

Artículos

Proceso de formación de la Constitución Venezolana del 23-01-1961

Gustavo Planchart Manrique
Abogado

Para entender el proceso de formación de la Constitución Venezolana actualmente vigente, desde el 23 de enero de 1961, es necesario primero recordar que, en cierta forma, es la número 25, si contamos desde nuestra primera Constitución de 1811, en los albores de nuestra independencia, antes de que esta fuera una realidad y solo una voluntad política manifestada del pueblo venezolano. Pero, por otro lado, no es quizás sino la séptima u octava, si aún tomando en cuenta la primera de 1811, pensamos solo en aquéllas que han significado una estructura constitucional con real eficacia, ya por su duración —10 años o más de vigencia— (las de 1830, 1864, 1881 y 1961), ya porque aunque con vigencia menor no eran o son un simple disfraz para la hegemonía absoluta de algún caudillo, tirano o dictador —como quiera llamársele— (las de 1811, 1936, 1947), ya porque significaron o significan una concepción constitucional importante o un rompimiento con la que sustituyeron (las de 1811, 1830, 1858, 1864, 1947 y 1961). Todas las otras constituciones en una forma u otra son meras enmiendas de la que existiere en ese momento, para acomodarla a caprichos del tirano o caudillo de turno o a necesidades políticas pasajeras.

Es conveniente tener en cuenta esta larga experiencia constitucional, pues, en todo proceso de discusión y formación de una nueva Constitución, esa tradición pesa y algunas de sus fórmulas o expresiones se sacralizan y se repiten de una a otra con ligeras variantes.

Por ello, ningún proceso formativo constitucional en Venezuela se produce en un vacío de experiencia propia, salvo por supuesto, la de 1811.

Por otra parte, las constituciones venezolanas siempre han reflejado en alguna forma ciertos modelos constitucionales extranjeros: el norteamericano y el francés, cuyas influencias han sido continuas, en algún punto el de la Constitución española de 1812 y más recientemente para la de 1961; el italiano y, también los del constitucionalismo latinoamericano, a su vez que éste, probablemente, se ha alimentado en alguna parte de la experiencia constitucional venezolana.

Dicho lo anterior, debemos, para hacer comprensible el proceso constitucional de formación de la Constitución vigente de 1961, hacer un resumen de la historia política y constitucional de Venezuela en el siglo xx.

Los primeros 35 años del presente siglo se caracterizan en Venezuela por el dominio de dos de los más crueles dictadores que ha tenido en su historia: Castro de 1899 a 1908 y Juan Vicente Gómez de 1908 hasta su muerte, por causas naturales, a fines de 1935. Ambos si algún mérito tuvieron fue el de que, siendo origina-

rios de la región sur-occidental de Venezuela, los Andes, integraron definitivamente esta región a la Nación, pues, en cierta forma, su régimen fue una verdadera conquista de Venezuela por los andinos. Además, por ser ellos más bárbaros que sus caudillos opositores, liquidaron a los otros caudillos regionales existentes en Venezuela desde, y quizás como resultado, de la guerra civil que denominamos federal, que desangró y empobreció a Venezuela entre los años de 1858 y 1863, y, con ese triunfo sobre los demás caudillos regionales, dieron por terminado el largo período de casi cincuenta años de guerras civiles casi constantes, grandes o pequeñas, que azotó a Venezuela de 1858 hasta 1903.

Gómez, aparte de ello, en cierto modo creó algunas estructuras estatales que en algo han servido de base a la institucionalización posterior, fundamentalmente en la organización de la hacienda pública y de la propia carrera militar.

Gómez muere a fines de 1935 viejo, de muerte natural y lo sucede provisionalmente su Ministro de Guerra y Marina, el General Eleazar López Contreras, quien luego es electo, en abril de 1936, como Presidente de la República por un período de siete años. Parecía como si fuese a ser la continuación del régimen anterior, pero no fue así: López Contreras desde el primer momento busca crear una transición pacífica de la anterior tiranía o dictadura, hacia un régimen de mayor democracia y de un clima de tolerancia que permitiera una evolución hacia una democracia, que podríamos llamar controlada o, utilizando prestado un término del profesor francés Burdeau, 'una democracia gobernada'. Para ello, hizo que el Congreso dictara en el propio año de 1936, una nueva Constitución que, aunque no era un rompimiento con las anteriores, pues mantiene el voto indirecto de tercer grado para el Presidente de la República, y de segundo grado para los Senadores y Diputados, y, la exclusión de voto a los analfabetos, y en cuanto a la libre expresión del pensamiento la limitaba por la prohibición de la propaganda de doctrinas comunistas y anarquistas; en cambio, por primera vez, en los artículos de la Constitución que constituyen el equivalente de la declaración de derechos, se reconocen ciertos derechos sociales y se hace referencia a que la legislación del trabajo dispondrá normas "que concurren a mejorar las condiciones del obrero o trabajador". Pero lo importante fue que, efectivamente, se empezó a poner en práctica tal articulado, ya que en el año 1937 se dictó lo que en la práctica fue la primera Ley del Trabajo, reconociendo la formación de sindicatos. Igualmente la Constitución estableció un período constitucional de cinco años en vez de siete y prohibió la reelección. Aunque la rebaja del período, en estricto derecho no le era aplicable al Presidente López Contreras, éste, para que sirviera de ejemplo, manifestó que sí le era, aceptando así voluntariamente una rebaja de dos años en su mandato. La importancia de ello era fundamentalmente psicológica, pues buscaba demostrar el sometimiento del Gobernante a las leyes y la existencia, así, de un estado de derecho, o por lo menos, la voluntad de evolucionar hacia él y de crearlo.

Sin embargo, en 1937 políticamente López Contreras se vio obligado a expulsar del país a un grupo de personas (alrededor de 70), la mayoría jóvenes de menos de 35 años, bajo acusación de ser comunistas, entre los cuales se encontraban dos que luego fueron Presidentes de la República y otros que han sido Ministros, Senadores,

Diputados y, en general, han jugado posteriormente un papel preponderante en la política nacional de Venezuela. Pero, ya en el año de 1939, empezó a permitirles el regreso, de manera que para el año de 1940 todos los expulsados del 37 estaban de vuelta, formando agrupaciones políticas con mayor o menor dificultad, manteniendo el gobierno con respecto a ellas una especie de tolerancia y sin que existiese persecución policial, por lo menos a partir de 1939 y permitiendo ya desde antes el ejercicio del derecho de la libre expresión del pensamiento y, en especial, la crítica, hasta acerba, al Gobierno, lo cual hasta ese momento en el siglo XX venezolano era algo impensable. Se puede decir que, en el período de López Contreras, lo importante no es el cambio habido en el texto constitucional mismo, sino en el comportamiento del gobierno, en el mayor respeto real al contenido de la Constitución y en el clima de libertad que poco a poco se iba creando, conforme a la Constitución, en el ambiente y vida venezolanos.

En 1941 termina el período del General López Contreras y el Congreso elige Presidente de la República, bajo el sistema electoral restringido e indirecto que imperaba en la Constitución de 1936, al General Isaías Medina, quien hasta ese momento había sido el Ministro de Guerra y Marina del Presidente López. El Gobierno del General Medina se caracteriza por proseguir aceleradamente la evolución, no de la Constitución formal, pero sí del respeto real a la Constitución que regía y ampliando el clima de libertades en Venezuela. Se forman partidos políticos de oposición y fundan diarios, o se valen de los ya fundados, para hacer campaña política contraria al Gobierno, inclusive con virulencia. El clima es de respeto a los derechos humanos, no hay presos políticos, ni se persigue a nadie por ideas políticas; las formaciones sindicales se multiplican, en su mayoría fundadas por el principal partido de oposición AD, constituido por muchos de los expulsados por López Contreras; el partido comunista funciona aunque no con el nombre, e inclusive se alía con el partido u organización del Gobierno para las elecciones Municipales, que se celebran en 1944, y de las cuales iba a salir luego la elección del Congreso que iba a tener la misión de elegir el Presidente de la República, para el período 1946-1951. Durante el régimen de Medina, se inicia el seguro social obligatorio, se dicta la primera Ley de Impuesto sobre la Renta, se hace la reforma de la Ley de Hidrocarburos, y se aumentan así los impuestos a las empresas extranjeras que explotaban el petróleo venezolano. Nuevamente, se puede decir que el período de la Presidencia del General Medina, desde el punto de vista constitucional, se caracteriza más bien por hacer efectiva la Constitución que Venezuela tenía, hacerla una realidad que se cumpliera, especialmente en lo que refiere a derechos humanos, más que por plantearse problemas de la estructura constitucional del Estado. Se busca la evolución del sistema hacia una democracia efectiva. Sin embargo, en 1944 y 1945 el propio Gobierno promueve una pequeña reforma constitucional, en parte para acomodar la Constitución a un hecho que ocurría y era tolerado y que, además, reflejaba la situación internacional. Desaparece de la Constitución la prohibición a la prédica de las doctrinas comunistas y anarquistas, lo que permite legalizar abiertamente al Partido Comunista. Por otra parte, para reformar el sistema electoral, pues se establece la elección directa para la Cámara de Diputados y se da el voto activo y pasivo a la mujer para

los Concejos Municipales. Así mismo, se procedió a lo que en verdad era una reforma técnica, la llamada nacionalización de la justicia, por la cual desaparecía la potestad de los Estados miembros de la federación venezolana de designar los jueces en sus jurisdicciones y se pasaba dicho poder al Poder Central o, como lo llamaba la Constitución, Poder Federal. Por último, en reconocimiento de las dificultades económicas y financieras que creaba la guerra y que era previsible continuarían en el mundo de la post-guerra, se estableció la posibilidad de que, previa autorización del Congreso, pudiese el Presidente de la República ejercer poderes extraordinarios en esas materias específicas.

Se puede decir que, esta reforma constitucional abre un período constituyente en Venezuela, si entendemos por tal expresión un período en el que la atención política se centra sobre problemas de estructura constitucional del Estado y que no se cierra sino con una reforma a fondo de la Constitución.

La reforma hecha al sistema electoral provocó un debate en la opinión pública, liderizada por la oposición, relativa a la necesidad de reconocer el voto directo también para la elección del Presidente de la República, la necesidad de extender el voto femenino a todas las elecciones y la de acabar con la limitación del voto a los analfabetas, que constituían en ese entonces, todavía, una mayoría de la población.

La reforma consistente en la llamada nacionalización de la justicia o del poder judicial trajo a discusión de nuevo el problema del significado de la organización federal venezolana, que con la nacionalización del poder judicial perdía, en verdad, su último vestigio de federalismo. Por ello, hubo quien propuso la necesidad de convocar a elecciones de una Asamblea Constituyente especial, pues entendía que tal reforma por tratarse de una base fundamental de la Constitución, requería de la intervención del poder constituyente originario y no podía ser obra del constituyente ordinario (Congreso y Asambleas Legislativas de los Estados Federados). La reforma de la Constitución fue promulgada el 5 de mayo de 1945. Escasos cinco meses después, el Gobierno del General Medina, faltándole unos seis meses para terminar su período, fue derrocado el 18 de octubre de 1945 por un alzamiento de jóvenes oficiales del Ejército Venezolano con el apoyo del principal partido de oposición, AD. No tenemos por qué entrar aquí en las causas que originaron tal hecho, ni mucho menos en la controversia sobre el adelanto o atraso político que significó para Venezuela. No debe creerse tampoco que el movimiento tuvo su origen, únicamente, en una aspiración a un cambio estructural constitucional, pero evidentemente tal aspiración existía y fue importante, por lo menos en el elemento civil interviniente en el llamado golpe o revolución del 18 de octubre.

El Gobierno que surge inmediatamente después del golpe de octubre es una Junta de siete miembros, cinco civiles y dos militares, presidida por uno de los civiles, el Sr. Rómulo Betancourt, fundador y líder del partido AD, que había sido bajo un nombre u otro la principal fuerza opositora a los gobiernos de López Contreras y Medina; muchos de sus principales miembros habían sido líderes estudiantiles en la oposición a Gómez y habían sufrido cárceles y exilios. Todos los otros miembros civiles de la Junta eran igualmente miembros prominentes de dicho partido,

salvo uno que era independiente. Esta Junta se constituyó en gobierno de facto, asumiendo los poderes ejecutivo y legislativo conjuntamente.

En el mes de marzo de 1946, la Junta dictó un estatuto para la elección por voto directo de una Asamblea Nacional Constituyente. Este Estatuto reconocía el sufragio universal de los venezolanos, hombres y mujeres, incluidos los analfabetas, mayores de 18 años, y aplicaba como sistema de escrutinio, la representación proporcional por lista bloqueada, utilizando el llamado método de D'Hondt, equivalente al sistema proporcional con mayores restos. Tal estatuto constituía ya de por sí una verdadera reforma de principios constitucionales, lo que Carl Schmidt ha denominado decisiones políticas fundamentales, que desde ese momento ha quedado consagrada en todos nuestros ordenamientos constitucionales. Al mismo tiempo, la Junta dictó un Decreto provisional de garantías en que se reconocían los derechos fundamentales en los términos más o menos tradicionales en que se encontraban consagrados en la Constitución de 1936, con la reforma de 1945, con solo ligeras variantes para así crear el clima adecuado propicio que permitiera las elecciones.

A fines de octubre de ese mismo año 1946, se realizaron éstas, obteniendo Acción Democrática el 79,8% de los votos y los otros tres partidos, Copei 13%, URD y el partido Comunista, alrededor de 4% cada uno, siendo de notar que Copei y URD eran partidos con pocos meses de fundados, no así el partido comunista que era, en cierto modo, el más antiguo de los partidos intervinientes en el proceso, aunque no siempre con ese nombre.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló el 17 de diciembre de 1946 y comenzó de inmediato sus labores, constituyéndose a sí misma no tan solo como poder constituyente, esto es, poder encargado de elaborar y aprobar la Constitución, sino también poder legislativo ordinario. El 5 de julio de 1947, seis meses después de su instalación, quedó aprobada y promulgada la nueva Constitución. El período que se abre con el Estatuto Electoral de 1946, y que termina formalmente con la aprobación y promulgación de la Constitución de 1947, es el período constituyente de mayor intensidad y trascendencia de la historia o evolución constitucional venezolana en el siglo xx, pues en él nace la nueva vida de los partidos en Venezuela y su lucha por el poder y las ideas sobre las decisiones constituyentes son debatidas con un vigor y apasionamiento, solo comprensible cuando se debaten y toman decisiones políticas fundamentales, esto es, se decide sobre las estructuras constitucionales y no solo sobre sus detalles técnicos. Las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente no sólo eran públicas, lo cual es normal, sino que se transmitían por radio y, aunque todavía no había llegado la era del radio de transistores, de todos modos, por lo menos, si no en los campos, la difusión de los debates constituyentes fue inmensa en las ciudades y poblaciones más importantes, aparte de la cobertura constante de prensa escrita y del debate periodístico sobre todos los temas en discusión. Esta Constitución de 1947 se caracteriza, primero, porque en materia de declaraciones de derechos, además de consagrar los derechos individuales tradicionales que, en una forma u otra, habían consagrado todas las constituciones anteriores de Venezuela, cualquiera que pudiera ser su real efectividad, consagraba y desarrollaba los derechos sociales y aumentaba el "role" del Estado en el ase-

guramiento efectivo de los mismos; introduce por primera vez expresamente en la Constitución el recurso de habeas corpus; así mismo aunque reconocía los derechos económicos (propiedad, libertad de industria y comercio), al mismo tiempo marcaba la relativización de los mismos. Se podría decir que iniciaba la tendencia hacia el estado de bienestar (welfare state) y reconocía el papel intervencionista del Estado en la economía. Consagra, por otra parte, pero ya como normas constitucionales, las que contenía el Estatuto Electoral que había servido para su elección: voto universal directo y secreto para todas las elecciones, sin limitaciones de sexo, raza o condición social o educativa; el sistema de escrutinio proporcional para los cuerpos colegiados y el de mayoría relativa a una sola vuelta para la elección del Presidente de la República. Así mismo, como era costumbre en Venezuela, consagra el sistema presidencialista, aunque conforme a cierta tradición venezolana y latinoamericana, le injerta algunas instituciones de los sistemas parlamentarios, como es la contrafirma ministerial y la existencia de un gabinete o Consejo de Ministros, presidido por el Presidente, cuya aprobación es requerida para la aprobación de una serie de actos del Presidente, pero añade, acentuando así el liberalismo presidencialista-parlamentarista, la posibilidad de que la Cámara de Diputados dé voto de censura a un Ministro y que ello, en determinadas circunstancias, por el voto de las 2/3 partes de la Cámara, pueda inclusive implicar la remoción del mismo. Igualmente consagra, como lo hacían las anteriores constituciones, la separación de poderes entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero lo matiza al expresar que ellos deben colaborar entre sí, para la realización de los fines del Estado. Declara adoptar la forma federal, pero en realidad es una apariencia, pues la Constitución es centralista, con vestigios o restos de federalismo.

Al mes de aprobada la nueva Constitución se dictó un nuevo Estatuto Electoral, sobre las bases del anterior y el 14 de diciembre se eligió Presidente de la República, Congreso Nacional, Asamblea Legislativa de los Estados Miembros y Concejos Municipales. Nuevamente ganaron los candidatos de Acción Democrática con un porcentaje de algo más del 70% mientras Copci aumentaba logrando algo más del 20%, URD algo más del 4% y el partido Comunista poco menos. El nuevo Gobierno se instaló el 19 de abril de 1948 y el 24 de noviembre fue derrocado por un golpe de estado militar totalmente incruento. Los principales miembros del gobierno anterior fueron primero apresados y luego exilados, otros lograron huir del país o se asilaron en Embajadas y luego salieron para el extranjero, y por último, otros pasaron directamente a la actividad política clandestina mientras otros pudieron regresar y sumarse a esta, tratando de organizar la oposición al régimen militar imperante. Este prohíbe el funcionamiento del partido Acción Democrática y del Partido Comunista, pero autoriza el de los otros partidos.

El año de 1952 el gobierno convoca a nuevas elecciones, bajo los principios ya enunciados de voto universal directo y secreto y representación proporcional, para una Asamblea Constituyente; realizadas aquellas falsifica sus resultados, de modo que se otorga a sí mismo una mayoría, pero reconoce alguna representación a URD, que era la organización que había ganado realmente las elecciones, y a Copci. URD no acepta el resultado electoral y sus principales líderes son expulsados del país.

Copei protesta y se opone, pero considera mejor continuar siendo una oposición legal, sin embargo se abstiene de asistir a la Constituyente.

El año de 1953 se promulga una nueva Constitución que abandona el modelo de 1947, salvo en lo que se refiere a las bases electorales, y vuelve más bien al modelo de 1936-1945, pero con la diferencia de que mientras en aquel período había la intención e impulso de cumplirla y respetar realmente la declaración de derechos, de modo que estos se hiciesen efectivos, en cambio el gobierno militar dictatorial, surgido del golpe de estado de noviembre de 1948, no veía en la Constitución sino un ropaje externo, que le diera cierta aparente respetabilidad. La propia Constitución, en sus disposiciones transitorias, regula de tal modo los derechos humanos, que en realidad le quita toda efectividad a la declaración de derechos contenidos en su texto especialmente por lo que se refería a la libertad de expresión y a las garantías contra prisiones y arrestos sin juicio.

El 23 de enero de 1958 cae la dictadura, con un alzamiento militar con apoyo de prácticamente todos los sectores de la población: partidos, clandestinos o no, profesionales, comerciantes, iglesia y el pueblo en general, con manifestaciones callejeras de tres días. Surge un gobierno provisional de facto, constituido por tres militares y dos civiles. El acta constitutiva de este gobierno mantiene en vigencia la constitución de 1953. La Junta promulgó en mayo un nuevo estatuto electoral, que mantenía los principios, ya indicados, de todas las leyes electorales desde 1946 y convocó a elecciones para Presidente de la República, Congreso Nacional, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales. Debe observarse algo peculiar en este comportamiento de la Junta: no convoca a elecciones para una Nueva Asamblea Constituyente, como era lo tradicional en Venezuela después de una revolución, sino a elecciones para la constitución de los Poderes Públicos, de los órganos gubernamentales, previstos en la Constitución de 1953, esto es en base a la Constitución elaborada por el régimen derrocado por la revolución de enero de 1958. De modo que es la Constitución promulgada por la dictadura derrocada la que va a regir a Venezuela hasta tanto se la reforme, dictando una nueva Constitución, pero la reforma que ha de hacerse, como efectivamente se hizo, debía seguir el procedimiento establecido para ello por la Constitución de la dictadura, aunque es de advertir que dicho procedimiento era prácticamente el mismo que pautaba la Constitución de 1947 y las anteriores a ésta, pues estaba inspirado, por no decir calcado, del procedimiento que para reforma constitucional establece la Constitución norteamericana.

Debemos así mismo preguntarnos sobre las razones que hubo el 23 de Enero de 1958, al derrocar la dictadura, para mantener en vigencia la Constitución de 1953 y no poner en vigencia de una vez la de 1947, que había sido la Constitución que la dictadura había abolido y suplantado así como sobre las razones por las cuales no se convocó para la elección a una Asamblea Constituyente, sino para organizar los poderes públicos previstos en la Constitución de 1953.

Ninguno de estos interrogantes pueden ser contestados con certeza, pues los actores no los han explicado. Por ello sólo podemos hacer conjeturas más o menos razonables. Los miembros de la Junta, en conocimiento de que la Constitución de 1947 había sido una Constitución agriamente debatida, que de cierto modo sólo reflejaba el

parecer y la voluntad política de un solo partido, Acción Democrática, que por mayoritario que hubiese sido o fuere, excluía la opinión de una parte importante de la Nación: Copei y URD, los cuales, además, con los años transcurridos parecían haber crecido en importancia en el país; que por otra parte las Fuerzas Armadas, importantes actores en el derrocamiento de la dictadura, habían sido igualmente los actores casi únicos en 1948 del derrocamiento del gobierno surgido de la Constitución de 1947 y por tanto presuntamente no eran partidarios de ésta. Por ello, repito, los miembros de la Junta prefirieron no plantear desde el principio el problema y la controversia de opinión relativos a la Constitución de 1947, tomando en cuenta que el país se encontraba en un momento real de unidad nacional, de consenso de todos los sectores del país. Por ello, por prudencia, decidieron mantener la vigencia de la Constitución de 1953, por sospechoso que fuera su origen.

Tenían también los miembros de la Junta la posibilidad de volver a la Constitución de 1945, pero ello, aparte de que podía ser considerado por Acción Democrática como un ataque político en su contra, podía entenderse como un regreso al sistema de elecciones restringidas, lo cual evidentemente era un regreso inaceptable para la inmensa mayoría del país, por no decir la totalidad. En esas circunstancias lo prudente y lógico fue lo que hicieron, dejar vigente la Constitución de 1953, que por otra parte daba al Poder Ejecutivo poderes extensos, con menos controles, lo cual en un período de transición revolucionaria y necesaria inestabilidad político-social, como toda época de transición y más cuando surge de una revolución, no dejaba de ser una ventaja, como lo demostró el período 1959-1960, en el cual un gobierno electo democráticamente para mantenerse y hacer frente a los muchos enemigos violentos de derecha y de izquierda que hubo de combatir, se vio obligada a usar de esos poderes extensos que le confería la Constitución de 1953. Sin embargo, este razonamiento es demasiado claro y lógico, parece más bien una racionalización o justificación después del hecho, sobre todo si tomamos en cuenta el poco tiempo, apenas unas horas, que se tuvo para tomar tal decisión y los momentos y circunstancias turbulentos en que se tomó: el pueblo en la calle en una exaltación de alegría, asaltando además el cuartel de la policía política para sacar a los presos que allí se encontraban, la inseguridad de saber si parte del ejército no se sometería a lo ocurrido o se produciría resistencia. Ello puede hacer pensar que, como muchas otras decisiones, puedan haber sido el producto más de una intuición, quizás, hasta de una irreflexión, que de un pensamiento racional, por lo menos, por parte de los actores directos aparentes, los miembros de la Junta, y que pudiera haber sido, en cambio, el pensamiento del Secretario de la Junta, que fue quien redactó el Acta sin que los miembros de aquella reflexionasen sobre el asunto.

La no convocatoria a elecciones para una Asamblea Constituyente es de más fácil explicación: el interés de la Junta y de los partidos políticos era volver cuanto antes a un gobierno electo y terminar con la provisionalidad gubernamental. De haberse convocado a elecciones para una Asamblea Constituyente, hubiere habido que primero hacer estas elecciones, esperar que aquella debatiese y aprobase la nueva Constitución y luego hacer nuevas elecciones conforme a ésta. Tal proceso hubiera posiblemente llevado dos o más años, y hubiera sometido al país a dos elecciones en años sucesivos,

con el costo y el exceso de politización de la vida del país que ello conlleva; por ello se prefirió, creo que prudentemente, llamar a elecciones para elegir a los Poderes Públicos, que cesaran así en un corto plazo las funciones de la Junta y que luego los Poderes elegidos fuesen quienes abordasen el problema de la reforma constitucional, pero no ya mediante una Asamblea Constituyente sino por el proceso ordinario pausado en la Constitución declarada vigente, esto es, la de 1953.

Durante la campaña electoral se produjo un hecho político, que en mi criterio, va a tener importancia fundamental en el proceso de formación de la Constitución de 1961. Los tres principales partidos, AD, Copei y URD firman un pacto por el cual se comprometen a que, quienquiera que fuese el ganador de las elecciones, el gobierno que se formaría sería un gobierno de coalición entre los tres, lo cual garantizaba al gobierno por elegirse una mayoría absoluta en el Congreso y un apoyo político vastísimo, que le permitiría enfrentarse a todas las vicisitudes políticas que eran probables y, luego, efectivamente, se materializaron.

Las elecciones de 1958 nuevamente dieron el triunfo a AD con cerca del 50% de los votos; URD obtuvo aproximadamente un 33% y Copei un 15%.

En enero de 1959 se instaló el Congreso Nacional y tomó posesión el nuevo gobierno. El 28 de enero de 1959, a los pocos días de haberse instalado tanto la Cámara del Senado y la de Diputados, cada una por su parte, acordó designar una Comisión con la "misión de estudiar y redactar un nuevo proyecto de Constitución". Estas Comisiones fueron electas y se reunieron el 2 de febrero del mismo año y convinieron sesionar conjuntamente como una sola Comisión con el nombre de Comisión Bicameral de Reforma Constitucional. La Comisión estaba compuesta por 22 miembros, 8 de AD, 4 de Copei, 4 de URD, 3 del Partido Comunista y 3 independientes. La Comisión la presidían el Dr. Raúl Leoni, Presidente del Congreso y de la Cámara del Senado y el Dr. Rafael Caldera, Presidente de la Cámara de Diputados, el primero de AD, el segundo de Copei, quienes, digamos de paso, fueron electos posteriormente Presidentes de la República, respectivamente, para los períodos 1964-1969 y 1969-1974. Entre los miembros independientes se encontraba el Dr. Arturo Uslar Pietri, electo en las listas de URD, quien había sido Ministro y principal consejero político del régimen del General Isaías Medina.

Así estaban representadas en la Comisión de Reforma Constitucional todas las gamas de la opinión política nacional, salvo las que apoyaran al anterior régimen dictatorial. En ella predominaban las personas entre los 45 y 60 años, habiendo sólo 3 entre los 30 y los 40. La elección de la Comisión no fue controversial, como se demuestra en que fue propuesta en cada Cámara el mismo día, en el Senado por un miembro de AD y en la de Diputados por uno de Copei, habiendo sido los proponentes electos como miembros de la Comisión. Por otra parte, de común acuerdo, fueron electos ese mismo día todos los miembros de la Comisión, lo que pone de relieve tanto el acuerdo preexistente a la elección como el espíritu de unidad que para el momento existía en la política venezolana, reflejado en la coalición tripartita: AD-URD-Copei que componía el Gabinete de Ministros presidido por el Presidente de la República, líder y fundador de AD, Rómulo Betancourt, el mismo que había dirigido, como Presidente de la Junta, el gobierno entre el golpe de octubre de 1945

hasta abril de 1948, y por otra parte, muestra la seguridad que le daba a la coalición gobernante la mayoría absoluta, casi total, que tenía en el Congreso, lo cual le permitía ser generosa con el único otro partido representado en él, el Partido Comunista y con los independientes electos en la plancha de cada partido. Es de advertir también que durante sus sesiones de casi dos años, algunos miembros de la Comisión fueron sustituidos, ya temporal, ya accidentalmente, por otras personas, siempre de la misma tendencia o partido político de aquél que sustituían. En estas sustituciones, a veces la composición por edad de la Comisión, a que antes hemos hecho alusión, se alteraba pues entraba un miembro más joven por uno más viejo y viceversa. Por último, también debe observarse que la Comisión además oyó en ciertos y determinados puntos específicos la opinión de especialistas: así en materia de nacionalidad a dos profesores ilustres de Derecho Internacional Privado; en materia de organización e independencia judicial, a miembros de la Corte Suprema de Justicia y a profesores de Derecho Procesal; en cuestiones de organización municipal y administrativa en general, a profesores de Derecho Administrativo; y, en varias ocasiones, en cuestiones de redacción a un ilustre filólogo, escritor y profesor. Así mismo en diversas ocasiones se consulta al Poder Ejecutivo su parecer, por intermedio de los Ministros específicos a quienes podía competir en razón del asunto.

Este mismo espíritu de unidad, seguridad y compromiso mutuo de los tres partidos principales se verá a través de todo el proceso de formación de la Constitución y de sus aprobación y sanción.

Desde la primera sesión de trabajo de la Comisión, se puso de manifiesto la opinión de todos los partidos de que era urgente, por problemas que los miembros calificaron de "moral", modificar o sustituir la Constitución de 1953 por ser la Constitución de la dictadura; de que la Constitución de 1947 debía servir de anteproyecto a la Comisión para trabajar sobre ella y, como método de trabajo, de que los partidos manifestasen los puntos sobre los cuales creyesen que se debían introducir modificaciones.

Es ilustrativo del pensamiento político del momento, en cuanto al proceso de formación de la Constitución, lo ocurrido en la sesión del 26 de febrero de 1959, tercera reunión formal de la Comisión y segunda de trabajo. El partido comunista propuso que en un plazo de 30 días se introdujesen en la Constitución de 1947 las "adaptaciones necesarias de carácter técnico o formal y aquellas en torno de las cuales se logre plena coincidencia entre todas las fracciones políticas representadas en el Parlamento y que se derogue expresamente la Constitución de 1953" y que sea este el proyecto que se presentase al Congreso, pero reservándose el Partido Comunista el sostener los puntos de vista propios sobre las reformas de fondo de la Constitución de 1947, cuando el proyecto se debatiese en el seno del Congreso. El Dr. Leoni, Presidente de la Comisión (debe recordarse que era Presidente del Congreso, miembro prominente de AD, partido jefe de la coalición gubernamental y luego fue Presidente de la República) manifestó que la proposición del Partido Comunista dejaba abierta la posibilidad de plantear una discusión filosófica en el seno de las Cámaras, que era precisamente lo que se quería evitar. Esto es, se quería evitar un debate público en las Cámaras que pudiese ser una segunda edición del debate de 1947, en el cual los

partidos y los parlamentarios por prurito de publicidad, hicieren gala de la misma fogosidad, intransigencia y violencia verbal que habían mostrado en 1947; se quería evitar que los partidarios de cada partido, la base de los mismos, pudiera creer que se debían petrificar y sacralizar todas las opiniones de aquella época, haciendo así imposible una evolución que mejorará la Constitución de 1947 y que restañara las heridas que la discusión de 1947 había producido en los partidos, ahora coaligados, y en el propio Partido Comunista. Por ello se ve claro que la intención era la de debatir en la Comisión, donde la flexibilidad y posibilidad de cambios de posición eran mayores que en los debates públicos, dejando la discusión en el Congreso sólo para detalles técnicos y formas de redacción.

En gran parte las palabras del Dr. Leoni reflejan bien cómo fue el proceso de elaboración de la Constitución, la discusión fundamental fue efectuada en la Comisión y el debate público parlamentario fue un debate de partes ya entendidas, en su mayoría de mera forma o estilo. El consenso sobre que la Constitución de 1947 fuese la que sirviera de modelo o base de discusión nos revela que, pasados doce años de su acalorada y apasionada discusión, en cierta forma, no se ponía ya en cuestionamiento la filosofía política que le servía y había servido de fundamento: un estado democrático, con tendencias hacia el "welfare state" y que lo que se buscaba era un mejoramiento técnico, limar las asperezas que la Constitución de 1947 contenía, pues ésta reflejaba sólo lo que había sido la opinión de AD, que era quien controlaba totalmente la Constituyente de 1947, y que herían el sentimiento de los partidos minoritarios, ahora en 1959 en coalición con AD, y, aparte de ello, hacer una cierta puesta al día de la evolución del "welfare state" a lo que se había comenzado a llamar Estado Social de Derecho sacado del pensamiento político alemán de post-guerra.

La Comisión optó por comenzar discutiendo los temas que cada partido considerara conveniente presentarlos a su consideración y, a tal efecto, pidió a los partidos, a través de los miembros que los representaban en ella, que trajesen su correspondiente lista de temas.

El primer partido en presentar la lista fue URD, en la sesión del 3 de marzo de 1959. Sus temas, al analizarlos, son una mezcla de detalles con asuntos de mayor importancia. Están divididos en cuatro grupos: a) el de derechos y deberes de los ciudadanos; b) el de la economía nacional; c) el del Poder Municipal; y d) el del Poder Legislativo y sus relaciones con el Poder Ejecutivo. En el primero plantea: i) igualdad en la prestación del servicio militar; ii) ampliación de la garantía del secreto de la correspondencia, de las comunicaciones telegráficas y telefónicas; iii) se amplíe y se concrete la garantía de la seguridad social; iv) se establezca el principio de que la educación nacional deba concordarse necesariamente con las exigencias del desarrollo económico del país con base a la regionalización y diversificación de la enseñanza; v) que se imponga al Gobierno el deber de fundar escuelas técnicas y artesanales en todas las ciudades y pueblos del país.

En cuanto al grupo segundo, relativo a la economía nacional sugiere que: i) se den amplias garantías a las inversiones extranjeras, pero limitando éstas a las áreas no explotadas eficazmente por los venezolanos; ii) la fundación de una industria básica o pesada controlada por los venezolanos.

En el tercer grupo relativo a la organización municipal, que: i) se reconociera la autonomía municipal de cada Municipio y no en cada Distrito, como se establecía hasta ese momento; ii) que se fijase un porcentaje del presupuesto del Estado para distribuirlo entre los Municipios; y iii) que se le aumentase el poder tributario a los Municipios.

El cuarto y último grupo: i) que el régimen de las incompatibilidades entre cargos ejecutivos y legislativos fuese flexibilizado, de modo que hubiere menos incompatibilidades; ii) que se distinguiese entre las funciones de la Cámara del Senado y la de Diputados; iii) que entrasen a formar parte del Senado Senadores funcionales, esto es, no electos por los Estados Miembros de la Federación, sino por los grupos que ejerciesen funciones en el país, lo que se ha llamado la representación de intereses; iv) que las Comisiones de las Cámaras del Congreso, recibiesen reconocimiento constitucional como órganos del Poder Legislativo y se les diese poderes de citar a los Ministros y poderes plenos de investigación; y v) que se eliminase el sistema de Memorias Ministeriales anuales por no llenar cometido real alguno.

Copei presentó sus temas en la sesión siguiente (5 de marzo de 1959), que fueron los siguientes: En materia de derechos y garantías: i) la adopción del juicio de amparo por considerarlo más amplio que el "habeas corpus"; ii) que se introdujese el derecho a la vivienda familiar; iii) que se prohibiese el establecer trabas para el ingreso de los venezolanos al país; y iv) que se reconociese expresamente la existencia de los partidos políticos y no como una simple derivación de la libertad de asociación. Con respecto al Poder Judicial que se estableciesen disposiciones que tendieran a garantizar su independencia. En cuanto al Poder Legislativo: i) que se eliminase la disposición que permite, en la Constitución de 1947, el allanamiento de los Senadores o Diputados; y ii) que la promulgación de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales se dejase a la discrecionalidad del Ejecutivo. Con referencia al Poder Ejecutivo: i) que se prohibiese la reelección del Presidente de la República; y ii) que se estableciese la posibilidad por parte de los Ministros de delegar funciones constitucionales o legales en otros funcionarios subalternos. En cuanto a reforma constitucional que se adoptase un sistema de mayor rigidez y se acogiese el sistema de enmienda de modo que se distinguiese entre reforma constitucional y enmienda de la Constitución.

El Partido Comunista hizo su presentación en la sesión del 10 del mismo mes de marzo. Sus proposiciones fueron en cuanto a derechos: i) ampliar la pena de confiscación de bienes a los venezolanos cuando se tratase de delitos graves de peculado o por derogación de la Constitución mediante golpe de estado; ii) que los derechos individuales se aplicasen igualmente en las agrupaciones políticas, sociales, económicas y culturales donde los individuos desenvuelven su personalidad; iii) que se estableciesen en forma separada, como derechos distintos, el derecho de asociación y el derecho de sindicalización; iv) que se limitasen las inversiones extranjeras en las ramas que pudiesen ser explotadas por el Estado y que se estableciese la obligación de éste de desarrollar una industria pesada; v) que la suspensión de garantías se atribuyese al Poder Legislativo a proposición del Presidente de la República en Consejo de Ministros. En materia municipal, se mostró partidario de la autonomía

municipal. En cuanto al poder Legislativo propuso: i) el sistema unicameral; y II) una mayor intervención en la dirección, orientación y práctica de la política internacional, como por ejemplo, someter a la aprobación del Poder Legislativo las designaciones de los Jefes de las Misiones Diplomáticas. En cuanto a la organización federal, que los Gobernadores de los Estados Federados fuesen electos por votación directa, universal y secreta del pueblo de cada Estado, en vez de ser potestad del Presidente de la República. Por último, propuso la conveniencia de cambiar opiniones sobre la designación de un Vicepresidente de la República, institución ésta que había desaparecido en las constituciones de Venezuela desde 1922.

En la siguiente sesión algunos independientes proponen el tema de eliminar las Asambleas Legislativas de los Estados Federados, lo que equivaldría de hecho a hacer desaparecer lo poco de federalismo que quedaba y queda en nuestra Constitución. Otro propuso que se eliminara la palabra federación del texto mismo de la Constitución, todo lo cual produjo de inmediato una discusión sobre el tema del federalismo, que duró hasta la sesión siguiente, en la cual se repitieron los argumentos seculares que se han dado en la historia de Venezuela, sobre si nuestros males derivan del federalismo o del centralismo o de si aquél significa una tendencia hacia la dispersión y aun disgregación. El Dr. Gonzalo Barrios, importante miembro de AD, quien luego fue candidato a la presidencia de la República y es actualmente Presidente del Partido AD y uno de los más sagaces políticos de Venezuela de los últimos 40 años, expresó, lo cual es fácilmente comprensible para los venezolanos, que la palabra federal tiene en Venezuela un sentido igualitario y anti-oligárquico y que es en ese sentido que debía definirse la Federación. El problema, para que lo entiendan los oyentes o lectores de estas palabras, está en que lo que impuso la organización federal en Venezuela fue una guerra cruenta y larga, de 1859 a 1863 y, aunque la organización federal siempre fue más apariencia que realidad, el mito federal arraigó, por lo menos como palabra, entre los venezolanos, que recuerdan, por un lado, el alto precio de sangre que se pagó por ello y, por otro, el que el resultado de la guerra fue crear una gran movilidad social, que se ha interpretado como el triunfo de un sentimiento igualitario social en Venezuela. De aquí que, en una forma u otra, Venezuela se apega a la palabra federación y a los vestigios de su organización. Por ejemplo, para que se vea esto mejor: durante las discusiones sobre la Constitución en el Congreso de la dictadura de 1953, se le cambió el nombre al Estado venezolano: desde 1864 nos llamábamos Estados Unidos de Venezuela, y se le cambió a República de Venezuela, pero cuando se quiso eliminar su caracterización de "federal", se produjo probablemente el único debate acalorado de aquel Congreso y en definitiva se dejó la palabra federación en la Constitución. Lo que se produjo en el seno de la Comisión en 1961 era la repetición con distintas palabras de aquel debate del Congreso de la dictadura en 1953.

Si se analizan las propuestas iniciales de los diversos partidos, se verá la verdad de lo que hemos afirmado: que el proceso constitucional que lleva a la promulgación de la Constitución de 1961 es más que nada una revisión técnica y una puesta al día, un "aggiornamento" de la de 1947, pero sin que se pongan en duda sus bases políticas, se acentúan algunas de sus soluciones, se encuentran otras para otros problemas, pero

sin que se pueda decir que en forma alguna transforme o modifique su estructura, las decisiones políticas fundamentales que la informan.

Veamos por separado ciertos temas y la solución que encontraron, pero debemos enfatizar que en ningún momento dan origen a un debate enconado, cuando más a debates largos que se resuelven por consenso, casi por unanimidad y donde lo que más se debate es la forma, y cuando se debate algo más, se encuentra un compromiso, normalmente por una sub-comisión del propio seno de la Comisión y de la cual casi siempre forma parte el secretario, hombre joven, de escasos treinta años, profesor de Derecho Constitucional, miembro del partido Copei, el Dr. José Guillermo Andueza, compromiso que consiste muchas veces en acoger las diversas posiciones expresadas por los miembros de la comisión y condensarlas, pues en muchos casos no eran incompatibles y por tanto podían complacerse las diversas expresiones, que eran cuestión de matiz.

El tema de los derechos humanos, por ejemplo, fue debatido largamente, pero más en cuanto a la forma de expresión de cada uno de ellos que en cuanto a su contenido mismo. La proposición inicial de Copei, de que se adoptase el juicio de amparo, por ser más amplio que el habeas corpus, es inmediatamente acogida, pero se establece el habeas corpus como una disposición transitoria de la Constitución, de aplicación inmediata, mientras se dictan las disposiciones relativas al amparo. Es de observar que todavía no se ha dictado una Ley de Amparo y se continúa aplicando la disposición transitoria relativa al habeas corpus, aunque, por otra parte, diversas leyes, cada una en su materia, ha ido introduciendo normas y reglas que corresponden a principios del amparo o en alguna forma lo sustituyen, tales por ejemplo: la Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Código Tributario. La proposición de URD sobre igualdad en la prestación del servicio militar es acogida sin discusión, quizás porque ello estaba implícito en todas las constituciones anteriores y la desigualdad era más bien cuestión de hecho; la Constitución de 1961 lo explicita, aunque debemos confesar que, en la práctica, la situación de desigualdad real en este punto ha mejorado algo pero no mucho.

El procedimiento adoptado por la Comisión fue dividir los diversos capítulos de la Constitución entre sus miembros, asignándoles ponencias, que serían propuestas a discusión, pero es de notar que no se asignó a los miembros del Partido Comunista ponencia alguna ni se los integró entre los otros ponentes.

Como ya he dicho antes, todos los temas constitucionales fueron debatidos pero más en sentido técnico, ya que los principios estaban aceptados por todos.

Veamos sin embargo algunos temas que fueron especialmente objeto de consideración y las soluciones que se encontraron.

Después de lo que he afirmado anteriormente en cuanto al federalismo en Venezuela; parecerá extraño que al tema del federalismo se le dio mucha consideración, pero no sobre si se debía o no implantar un régimen federal venezolano, pues aunque no dicho explícitamente, el consenso evidente era de que el federalismo en Venezuela no era conveniente, por lo menos en ese momento y por mucho tiempo por venir, aunque no debía abandonarse la idea y tenerla, más bien, como un posible ideal lejano hacia el cual evolucionar. Nuevamente debo mencionar a Gonzalo Barrios,

quien en una de sus intervenciones manifestó que la forma federal era una regla ideal hacia la cual debía tender el Estado venezolano. Lo importante fue primero cómo compaginar la realidad centralista con ese anhelo teórico de evolución. La Comisión encontró dos fórmulas que parecen sabias, tomó una decisión concreta a favor del centralismo, pero dejó al legislador ordinario la potestad de promover un mayor federalismo, pues lo facultó: i) para que por ley estableciese la elección directa de los Gobernadores de los Estados federados y no por nombramiento del Presidente; y ii) para delegar en los Estados materias que, conforme a la Constitución, son de la competencia nacional, del poder central. Sin embargo, estableció como salvaguarda, que hace muy difícil en la práctica que alguna de estas alternativas ocurra, el que para lo primero será necesario que las dos Cámaras del Congreso, Senadores y Diputados, se reúnan en sesión conjunta y den entrada al proyecto, lo admitan para discusión, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y, para lo segundo, el voto favorable de los 2/3 de los miembros de cada cámara para su adopción. No se ve claramente que algo de esto pueda ocurrir en un tiempo futuro cercano o siquiera previsible, pues la estructura política del país, comenzando por la de los partidos, es altamente centralizada y ningún partido que crea que pueda ganar las elecciones, el Poder Ejecutivo, realmente propone o apoya la elección directa de los gobernadores, ni el Congreso presumiblemente se cercenará sus propias atribuciones en beneficio de las Asambleas Legislativas de los Estados. El modo como la Constitución declara el sistema federal, como forma del Estado Venezolano, es revelador del desdoblamiento psicológico del venezolano frente a ese problema, pues sabiendo que el sistema en puridad teórica no es federal, pero negándose a abandonar su significado en nuestra "historia", la Constitución declara que la República de Venezuela "es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución", lo que es reconocer que no es tal estado federal o que lo es en proyecto o en forma muy sui generis. Debe notarse que la de 1961 es la primera de nuestras constituciones que usa la fórmula antes transcrita; las anteriores, menos veraces o menos cándidas, decían que Venezuela era un estado federal, sin matizar o calificar éste.

El problema de la organización municipal de Venezuela, fue también objeto de largas discusiones y es uno de los capítulos más innovadores de la Constitución de 1961. Es necesario comprender también una peculiaridad histórica de la evolución político-histórica de Venezuela. No se sabe qué simbiosis psicológica-político-cultural ha hecho que en Venezuela se vea en la autonomía municipal una especie de apéndice o corolario del federalismo, no obstante que todo el que conoce el tema sabe que una cosa no tiene por qué venir con la otra y que Estados altamente centralizados políticamente como Inglaterra o Francia han poseído y poseen un gobierno local intenso. En Venezuela, la solución tradicional había sido la de dejar el problema de la organización municipal a la ley, que podía reconocer o no una mayor o menor autonomía municipal. La Constitución de 1947 había en cambio reconocido el principio de la autonomía municipal en su propio texto, protegiéndolo así del capricho del legislador ordinario. La Constitución de 1961 va a hacer lo mismo, pero mientras la de 1947 establecía un sistema uniforme de organización municipal para toda la República, la de 1961 va a asentar la regla de que la ley podrá crear diversos regímenes municipi-

pales para cada tipo o clase de municipio, atendiendo a "las condiciones de población, desarrollo económico y otros factores de importancia". Triste es decirlo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal que se dictó hace unos siete años, dieciséis años después que la Constitución, no aprovechó sino muy limitadamente esta apertura que le hacía la Constitución, y apenas si estableció alguna diferencia entre Municipios atendiendo a su población.

Deben Uds. saber que la Constitución al efectuar el reparto de competencias entre los Poderes: Nacional, de los Estados y de los Municipios, realmente hace una repartición entre el Poder Nacional y el Municipal, las competencias de los Estados miembros son escasas y la mayoría de ellas sujetas a los principios que dictan los poderes nacionales, sobre todo en cuanto a poder impositivo se refiere, prácticamente los Estados federados no tienen ninguno, aunque ha habido algún intento por mi ilustre colega el Dr. Brewer-Carías, presente en este foro, para encontrar algún poder impositivo para los Estados y de tratar así de darles nueva vida, poniendo de relieve las atribuciones reales, aunque subordinadas a leyes o coordinación nacionales que tienen; así, el Dr. Brewer ha ayudado a redactar y ha inspirado la elaboración de las constituciones de los Estados Yaracuy y Zulia, los cuales parecieran empezar a servir de modelo a las otras constituciones de los Estados federados en Venezuela. En cambio el poder impositivo de las Municipalidades es considerable, por lo cual los Municipios a veces son ricos por ingresos propios, mientras que los Estados sólo viven del porcentaje (15%) del presupuesto nacional que necesariamente, por la propia Constitución, se les adjudica, aunque parte de esta asignación, que en Venezuela se denomina situado constitucional, debe repartirla cada Estado entre los Municipios que forman parte de él.

Otra de las innovaciones de la Constitución fue la de acrecentar las funciones del Senado. El Partido Comunista, conforme a su tradición teórica, había propuesto un Poder Legislativo unicameral. Tal proposición fue desechada casi sin discusión, decidiéndose mantener el sistema bicameral. Sin embargo, en Venezuela la tradición constitucional era que Senado y Cámara de Diputados tuviesen casi las mismas atribuciones y URD, desde el principio, ve la necesidad de que para continuar fundamentando el bicameralismo se distingan entre Senado y Diputados, ya por su forma de elección, ya por sus atribuciones específicas, ora por ambas. En cuanto a su elección propuso que la mitad del Senado fuera electo por los distintos grupos funcionales, por representación de intereses: sindicatos, federaciones patronales, Universidades, etc. Tal proposición fue negada rápidamente, lo que es extraño, por cuanto Copei, como Partido Demócrata o Social-Cristiano, siempre había manifestado inclinación, por principio doctrinario, por una cierta forma de corporativismo. Esta actitud se debió, en parte a que tal innovación era probablemente inaceptable para AD, que al fin y al cabo era el socio predominante en la coalición, y, en parte, a las dificultades prácticas de llevarla a cabo, pues produciría una pugna política imposible de resolver, en llegar al acuerdo sobre el peso ponderado que hubiera de dársele a cada grupo funcional de intereses; en parte igualmente quizás a que una elección en esta forma constituiría un debilitamiento del principio federal, pues le quitaría al Senado su carácter de Cámara representativa de los Estados componentes de la Federación. Sin embargo, de esta propo-

sición quedó, como vestigio en la Constitución de 1961, el que los ex Presidentes Constitucionales de Venezuela, a partir de 1936 fueran Senadores vitalicios ex-officio. Para el momento en que se toma esta decisión, el único ex Presidente Constitucional vivo, era el General Eleazar López Contreras y así la adopción de tal medida constituía un gesto más de reconciliación nacional por parte de AD, ya que López Contreras había sido exilado del país por el gobierno de AD en 1945, después del golpe o revolución de octubre y sometido a juicio por Tribunal Especial y condenado injustamente por enriquecimiento ilícito en perjuicio del Estado. Además permitía que los nuevos Presidentes, a medida que fueran terminando sus períodos, se convirtieran en Senadores vitalicios ex-officio.

En cuanto a las funciones específicas del Senado fueron aumentadas específicamente en dos sectores: el de las relaciones exteriores, pues se le dio la potestad de autorizar el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas permanentes y, además, así sea meramente formal, el de ser la Cámara donde se ha de iniciar la discusión de los Proyectos de ley de autorización de los tratados y convenios internacionales; en materia de nombramiento de otros funcionarios, el nombramiento del Procurador General de la República, debe ser también previamente autorizado por el Senado; y en materia de enjuiciamiento criminal del Presidente de la República, no se puede procesar a éste sin la previa autorización del Senado por mayoría absoluta de sus miembros.

La Constitución mantuvo el principio de la separación de poderes, pero conforme a la tendencia iniciada en la Constitución de 1947, matizó el sentido de tal principio al indicar expresamente que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado", lo que puede entenderse como una inclinación hacia una interpretación flexible de la separación de poderes o, aún, yendo más allá, hacia un sistema de colaboración de poderes con controles y funciones interdepartamentales, más allá de los que prevé el propio texto constitucional.

Esta matización en cuanto a la separación de poderes llevó como consecuencia la creación de mayores controles parlamentarios sobre el poder Ejecutivo. En Latinoamérica, en general, debido al fenómeno del caudillismo, para evitar éste, se ha creído siempre en que se deben crear controles intragubernamentales que limiten el poder del Presidente de la República y, por ello, como he dicho antes, son muchas las constituciones latinoamericanas, entre ellas la de Venezuela, que han adoptado dos instituciones típicas del régimen parlamentarista de gobierno: una, la contrafirma ministerial, por la cual los actos del Presidente de la República, salvo muy pocos, requieren ir firmados además por uno o más Ministros a quienes el asunto compete en razón de la materia de que se trate; y otra, la de la existencia de un Consejo de Ministros, con atribuciones propias, de modo que muchos de los actos del Presidente, tales como reglamentar las leyes, promulgarlas, vetarlas, declarar la suspensión de garantías, restablecerlas, deben ser autorizados en Consejo de Ministros, el cual, por supuesto, es presidido por el propio Presidente. En la Constitución de 1947 se introdujo una institución más del régimen parlamentario y fue conservado por la Comisión redactora del Proyecto de Constitución de 1961 y por la propia Constitución; se

trata de la facultad reconocida por ésta a la Cámara de Diputados para dar voto de censura a un Ministro, que implicará su remoción en caso de ser aprobada por las 2/3 partes de los Diputados presentes en la sesión. Hasta ahora en Venezuela se han dado varios votos de censura a diversos Ministros, pero nunca por la mayoría necesaria para producir la consecuencia de la remoción. Por otra parte la Constitución aumentó los poderes de investigación de las Cámaras y de sus comisiones permanentes, que antes estaban reservadas a comisiones bicamerales y de naturaleza ad hoc. Además, acercándose más al parlamentarismo, se otorgó a los Ministros el derecho de palabra en las Cámaras y se les impuso el deber de ser interpelados ya por cualquiera de las Cámaras ya por sus comisiones. Las discusiones en la Comisión redactora del proyecto fueron en la mayoría de los casos más de forma que de fondo; propuesta la idea, ésta era acogida en principio y luego la discusión era en cuanto al texto que debía acogerse. Obsérvese que varias de las instituciones o modificaciones acogidas, ya estaban propuestas por URD desde su primera presentación.

Se ve en en todo lo anterior una acentuación de la tendencia a disminuir en algo el poder del Presidente de la República y aumentar los controles del Congreso sobre la actuación de éste. Esta tendencia se ve reforzada por las disposiciones aprobadas por la Comisión y luego consagradas en la Constitución, relativas al veto presidencial de las leyes. En Venezuela hasta la Constitución de 1947 el sistema de veto era inspirado en el de los Estados Unidos, solo podía vencerse el veto del Presidente a una ley si las Cámaras ratificaban el texto original por una mayoría de por lo menos las 2/3 partes de los presentes en la sesión. La Constitución de 1947 redujo ésta a la mayoría absoluta. La Comisión de 1959 debatió largamente el punto, yendo las proposiciones desde la eliminación del veto para ciertas leyes, hasta la del referendum en caso de veto no acogido por el Congreso; por último, se llegó a un compromiso entre la posición de la Constitución de 1947 y la tradicional: si el veto presidencial es rechazado por las 2/3 partes de las Cámaras reunidas en sesión conjunta, el rechazo del veto es definitivo y el Presidente debe promulgar la ley sin más dilación; mientras que si el veto es rechazado por una mayoría menor de las 2/3 partes, el Presidente tiene el derecho de devolver de nuevo la ley al Congreso para una nueva deliberación, debiendo el Presidente, en caso de nuevo rechazo, promulgar la ley sin más dilación, pero dejando a salvo el derecho del Presidente, si su veto se hubiere basado en el argumento de la inconstitucionalidad de la ley, de remitir ésta a la Corte Suprema de Justicia para que esta resuelva sobre su inconstitucionalidad. Para evitar dilaciones la Corte Suprema debe decidir sobre el punto en el plazo de diez días y de no hacerlo así, el Presidente debe promulgar la ley, a reserva de lo que luego decidiera la Corte Suprema.

Todas estas reglas y controles que venimos reseñando hacen ver que en la Comisión el acuerdo era, como quedó reflejado en la Constitución, el de limitar los poderes constitucionales del Ejecutivo en beneficio del Poder Legislativo. Sin embargo dejaron poderes extensísimos a aquél y más bien en cierta forma los aumentaron al establecer la posibilidad de que el Ejecutivo, previa autorización legislativa, pudiese ejercer poderes extraordinarios en materias económica y financiera. Tal disposición aparecía ya en la Constitución de 1945 y se incorporó a la de 1947, aunque usando

otras palabras y, en la de 1961 se simplificó la redacción, pero al hacerlo establecieron la posibilidad de que tales poderes pudieran autorizarse en forma más amplia a la que estaba permitida en el texto de la Constitución de 1947.

Tema de extrema importancia en relación con la Presidencia de la República fue el de la reelección o no, inmediata o no, del Presidente. Se pensó en el sistema mexicano de prohibición absoluta de reelección y en el de una prohibición a la reelección inmediata, llegándose a un sistema intermedio en el que se prohibió la reelección por los dos períodos constitucionales, de modo que el que ha sido Presidente debe dejar pasar dos períodos, por lo menos, para tener de nuevo cualidad para ser reelecto.

Con respecto a las Fuerzas Armadas la Comisión resolvió, prácticamente sin debate, eliminar varios de los artículos que respecto a ellas existían en la Constitución de 1947. En ésta se le había dedicado un capítulo completo de once artículos; la de 1961 le dedica solo cuatro dentro de un capítulo más general. Consagra lo que ya había sido consagrado en otras Constituciones: el principio de que el Presidente de la República es ex-officio el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y de que estas son una institución apolítica, obediente, organizada para asegurar la defensa nacional, pero añadió además que otra misión de ellas era la de "asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas", recordándoles así el papel que éstas habían tenido en el derrocamiento de la dictadura en 1958, en unión de las fuerzas políticas y populares.

Las relaciones de la Iglesia católica con el Estado, en Venezuela han estado siempre reguladas por el principio del Patronato Eclesiástico, desde que en 1843 Venezuela se declaró heredera de los privilegios y derechos que la Corona Española tenía en relación con la Iglesia Católica: nombramiento de arzobispos y obispos en las diócesis venezolanas, derecho a enviar representantes a los sínodos obispaes venezolanos. La Constitución venezolana de 1961 no hizo sino recoger exactamente en este punto las mismas palabras de la de 1947 y reconocer al mismo tiempo la libertad de fe religiosa y de cultos y declarar la prohibición de toda discriminación en razón de la fe religiosa. Sin embargo, el Estado se reservó el derecho de inspección sobre los cultos.

Uno de los temas más debatidos en la Constitución fue el del Poder Judicial, pero no en cuanto a sus funciones, pues en Venezuela desde hace muchas décadas se reconocen los recursos de inconstitucionalidad tanto por vía de acción como por vía de excepción, quizás siendo Venezuela la pionera del sistema del recurso de inconstitucionalidad por vía de acción, ya que mientras en Europa no se pone de moda sino después de la primera post-guerra, en Venezuela empieza a existir hacia fines del siglo XIX, aunque en esa primera época no en forma totalmente desarrollada. El problema fundamental de la Comisión era el de cómo garantizar la independencia del Poder Judicial. Para ello consultó a miembros de la Corte Suprema de Justicia venezolana, a profesores, estudió los diversos sistemas existentes en varios países. Es un asunto que se trató no como un punto político, todos estaban de acuerdo, Venezuela siempre lo estuvo, en el principio: la independencia del poder judicial. En Venezuela la solución anglo-norteamericana de nombramiento de ciertos jueces de

por vida, nunca ha parecido buena y siempre se ha inclinado por jueces designados por el período constitucional, ya por la Corte Suprema de Justicia, ya por el Ejecutivo a proposición de aquella. La Comisión esta vez ideó como primer paso, el de lograr la independencia de la propia Corte Suprema al establecer que serían electos por el Congreso Nacional por nueve (9) años, pero renovables de por tercios cada tres (3) años, de este modo se creía lograr que una tendencia política no controlara la Corte, pues durante cada período constitucional por lo menos caería una elección de un tercio de la Corte y, en ningún período podían caer más de dos tercios, asegurándose así una renovación y equilibrio en su composición. Esto facilitaba así que si se continuaba con la elección de los demás jueces por la Corte, en esta no prevalecería ninguna tendencia política. Pero al mismo tiempo, se proclamó como un principio el de procurar la estabilidad de los jueces y a imitación de Francia e Italia y siguiendo lo que ya había hecho la Constitución de 1947, reconoció que se crease un Consejo de la Judicatura, cuya composición y funcionamiento dejó a una ley posterior, pero estableció de una vez que los fines de este Consejo eran los de asegurar la independencia del poder judicial y de garantizar a los jueces los beneficios de una carrera judicial. La idea de la Comisión era que solo con el establecimiento de una carrera judicial, al estilo de España, Francia, Italia, es como se puede asegurar la independencia del poder judicial y que la administración de la carrera esté vigilada por un cuerpo complejo, integrado de manera plural, pero no quiso entrar en el detalle de esa organización dejándola al legislador ordinario.

En materia judicial reconoce igualmente con rango constitucional la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa y, con ello, aunque ya estaba regulado en varias leyes, los recursos de ilegalidad contra los actos administrativos y la reparación a los administrados de los daños que la actividad administrativa ocasionare, pero más importante aún, reconoce en esta materia lo que equivale a un amparo de derechos al poder restablecer "las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa", con lo cual se abrían una serie de garantías para los administrados cuando sus derechos fuesen lesionados por la actividad de la administración.

Una evolución importante, en garantía de los derechos humanos, que introduce la Constitución de 1961, fue la transformación de las funciones de la Fiscalía General de la República. En las anteriores Constituciones, la casi única función de la Fiscalía era la de Ministerio Público, esto es, ejercer las acciones penales en nombre del Estado Venezolano, ejercer la vindicta pública. En cambio la Constitución de 1961 hace del Fiscal General una cierta forma de Ombudsman, pues le encarga de "velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales" y "velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia". El Fiscal General es un funcionario nombrado por el Congreso y dura en sus funciones los cinco años del período constitucional. Hasta hoy su evolución real ha sido menos que las esperanzas que en él se pusieron; sin embargo, en los últimos años pareciera que estas nuevas funciones del Fiscal General van adquiriendo mayor vigor real y se hace más efectiva su función de Ombudsman.

La Comisión dio gran importancia, y así lo hace la Constitución, a la parte relativa al derecho de propiedad y a los derechos económicos, realzando la función

social de aquella y, en consecuencia, limitándola o relativizándola a tal función y a las restricciones y limitaciones que en razón de ella estableciese la ley, pero, protegiéndola al mismo tiempo en cuanto que se prohíben las confiscaciones y se establece la garantía de que nadie puede ser expropiado sino por causa de utilidad pública o de interés social, previa sentencia judicial y pago de justa indemnización. Sin embargo, en nada de esto innovó la Comisión pues ya la idea de las limitaciones y restricciones por ley aparecían siempre en nuestras constituciones, aunque más tímidamente, pero la de 1947, claramente marcaba esta tendencia y la de 1961 lo que hace son correcciones de énfasis y de estilo. Por otra parte la prohibición de confiscaciones y las garantías en materia de expropiación eran tradicionales en nuestras constituciones.

En cuanto a los derechos económicos —libertad de industria y comercio— la Comisión marca aún más claramente su relativización frente a la ley, pues por ley pueden crearse limitaciones a dicha libertad en base al interés social y, específicamente se expresa que el “régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad”. Por ello, la Constitución establece el principio de que el Estado, aunque protege la iniciativa privada, tiene la potestad de “planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país”. De manera que el Estado se reconoce a sí mismo un papel, un role, de interventor y director del proceso económico nacional; sin embargo va más lejos aún, ya que establece el principio, que puede llevar y ha llevado a lo que algunos llamaron “capitalismo de estado”, que “El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público, por razones de conveniencia nacional, y propondrá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control”. Todas estas disposiciones contaron con el consenso de la Comisión por lo menos en su sustancia desde el propio principio de sus discusiones. Obsérvese que desde su primera presentación URD planteó esto.

También debe observarse que ya en los hechos se había comenzado este proceso: durante la dictadura se había iniciado la construcción de la primera gran planta siderúrgica del país por el propio Estado y se había negado a la industria extranjera el establecimiento de plantas petroquímicas de fertilizantes, por considerar que estas debían ser desarrolladas por el Estado. Debe también observarse que fueron estas disposiciones de la Constitución de 1961 las que permitieron o facilitaron, en todo caso, el proceso de la nacionalización de la industria petrolera y de minería de hierro en 1974 y 1975.

Tampoco la Constitución de 1961 innovó mucho con respecto a la suspensión de garantías y derechos. Hasta la Constitución de 1947 la suspensión de garantías era potestad exclusiva del Ejecutivo, sin control o intervención del Poder Legislativo. La Constitución de 1947 estableció el régimen por el cual, la suspensión de garantías y derechos continuaba siendo potestad del Ejecutivo, pero dictado el Decreto, aunque entraba de inmediato en vigencia, era enviado al Congreso para su consideración y este podía rechazarlo, caso en el cual quedaba sin efectos. La Constitución de

1961 con pequeñas variantes de redacción mantuvo el anterior sistema. Por supuesto, para poder suspender garantías se requiere que exista una conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afectan la vida económica social. No obstante la Comisión introdujo en la Constitución una variante importante. Creó una nueva situación llamada estado de emergencia, que puede ser declarado por el Ejecutivo en caso de conflicto exterior o interior o de existir motivos fundados de que uno u otro ocurran. El Decreto igualmente tiene efecto inmediato, pero debe ser enviado al Congreso para su consideración y éste puede rechazarlo. La emergencia puede no llevar la consecuencia inmediata de la suspensión de derechos y garantías, pero una vez declarada, puede servir de base para tal suspensión. Esta institución de la emergencia es en cierto modo curiosa, ya que surge por el hecho de que se quiere en todo momento evitar el uso de la palabra guerra, por considerar que está proscrita por el Derecho Internacional, especialmente por la Carta de las Naciones Unidas. La Constitución de 1947 hacía ya mención de la emergencia como una atribución del Congreso, pero la de 1961 modifica el sistema y lo hace atribución ejecutiva con consideración posterior legislativa. Puede decirse que la emergencia sustituye el estado de guerra o lo que algunos países denominan el estado de alerta.

Es conveniente observar que por una vieja tradición constitucional venezolana nunca pueden suspenderse las garantías de prohibición de aplicación de la pena de muerte, de que la pena pueda exceder de 30 años (en constituciones anteriores era de 10 y 20 años) y la prohibición de aplicación de torturas y penas infamantes.

Una innovación que ideó y plasmó la Comisión Constitucional, fue la de crear dos sistemas distintos para modificar la Constitución. Debe recordarse que Copei en su presentación de temas a considerar, precisamente, propuso el de la enmienda constitucional. Hasta la Constitución de 1961 y desde 1864 el sistema para modificar la Constitución era tomado de la Constitución Norteamericana: primero aprobación del Congreso y luego ratificación por las 2/3 partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, pero cada modificación implicaba publicar un texto refundido. Es esta la razón por la cual se puede decir que en Venezuela ha habido 25 Constituciones cuando en realidad quizás solo ha habido 8, pues todas las demás son realmente simples enmiendas. La Comisión ideó un doble sistema. Uno, al que llamó Reforma de la Constitución, para las grandes modificaciones sea por su número sea por su importancia. Para este caso, el sistema es aprobación por el Congreso y luego sometimiento a referéndum. La utilización de este sistema da origen a una nueva Constitución. El otro es llamado "enmienda" de la Constitución y su procedimiento es igual al que se seguía hasta 1961 para cualquier modificación, esto es, aprobación por el Congreso y luego ratificación por las 2/3 partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, pero la innovación consiste en que no se refunde el texto de la Constitución, sino que se publica la Constitución, con las enmiendas al pie de la Constitución y seguidamente al artículo enmendado una nota haciendo referencia al número de la enmienda que la efectuó. La Constitución de 1961 ha sufrido ya dos enmiendas, aunque en mi criterio no son dos sino cinco, pues la enmienda segunda consta de varios apartes que modifican varios artículos de la Constitución. Si hubié-

ramos seguido con el antiguo sistema, estas enmiendas hubieran significado dos nuevas Constituciones.

He dejado casi para lo último hablar del preámbulo de la Constitución. En Venezuela la tradición era que las Constituciones no llevaran preámbulo salvo una invocación a Dios para que protegiera al país. Esta costumbre fue rota con la Constitución de 1947 pues ésta, además de la invocación indicada, contenía una Declaración preliminar que constituía su preámbulo, en el cual se fijaban a grandes rasgos los fundamentos filosóficos-políticos de la Constitución. La de 1961, sigue el camino de la de 1947, pero simplifica su redacción y hace mayor énfasis en los aspectos de los fines que el Estado se propone: "proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre. Mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social". Por otra parte reconoce, por lo que respecta al derecho internacional, la autodeterminación de los pueblos y el repudio a "la guerra, de la conquista y predominio económico como instrumento de la política internacional". Este preámbulo refleja bastante bien el contenido ideológico de la Constitución, pero debe decirse que fue un proceso dialéctico, pues a medida que se hizo la Constitución se fue elaborando el Preámbulo, de modo que necesariamente se reflejaron mutuamente.

El proceso de aprobación del Proyecto de la Constitución de 1961 por el Congreso fue, en cierta forma poco complejo, lo cual era de esperarse, dada la composición de la Comisión y el consenso habido en ella. Las modificaciones que se propusieron en el seno de las Cámaras, eran remitidas a la Comisión y discutidas por ésta; ninguna de ellas tocaba la esencia misma de la concepción del proyecto y eran ajustes formales, ninguno de real importancia. Las Asambleas Legislativas todas ratificaron el Proyecto aprobado por el Congreso, sin mayores discusiones y aclaratorias.

Del proceso de formación de la Constitución de 1961, se puede sacar una conclusión, fue un proceso poco traumático, en cierta forma suave, lo que se explica por las circunstancias en que surgió.

El país acababa de pasar por una dictadura cruel de diez años, que, en parte, llegó al poder como resultado de las disensiones del país en los años 1945-1948 y la lucha exacerbada de esos años entre los partidos políticos. Las cárceles, exilios, torturas y muertes de los años de la dictadura hicieron comprender a los políticos de izquierda y centro la necesidad de un frente unido y de mayor flexibilidad y tolerancia de unos frente a otros. Por ello la discusión de la Constitución de 1961 es una discusión interna en la Comisión; una Comisión que reflejaba todas las tendencias políticas y un gobierno de coalición que a su vez reflejaba a la inmensa mayoría del país. Por otra parte, aunque la Constitución de 1947 había sido duramente atacada mientras se discutió, el pasar de los años había creado un cierto consenso sobre la idea política que la informaba, por lo cual sirvió de base de discusión para la de 1961, haciendo que la adopción de esta resultase mucho menos controversial.