUENMAYOR	HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ
LUIS GUILLERMO GOVEA	JESÚS ENRIQUE RUIZ GUÍA
HERNANDO GRISANTI AVELEDO	EFRAÍN SCHACHT ARISTIGUIETA
ELOY LARES MARTÍNEZ	MIGUEL ZALDIVAR
GUSTAVO LINARES BENSO	PEDRO ALÍO ZOBEL
JOSÉ MELICH ORSINI	



editorial jurídica venezolana

UJ-6367

L-3025
L620
Eg. 2

LIBER AMICORUM

HOMENAJE A LA OBRA CIENTÍFICA
Y DOCENTE DEL PROFESOR

JOSE MUCI-ABRAHAM

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Jose Muci-Abraham, is positioned in the lower right quadrant of the page. The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping underline that extends towards the bottom left.

LA PARTICIPACION DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA EN LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA CONSTITUCION DE 1961

TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA

*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

Es un principio general de la vida política que cualquier sistema, regulado por una Constitución, está siempre orientado y organizado dentro de la concepción del Estado que en cada momento se ha impuesto. En un lenguaje, no exactamente científico, se puede decir que toda Constitución debe obedecer a un *proyecto político*.

En nuestra evolución constitucional el fenómeno mencionado debe ser visto con un criterio muy cuidadoso para tratar de evitar graves errores de interpretación. Hay varios momentos históricos en los cuales la Constitución, puesta en vigor, significa que quienes la hicieron valer tenían una determinada forma de concebir el Estado venezolano que expresaron en las normas constitucionales respectivas. Pero, en otras ocasiones, las Constituciones se han reducido a simples reformas parciales para adaptar el texto constitucional vigente a nuevas circunstancias políticas.

Los estudiosos de la historia y del derecho corren, entonces, el peligro de perderse en la aparente maraña que forman los abundantes textos constitucionales que publican las recopilaciones y que deben ser examinados metódica y cuidadosamente para poder determinar cuándo estamos en presencia de una verdadera nueva Constitución y cuándo ante una mera reforma que dejó intacto el aparato del Estado, salvo en aquello que era necesario o útil presentar de una manera distinta.

La Constitución de 1812 respondió a una forma distinta de concebir a Venezuela de la de hasta entonces existente. Se pasaba de la *provincia* de un Imperio a ser un Estado inde-

pendiente. En 1819 Bolívar presenta en Angostura su propia manera de entender a Venezuela. En 1821, la Constitución de Cúcuta plasma el proyecto de la Gran Colombia.

Algo que debe hacer todo jurista, que se interese en nuestro Derecho Constitucional, es conocer la manera como inicialmente fue concebida la República, el concepto de Bolívar sobre lo que tenía que ser realmente el Estado venezolano y el proyecto hermoso y quimérico de la Gran Colombia, que siempre se ha presentado como un fracaso político o histórico y no como lo que realmente fue, o sea, el ensayo de una solución geopolítica a la necesaria unión para la Independencia, ejemplo que quizás ahora deberíamos seguir, en otra escala, con otro sentido y en otro orden, para lograr el bienestar de nuestros pueblos.

En 1830 el problema cambió: no se trata ya de entender a la República en una forma u otra, sino simplemente de separarla de la "Gran Colombia". Por eso la Constitución dictada ese año, no es el resultado de una manera distinta de entender al Estado Republicano sino de una adaptación, a nuevas circunstancias, de normas y principios ya conocidos y en plena vigencia.

En menor escala, se hace lo mismo en 1857 para que José Tadeo Monagas trate de llevar a cabo su idea de mantenerse gobernando a la República.

El año de 1858 la situación resulta diversa porque, por primera vez, desde 1812, hay un debate importante sobre cómo debía ser proyectado el Estado venezolano. Es un debate angustioso, que refleja el fracaso del sistema que venía imperando desde 1830 sacudido por graves crisis, tales como la acontecida el 24 de enero de 1848, el intento continuista de los Monagas que acabamos de mencionar y la revolución de marzo de 1858 que, sólo en apariencia, comandó el primero de los Castro que aparecen en nuestra Historia.

Surgió entonces una Constitución, excelente en su forma pero que en la práctica no pudo vivir.

Conmueve, cuando se leen las exposiciones hechas en 1858 en la Constituyente de Valencia, advertir que aquellos ilustres venezolanos no pudieron darse cuenta de la conmoción social que ya estaba desatada y que haría inútiles sus esfuerzos cívicos para construir un nuevo país. Ya era tarde. Nadie se ha atrevido hasta ahora a examinar por qué, en realidad, la República estaba ardiendo.

La *guerra civil*, llamando como tal las idas y venidas de grupos armados que, al enfrentarse, originaron la muerte de miles de venezolanos y la ruina de la economía, culminó en un nuevo régimen que sí tenía, al menos formalmente, una manera de entender al Estado diferente de las anteriores. Se nota en esos momentos que existe una confusa profusión de ideas que son difíciles de ordenar. Por ejemplo, ¿por qué ese odio político hacia los llamados *oligarcas*? ¿por qué ese empeño en adoptar una forma de República Federal? ¿es que se creía que la "*federación*" acabaría con la "*oligarquía*"? ¿de qué males redimiría a la República la espada de Falcón?

Se promulga entonces la Constitución de 1864 que organiza a Venezuela en una forma federal, al principio pura pero que poco a poco se irá adaptando a lo que la realidad impone. Ese proceso, que va hasta 1945, con pasos y contrapasos, permite ir observando que el sistema primitivo de concebir la vida federal va sufriendo cambios que se traducen en consecuencias inevitables: el debilitamiento progresivo de la autonomía de los Estados y por ende de sus competencias constitucionales, el refuerzo de la autoridad del Poder nacional o federal, y dentro del Poder nacional, el crecimiento inesperado e importante de la figura del Presidente de la República convertido en el centro del país, la grave disminución de la presencia del Parlamento y la disolución gravísima de la autoridad del Poder Judicial, que contrasta con la fuerte posición de los viejos Tribunales de la Provincia venezolana como lo fue la Real Audiencia.

El proyecto federal, a pesar de sus defectos, sirvió para ir sosteniendo, en una u otra forma, los gobiernos que manejaron Guzmán Blanco, Cipriano Castro, Juan Vicente Gó-

mez, Eleazar López Contreras y que Medina Angarita no pudo terminar.

En 1945 ocurre un cambio político de especial importancia. Sin opinar sobre su bondad o conveniencia, ni acerca de su oportunidad o justificación, el hecho es que en ese año se altera la historia de Venezuela con la presencia, en la dirección del Estado, de orientaciones diferentes de las que habían venido imperando. Por eso se adopta la Constitución de 1947, que es el producto de un debate, trágico y difícil, y que surge a la vigencia con el grave inconveniente de llevar, en su seno, los votos salvados de quienes no estuvieron de acuerdo con determinados planteamientos y que demuestran que esa Constitución, aunque en muchos aspectos importante, positiva y novedosa, no era un proyecto político realmente nacional sino la acción de una mayoría de momento.

Esa Constitución apenas tiene vigencia en el tiempo y fue sustituida por el sistema político expresado en la Constitución de 1953, que no tiene otro efecto sino dar forma a una manera de gobernar a la República impuesta por razones de hecho.

Cuando esas razones cesan, el país entra a discutir una nueva Constitución.

La vigencia de la Constitución de 1953 molestaba al régimen jurídico democrático iniciado en enero de 1958, pero era necesario mantenerla hasta tanto no se dictara la nueva Constitución. Son los años de 1959 y 1960. El país aprendió la lección de 1864, de 1947 y de 1958. Si se quería una Constitución valedera en el tiempo era necesario que ella fuere resultado de un gran consenso nacional y reflejara la concepción del Estado venezolano, no de un grupo de personas sino de la mayor parte posible de la comunidad nacional.

Ninguna otra Constitución había surgido así y quizá ello explique por qué la adoptada en 1961 al lograr esa situación ha podido subsistir 30 años, caso único en nuestra historia.

Los debates preparatorios del texto constitucional fueron profundos, los temas discutidos a fondo, con máxima liber-

tad de expresión y con la presencia de quienes podían aportar lo mejor de sus ideas para regir a la República.

No deja de ser interesante observar, en la lectura de las actas respectivas, que cada uno de los parlamentarios fue tomando su propia posición en los variados problemas que trae consigo el trabajo de redactar un texto constitucional. A diferencia de lo que puede creerse, por tratarse en apariencia de un tema propio de especialistas, la diversidad de asuntos propios de una Constitución, como lo es la de 1961, requería adoptar y exponer posiciones y criterios sobre temas tan diferentes como la integridad territorial, las facultades del Tribunal Supremo o el sentido de la cultura de la República.

Es útil por lo tanto, desde un punto de vista de lo que podría llamarse pedagogía histórica, anotar que no se dejó nunca de enfrentar la responsabilidad de analizar todas las diversas proposiciones para llegar entre todos a escoger, casi siempre, la más adecuada a los intereses nacionales.

No se trata de haber acogido *soluciones de compromiso*, es decir, que por inocuas puedan ser votadas por la unanimidad o una mayoría suficientemente demostrativa, sino de trabajar con honestidad y buena voluntad para buscar el mejor criterio. Quizá ese espíritu determinó las excelencias que el tiempo ha hecho observar en el texto constitucional a pesar de los evidentes inconvenientes que suscitan algunas de sus disposiciones.

Fue en ese momento cuando se dio un fenómeno que tampoco se había dado antes en Venezuela: la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, a través de sus profesores, tomó parte activa en la preparación del texto constitucional. Nunca, en toda la historia de la República, el Congreso, en función constituyente, había solicitado, oído y seguido la opinión de quienes no tenían otra fuerza sino la autoridad de sus años de estudio y enseñanza de los principios jurídicos.

No puedo menos de recordar, que fue estimulante y grato, que por primera vez en nuestra Historia, en la forma de con-

cebir y entender al Estado, se le diera importancia primordial al Derecho. Quizá fue el efecto de la presencia notable que en la vida nacional llegó entonces a tener la Facultad de Derecho. Estaba convencida la colectividad venezolana de ese tiempo que la opinión jurídica debía ser considerada de manera fundamental. Y esa colectividad tenía, a su cabeza, hombres que por su excelente formación de juristas estaban en cuenta de cuándo, cómo y por qué el Derecho debía ser impuesto y respetado.

Merece la pena exponer, aunque sea un esbozo, de cómo fue tal contribución, dejando a estudios especiales analizar cada caso en particular.

El primer aspecto de la participación de la Facultad en ese proceso fue mediante la presencia, en la Comisión Constitucional, de un grupo de profesores que, para ese momento, eran miembros del Congreso como Senadores y Diputados. Se trataba de los profesores Rafael Caldera, Ramón Escovar Salom, Orlando Tovar, José Núñez Aristimuño, Octavio Andrade Delgado, Elbano Provenzali Heredia y de otros que en otros tiempos había sido profesores universitarios, como Arturo Uslar Pietri y Jóvito Villalba.

Quizá fue ese el momento único de nuestra historia parlamentaria de haber estado presente, en el Congreso, el número mayor de profesores de la Facultad de Derecho, con la característica de ser todos hombres de primera clase por su ciencia, honorabilidad, respeto público y virtudes ciudadanas.

La actitud en los debates de cada uno de ellos tuvo modalidades especiales.

De las personas que antes he nombrado como profesores en ejercicio para el tiempo de la discusión, la forma propia de intervenir de los mismos en las discusiones parlamentarias tiene características muy peculiares.

Elbano Provenzali Heredia, hombre cuya modestia sólo era superada por su bondad y capacidad de trabajo, se destaca como el interesado en hacer ver, en cada caso, el antecedente oportuno, especialmente en el uso de las previsiones posi-

vas del texto de 1947 en cuya preparación él tuvo un papel fundamental.

Ramón Esovar Salom escogió muy bien los temas de su interés para aportar, en ellos, los resultados de su larga experiencia en la cátedra y en el estudio del Estado.

Orlando Tovar Tamayo fue un acucioso y tenaz buscador de la mejor forma de enfrentar cada uno de los problemas que se fueron presentando. Su intervención fue constante, su aporte casi siempre bien recibido. Tenía una visión de conjunto que fue especialmente útil y valiosa para el trabajo parlamentario.

Rafael Caldera participó activamente en todo el texto constitucional, ya en forma de ponencias personales sobre determinados capítulos o temas, ya en la redacción de artículos que serían el resultado de los debates previos o en sugerir ideas que generalmente encontraban acogida en los demás parlamentarios. El trabajo del Dr. Caldera, en esta materia, tiene dimensión suficiente para que quien esté interesado en estudiarlo pueda presentar un análisis de su pensamiento integral sobre el Estado.

La Comisión Constitucional tuvo el acierto de designar, como su secretario, al Dr. José Guillermo Andueza, también profesor universitario, precisamente en la Cátedra de Derecho Constitucional y quien llevó a cabo la labor, difícil y delicada, de dejar a la posteridad todo el conjunto de actas que refleja, objetivamente, la evolución y resultado de los debates, documento básico que permite seguir de cerca lo que fue la labor preparatoria de la Constitución.

Pero donde se pone de manifiesto, tanto la posición receptiva del Congreso como la presencia directa de la Universidad, es en el estudio y discusión de las propuestas hechas a la Comisión por profesores que no eran parlamentarios. Quienes sí lo eran estaban cumpliendo al fin y al cabo con un deber profesional y de oficio.

El primer tema al cual se refirió la participación especial de los profesores universitarios fue el referente a los temas

sobre nacionalidad. Correspondió la propuesta a los profesores Joaquín Sánchez Coviza y Gonzalo Parra Aranguren. Dichos profesores trataron de precisar la importancia absoluta del "*Ius Soli*" y de aclarar los resultados de la aplicación del principio del "*Ius Sanguinis*" explicando la imposibilidad práctica y teórica de llevarlo a su consagración de manera indefinida. El debate, en el cual participaron fundamentalmente los doctores Caldera, Uslar Pietri y Barrios, dio como resultado el texto definitivo que hoy está vigente en la Constitución, que impone las normas fundamentales sobre nacionalidad y deja al legislador la determinación de cuestiones adjetivas. Tales conversaciones tuvieron lugar en la Comisión Constitucional los días 1º y 2 de junio de 1959 (Actas 31 y 32).

La materia siguiente estudiada por la Comisión con la participación de la Facultad, fue la referente al Consejo de la Judicatura.

Sobre el particular fueron muy importantes las exposiciones hechas a la Comisión, el 2 de septiembre de 1959 (Acta Nº 58), por los profesores Humberto Cuenca y José Alberto Zambrano Velazco.

El Dr. Cuenca explicó su prudente y eficaz criterio acerca de cómo el Consejo Supremo de la Magistratura, denominación que se quiso inicialmente dar al Consejo de la Judicatura, debía estar destinado a garantizar las características esenciales del Poder Judicial, o sea su estabilidad, independencia, autonomía y responsabilidad.

El Dr. Zambrano Velazco se refirió a la importancia que tiene el Consejo Supremo de la Magistratura en las legislaciones francesa e italiana para poder garantizar la autonomía del Poder Judicial y llamó la atención de la Comisión sobre los dos problemas fundamentales que ofrecía la materia: 1º la designación de los miembros del Consejo, y 2º las funciones que debían serle atribuidas.

De inmediato la Comisión estudió las razones expuestas por los profesores Rufino González Miranda y Ezequiel Mon-

salve Casado sobre la propiedad de las minas. El Dr. Gonzáles Miranda, el 5 de noviembre de 1959, sostuvo la necesidad de una declaración constitucional categórica acerca de la propiedad inalienable e imprescriptible de la nación venezolana sobre las minas que se encuentren en la República, manifestándose partidario de atribuir a la Nación esas minas y no, como durante algún tiempo estuvo determinado, considerando que las minas podrían ser pertenecientes a los Estados. Sus tesis fueron acogidas.

El siguiente tema estudiado por la Comisión fue relativo a la organización de la Corte Suprema de Justicia. El 8 de diciembre de 1959 (Acta 90), la Comisión recibió a los profesores Antonio Moles Caubet, Manuel García Pelayo y Tomás Polanco.

Sus recomendaciones fundamentales fueron prever en la Constitución las normas funcionales relativas a la Corte, remitir a la ley las Orgánicas que fueren necesarias y diferenciar la forma de organizar las distintas Salas de la Corte según su competencia.

El 14 de diciembre de 1959 los mismos profesores, en una ponencia sobre el articulado constitucional referente al Poder Judicial, propusieron que se declarase a ese Poder autónomo e independiente, fuere prevista la carrera judicial, se remitiere a la Ley lo relativo a la inspección de Tribunales y se organizare la Corte Suprema de Justicia en Salas, dejando al legislador la determinación del número de ellas y el reparto de sus atribuciones. Fue recomendado también que a los requisitos tradicionales para ser Magistrado de la Corte, se le agregare el exigir cierta actividad y experiencia profesional o el carácter de profesor universitario y que los Magistrados fueren electos para períodos de nueve años y mediante un sistema de renovación cada tres años.

La participación siguiente de la Facultad se refirió a las potestades de la Contraloría General de la República, materia en la cual, de los profesores universitarios, intervino el 23 de octubre de 1959 (Acta N° 64) en calidad de exponente,

el Dr. Tomás Polanco en compañía de quienes dirigían, para ese momento, la Comisión de Administración Pública, doctores Alberto López Gallegos y Benito Raúl Lozada.

Otra participación de la Facultad en la Constitución fue en lo relativo al régimen de lo Contencioso-Administrativo. Correspondió tal, el 14 de diciembre de 1959 (Acta N^o 94), a los profesores Enrique Sayagués Lazo, Antonio Moles Caubet y Tomás Polanco. La redacción original propuesta fue obra del profesor Sayagués Lazo, con las anotaciones sugeridas por los doctores Moles y Polanco.

Los doctores Caldera y Pérez Guevara dieron una nueva redacción al texto sometido a la Comisión y posteriormente se aceptaron algunos ajustes propuestos por los doctores Moles y Enrique Pérez Olivares. Se trata del texto que aparece hoy en el art. 206 de la Constitución y que, no solamente establece expresamente la jurisdicción contencioso-administrativa sino que determina, con claridad, el ámbito de su competencia. Me atrevo a afirmar que esta fue una de las más importantes contribuciones de la Facultad a la estructura constitucional que se estaba formando en 1961.

Los profesores que acabo de mencionar concurrimos de nuevo el 11 de febrero de 1960 para presentar una ponencia relativa a la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público. Allí se propuso separar las funciones de la Procuraduría, como Abogacía de la República, de las propias del Ministerio Público; fueron precisadas las facultades del Ministerio Público, sobre todo como vigilante y contralor de la legalidad administrativa y se hicieron recomendaciones sobre las facultades del Procurador como abogado de la República y defensor de sus intereses patrimoniales.

Es justo además, hacer expresa mención de las propuestas hechas el 21 de septiembre de 1960 (Acta 209) por los profesores Rafael Pizani y Arístides Calvani para el tratamiento constitucional del tema relativo a la no retroactividad de las leyes; las proposiciones de los doctores Antonio Moles Caubet y José Núñez Aristimuño el 11 de julio de 1960

sobre aspectos relativos a la forma de definir el territorio de la República; y la hecha por el Dr. Eloy Lares Martínez el 8 de noviembre de 1960 acerca de algunas modalidades de la Corte Suprema de Justicia. Y no puedo menos de recordar, como homenaje a su múltiple preocupación por la más amplia variedad de temas, la oportuna intervención del Dr. Antonio Moles Caubet, recogida por el Dr. Rafael Caldera en la sesión del 21 de marzo de 1960 (Acta 141) para recomendar que se dijere, como en efecto se aprobó, primero, que el *espacio aéreo* forma parte del territorio nacional, y segundo, que el idioma legal debía ser el castellano.

La enumeración anterior nos hace ver, por tanto, que la Facultad participó activamente en la formulación de los textos constitucionales sobre materias tan importantes como nacionalidad, propiedad de las minas, retroactividad de las leyes, concepto de territorio, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, Contraloría General de la República, Corte Suprema de Justicia, Contencioso-Administrativo, Consejo de la Judicatura y régimen del Poder Judicial.

Sería muestra de poca generosidad, pecado que no deseo cometer, no aprovechar esta ocasión para rememorar la influencia que por sus conocimientos y experiencia tuvieron en la preparación de la Constitución dos personas que por no ser profesores universitarios no he mencionado antes, pero que por su experiencia y talento contribuyeron notablemente a la redacción del texto constitucional. Me refiero a los doctores Gonzalo Barrios y Martín Pérez Guevara.

Casi todas las resoluciones o propuestas presentadas a la Comisión Constitucional, fueron incorporadas al texto de la Constitución, a veces con cambio de redacción, a veces en su forma original.

La experiencia adquirida durante los años de vigencia de la Constitución de 1961 demuestran que las recomendaciones entonces hechas fueron útiles a los intereses nacionales y pueden constituir, perfectamente, un motivo de orgullo y satisfacción para la Universidad.

Debo insistir en que la presencia de los profesores universitarios que tenían el carácter de diputados o de senadores también debe y puede considerarse como aporte de la Facultad al nuevo texto constitucional.

En cierto modo todo fue el reflejo de una de las mejores etapas de nuestra Facultad de Derecho, cuando la misma fue el canal conductor de las nuevas corrientes jurídicas que renovaron las ideas del país en las materias jurídicas desde todos los distintos ángulos que forman las especialidades del Derecho y que sirvieron de base para las futuras reformas institucionales.