

# LA EFICACIA DE LAS CONSTITUCIONES EN LA HISTORIA VENEZOLANA\*

*In memoriam del Dr. José Melich Orsini*

Román J. Duque Corredor\*\*

*Abogado*

**Resumen:** *En este artículo se analizan no sólo los grandes periodos de la historia constitucional venezolana desde 1811 hasta nuestros días, sino en dicho marco, el grado de eficacia que han tenido los textos constitucionales con particular referencia a las Constituciones de 1821, 1830, 1864.*

**Palabras Clave:** *Constitución. Efectividad; Historia constitucional; Periodos histórico-políticos.*

**Abstract:** *This article analyzes not only the great periods of Venezuelan constitutional history from 1811 to the present day, but in this context, the degree of effectiveness of those constitutional texts with particular reference to the Constitutions of 1811, 1830, 1864, 1947, 1961 and 1999.*

**Key words:** *Constitution. Effectiveness; Constitutional history; Historical political periods.*

## INTRODUCCIÓN

No es el número de Constituciones venezolanas, 26 desde 1811 hasta 1999, ni tampoco su mayor o menor vigencia lo que interesa destacar, sino lo que han significado como estructuras constitucionales históricas y la realidad de su aplicación. En efecto, como lo asienta Gustavo Planchart, las de 1811, 1830, 1856, 1864, 1947 y 1961, significaron nuevas concepciones o al menos un rompimiento con la que sustituyeron<sup>1</sup>. A estas debe agregarse, en mi concepto, la de 1936, por lo que significó de transición de una dictadura a una incipiente democracia y la de 1999, cuyo fin supremo es de la refundación de la República, incluso con el cambio de su denominación<sup>2</sup>. Ahora bien, autores, como Ambrosio Oropeza, en atención a sus concepciones y su aplicación distingue entre constituciones federalistas del Siglo XIX y dictatorialistas del Siglo XX<sup>3</sup>. Por supuesto, que por contradicción habría que hablar también

\* Conferencia dictada en el Seminario "El Bicentenario de la Independencia y el constitucionalismo venezolano", en la Universidad Monte Ávila, el día 7 de Julio de 2011

\*\* Abogado y Dr. En Derecho. Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Profesor de postgrado de la UCAB y de la UMA. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Expresidente de dicha Academia. Miembro de la Comisión Andina de Juristas

<sup>1</sup> Planchart Manrique, Gustavo, "Proceso de formación de la Constitución Venezolana del 23.01.1961, *Revista de Derecho Público*, N° 24, octubre-diciembre 1985, p 5.

<sup>2</sup> Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (G. O. N° 36.860 del 30.12.1999, reimpressa en G. O. N° Extraordinario del 24-03-2000).

<sup>3</sup> Oropeza, Ambrosio, "La Nueva Constitución Venezolana" 1961, p. 193-194.

de constituciones centralistas y constituciones democráticas de ambos Siglos, aunque históricamente, desde el punto de vista de su eficacia, es una constante el divorcio entre el federalismo constitucional y el centralismo real y el modelo democrático constitucional y el realismo del presidencialismo autocrático o hegemónico y del partidismo, por lo que, incluso, podría hablarse de constituciones antidemocráticas.<sup>4</sup> En otras palabras, que más allá de las especulaciones doctrinarias es posible señalar que en nuestra historia constitucional existe la tendencia de acomodar instrumentos constitucionales a los intereses de una fracción o de un jerarca o de un pensamiento ideológico, a través de golpes, revoluciones y hasta mediante los mecanismos de procesos constituyentes y de enmiendas y de reformas constitucionales. Recientemente, en 1998, cuando hace crisis la democracia de partidos surge en el extremo de la democracia representativa la tesis de su sustitución por la democracia participativa y en el otro extremo la tesis de la participación como corrección de los defectos de la democracia representativa, para lo cual se convoca a una constituyente por la vía de un referéndum consultivo, para reconstituir la República. Por ello, propiamente no puede afirmarse que las 26 constituciones han sido en la realidad diferentes, porque algunas no fueron sino meras enmiendas o reformas parciales por factores circunstanciales de carácter político y no propiamente concepciones constitucionales sustanciales, si acaso consustanciales con reacciones políticas contra constituciones que representan intereses distintos a los que privaron en determinadas épocas.<sup>5</sup> Hoy puesta de manifiesto en el querer dividir nuestra historia reciente entre una IV República, que comprendería de 1830 a 1998 y otra V República, de 1999 en adelante. Pero lo cierto, como lo afirma Planchart Manrique, salvo la Constitución de 1811, ningún proceso formativo constitucional en Venezuela se produce en un vacío de experiencia propia.<sup>6</sup> Incluso la más reciente de 1999 toma de la Constitución de 1961 su estructura fundamental y su inspiración, aunque en la práctica ha sido lo contrario, y su inspiración ni fue sino una reacción ante lo que se denominó “democracia partidista” o “Estado de partidos”.

## II. PERÍODOS HISTÓRICOS CONSTITUCIONALES

Si se entiende por períodos políticos históricos los regímenes constitucionales que conforman políticamente el país, y por eficacia de las constituciones la conformación práctica de modelos de Estado, los períodos constitucionales son los siguientes<sup>7</sup>:

1) **El Estado independiente y autónomo**, desde 1811 a 1863, que significó la descolonización del país, la formación del nuevo Estado surgido de la Independencia, su integración a la Gran Colombia, la creación de la República autónoma de Venezuela y que finalizó en 1.863 con la guerra federal. Este período comprende las constituciones de la Independencia de 1811, la gran colombiana de 1819; y la venezolana de 1830, y las reformas parciales de 1857 y 1858, que históricamente fueron el soporte de **la República oligárquica conservadora**. Además, sus constituciones sirvieron de base al nacimiento de un derecho nacional.

<sup>4</sup> Por ejemplo en su *Breve Historia de Venezuela 1492-1958*, 2<sup>da</sup> Edición Caracas 1974, Tipográfica S R L, Antonio Arellano Moreno, llama constituciones revolucionarias a las de 1811, a la del Congreso de Angostura de 1819 y a la de Bolivia de 1826 (pp. 147-187-214) y democráticas a las constituciones de 1830, de 1858, de 1864 (p. 259-312-334), y antidemocráticas y regresivas a las constituciones de 1857, 1874 y a las reformas constitucionales de 1891 y 1914, 1922, 1925, 1928 y 1929 (p. 301-360- 385-430-431).

<sup>5</sup> Brewer Carías, Allan R. *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, p 17.

<sup>6</sup> Planchart Manrique, Gustavo, *Loc. Cit.*, p 5.

<sup>7</sup> Sigo parcialmente el criterio de Brewer Carías, Allan R., *Op. Cit.* pp. 17-18.

2) **La federalización del Estado**, que se inició con la Constitución de 1.864 y concluye en 1899, con la Revolución Liberal Restauradora y la liquidación del caudillismo regional, que comprende las modificaciones constitucionales de 1874, 1881, 1891, 1893, que conformaron el **Estado autocrático liberal**.

3) **El Estado centralizado y autocrático y de su transición hacia un Estado democrático controlado**, comprendido entre 1901 a 1945, que se consolidó progresivamente como una autocracia petrolera con el soporte de las constituciones de 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1928, 1929, y 1931; y que con la Constitución de 1936 se fue abriendo hacia una democracia “*gobernada*” o “*controlada*”<sup>8</sup> y que con las reformas constitucionales de 1945, amplió su respeto a las libertades políticas y se nacionalizó la justicia, se consagró el voto directo para la Cámara de Diputados y el de las mujeres para los Concejos Municipales y que contempló poderes extraordinarios para que el Presidente dictara medidas económicas; se realizó la reforma petrolera y la reforma tributaria. De este período se puede decir que con estas reformas se dio inicio a los procesos constituyentes que atienden a la estructura constitucional del Estado<sup>9</sup>. En este periodo, con la Constitución de 1936 se reprodujo el principio de la no reelección y de la reducción de los periodos presidenciales para darle efectividad al proceso de transición política de la autocracia a la democracia.

3) **La democratización del Estado petrolero**, que se inicia con la Asamblea Constituyente de 1946, como poder constituyente y como legislador ordinario y al cual pretendió dar cauce la Constitución de 1947 y que concluyó con el golpe de Estado de 1948, y que dio lugar al sistema de partidos y a los modelos de procesos constituyentes. Asimismo, esta Constitución incorporó a los derechos fundamentales los derechos sociales y económicos, con una tendencia populista hacia el estado de bienestar y a la intervención del Estado en la economía. Desde el punto de vista político, la Constitución de 1947 consagró el voto universal, directo y secreto para los procesos electorales, el escrutinio proporcional en las elecciones de cuerpos representativos, el sistema presidencialista con matices del parlamentarismo, como el ejercicio conjunto del poder ejecutivo en Consejo de Ministros, el voto de censura a los Ministros y el principio de la colaboración de los poderes entre las ramas de los poderes públicos. Y, por último, contiene vestigios del federalismo, porque si bien adopta la forma federal, sin embargo, es una constitución centralista.

4) **El Estado dictatorial militar petrolero**, que se inicia con el golpe de 1948 y que termina en 1958, que comprende las Actas del Gobierno Provisorio de noviembre de 1948 y de noviembre de 1950, que mantuvieron la vigencia de la Constitución de 1936, reformada en 1945 y las disposiciones de la Constitución de 1947 que el Gobierno Provisorio consideró aplicables. En este período se inscribe la Constitución de 1953, aprobada por la Asamblea Constituyente elegida en 1952, cuyo texto era políticamente restrictivo, conservador económica y socialmente, y acentuadamente centralista, puesto que invirtió el poder residual del federalismo en favor del poder central, al contrario de las constituciones anteriores que hasta 1947 colocaban el poder residual en los estados. Lo característico fue el diseño de un Estado dictatorial militarista, que concluyó con el golpe de estado del 23 de enero de 1958.

5) **El Estado democrático centralizado de partidos y de promoción de un federalismo descentralizado**, período este que se desarrolló desde 1958 hasta la Constitución de 1999, y que sin embargo, en su inicio, se aplicó la Constitución de 1953 para convocar elec-

<sup>8</sup> El término “*democracia gobernada*” es de Burdeau y el de “*democracia controlada*” de Gustavo Planchart Manrique (*Loc. Cit.*, p 6).

<sup>9</sup> Planchart Manrique, Gustavo, *Loc. Cit.*, p. 8.

ciones para los poderes públicos, para tener cuanto antes un gobierno electo y terminar con la provisionalidad<sup>10</sup> y durante el cual el Congreso electo en 1959, a través de una Comisión de reforma constitucional elaboró y después promulgó la Constitución de 1961. Según Planchart Manrique esta Constitución representó una puesta al día o “aggiornamento” de la Constitución de 1947, sin afectar sus bases políticas por lo que no transformó o modificó sus estructuras. Respecto del federalismo, al concebirse más que una estructura como “*una regla ideal hacia el cual debía tender el Estado venezolano*”<sup>11</sup>; solo contempló la posibilidad que se dictase una ley para la elección directa de los gobernadores y la “*cláusula de descentralización de la competencia del poder nacional a favor de los estados y los municipios*”. Que vinieron a tener eficacia veinte años más tarde con la ley de elección directa de gobernadores y con las leyes de descentralización y del poder público municipal de 1988 y 1989.

**6) El Estado de la República Bolivariana de Venezuela para el control del poder,** desarrollado en la Constitución de 1999 sobre el postulado de la refundación de la República, bajo la inspiración del ejemplo histórico del Libertador, para promover una democracia participativa en un Estado federal descentralizado, como reacción al modelo constitucional del Estado centralizado de partidos. Esta Constitución pretende que Venezuela sea un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, federal y descentralizado, basado en una axiología constitucional de la conjunción de valores políticos, éticos, sociales y de la preeminencia de los derechos humanos. No obstante que su Exposición de Motivos señala que como estructura del Estado se propugna la transformación del anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad, como un gobierno compartido entre los distintos niveles políticos territoriales, sin embargo, se elimina el Senado como Cámara Federal. Durante este período se enmendó la Constitución en el 2008, para permitir la reelección indefinida del Presidente y de los alcaldes y gobernadores, que, sin lugar a dudas, representa un elemento antidemocrático propio de los gobiernos personalistas, de acuerdo con nuestra historia constitucional. Y que políticamente implica un regreso al período presidencial de siete (7) años de la Constitución de 1931. Paralelamente a su contenido formal, a través de la enmienda constitucional y de la legislación ordinaria y de leyes habilitantes, fuera de la Constitución se impulsa un modelo de Estado autoritario, asambleario, de estructura vertical, jerarquizada y excluyente, y de corte militarista e ideologizado, y que significa un retroceso en materia de descentralización, con la pérdida de las competencias de los estados y municipios y de un presidencialismo exacerbado por el uso ilimitado de la delegación legislativa a favor del Presidente. Bajo el régimen de esta Constitución, a partir de 2008, se impone una tendencia de desconstitucionalización del Estado que afecta su institucionalidad y por supuesto su funcionamiento normal.

### III. LA EFICACIA HISTÓRICA DE LAS CONSTITUCIONES VENEZOLANAS

Los regímenes constitucionales divididos en periodos de tipos de Estados, en cuanto a su eficacia se mide por la practicidad del ejercicio del poder y por el respeto o no a los principios fundamentales de la estructura constitucional y por las crisis políticas que condujeron a cambios constitucionales, las más de la veces mediante guerras civiles o revoluciones, o por las vías formales constitucionales de procesos constituyentes, de enmiendas y de reformas, que se utilizaron para implantar un nuevo Estado. Así, es posible considerar como *constituciones de papel* aquellas cuya aplicación se aleja del tipo de estado que procuran o que no

<sup>10</sup> Planchart Manrique, *Loc. Cit.*, p 12.

<sup>11</sup> Posición del Dr. Gonzalo Barrios, citado por Planchart Manrique, en su trabajo mencionado páginas 18 y 19.

significaron cambios algunos en los fenómenos atávicos de nuestro sistema político, aunque aparezcan como tales. Así, por ejemplo, aún constituciones como las de 1811, 1830, 1858, 1864, 1947, 1961 y 1999, si bien representan concepciones constitucionales de rupturas con estructuras anteriores, sin embargo, al confrontarse con la realidad en cuanto a su eficacia se refiere, algunas resultan irreales o regresivas.

**La de 1811** fue acusada del traslado de un federalismo de estados ya consolidados con provincias autónomas, cuando la realidad política requería la existencia de un estado centralizado, para lograr su descolonización frente a un estado monárquico absoluto y en un escenario bélico. Sin embargo, como afirma el Dr. Tulio Chiossone, si muy poco podía hablarse de constitucionalidad en un ambiente de guerra<sup>12</sup>, esta Constitución en nuestra historia es la fuente del carácter civil y democrático del Estado y de la supremacía constitucional y de la garantía objetiva de los derechos reconocidos en la constitución y constituye un atisbo de la función principal de la jurisdicción constitucional. E igualmente, a pesar de su efímera vigencia de apenas dos años, es la partida de nacimiento del modelo republicano, democrático, electivo y representativo y del principio de la sujeción del poder militar a la autoridad civil<sup>13</sup>.

**La Constitución de 1830** creó la República de Venezuela para regir nuestra sociedad y si bien siguió el sistema de garantías de derechos constitucionales, sin embargo, mediante un centralismo y de la existencia de gobiernos personalistas y elitescos, en la realidad sirvió para el fortalecimiento de la clase política dominante, y de un militarismo y de un Estado clasista y aristocrático, fundado en el poder de Páez, que a su vez era el gran elector, del cual dependió la restauración del orden constitucional quebrantado con la deposición de Vargas por la Revolución de Las Reformas de Mariño y Carujo, en 1835. Modelo caudillista y personalista que continuó con la nueva elección de Páez, en 1839, y de Soublette en 1843, y con la elección de José Tadeo Monagas en 1847, que inaugura un sistema político dictatorial, con el golpe al Congreso del 24 de enero de 1848, y de nepotismo, con la elección de su hermano José Gregorio, en 1851. Puede señalarse, que no obstante que la Constitución de 1830 demostró ineficacia por los factores señalados, es la partida de nacimiento del Estado venezolano, y que esculpió para nuestra historia el sistema de gobierno republicano, popular, representativo, responsable y alternativo, y los principios del ejercicio de la soberanía popular mediante su organización en cuerpo electoral, así como el del carácter obediente y no deliberante de la fuerza armada, que son propios de nuestra tradición republicana que el artículo 350 de la Constitución de 1999 consagra como cláusulas pétreas constitucionales.

Previo a la Constitución de 1864, que pretendió abolir el sistema político anterior por la implantación del federalismo, se utilizó la reforma constitucional de 1857, para alargar el período presidencial de José Tadeo Monagas de cuatro años, quien había sido elegido en 1855, que es el precedente de otras modificaciones futuras de las constituciones para favorecer el continuismo, que se apartan del principio anti reeleccionista de las Constituciones de 1811 y 1830. En este período constitucional es importante para la historia venezolana la eliminación en 1849 de la pena de muerte y en 1854 de la esclavitud. La crisis política continúa con Julián Castro, hasta 1858 a 1863, cuando ocurre la guerra federal.

---

<sup>12</sup> Chiossone, Tulio, "Formación jurídica de Venezuela y la República", Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, Caracas, 1980, p. 123.

<sup>13</sup> Ver Brewer Carías, Allan R., "Las declaraciones de derechos del Pueblo y del hombre de 1811" (Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Fundación Juan Germán Roscio, Series Estudios 93, Caracas 2011).

**La Constitución de Federal de 1864**, recogió el decreto de los derechos del hombre y del ciudadano del 18 de agosto de 1863 de Juan Crisóstomo Falcón, pero sin embargo no tuvo eficacia en cuanto a estos derechos. Esta Constitución en la práctica significó la sustitución del Estado oligárquico conservador por un Estado autocrático liberal, o una “*dictadura ilustrada*” que hizo sucumbir la experiencia federal, porque no trajo ni paz, ni un nuevo modelo de gobierno democrático, sino gobiernos personalistas y no impidió la guerra civil. Durante su vigencia se vuelve a utilizar la reforma constitucional en 1874 para reducir el período presidencial, pero para después de comenzado el período de cuatro años de Guzmán en 1878. Chiossone señala que la Constitución de 1864 dio una nueva orientación en cuanto al régimen político se refiere, pero no en lo relativo a un verdadero sistema constitucional, pues no puede afirmarse que hubo cambios políticos, aunque hoy se pretenda afirmar que fue una revolución del proletariado, pues no se transformó la estructura económica y social, pues los líderes de la guerra federal eran aristócratas, cuando no terratenientes, como en el caso de Zamora y Falcón<sup>14</sup>. Y Arcaya afirmó que “tómese como ejemplo, la lista de federales que firmaron el pronunciamiento de Caracas del 1º de agosto de 1859 y se verán los nombres de muchos de aquellos *mantuanos* cuyo compañerismo tanto ufanaba a don Antonio Leocadio Guzmán”<sup>15</sup>. Brewer Carías opina que la Constitución federal de 1864 formalizó una alianza entre caudillos regionales, y que, si bien ratificó el voto popular, universal y directo, éste no tuvo eficacia puesto que para ello se exigía saber leer y escribir y entre el 80% y el 90% de la población era analfabeta. Y que el federalismo fue una entelequia formal que encubría una administración centralizada y que desde esa época al perderse el pacto federal no ha tenido real vigencia en Venezuela, y que sigue siendo un ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando<sup>16</sup>. En este período, bajo la Constitución de 1864 y el guzmancismo se consolidó la codificación que había comenzado con Páez en 1835, se reorganizó la administración pública, se instituyó la instrucción laica, se creó el registro civil, se fomentó el progreso material y se revivió el crédito exterior<sup>17</sup>. Igualmente, bajo la Constitución de 1864 se estableció el principio de la repartición de competencias entre el nivel nacional y el de los estados miembros de la Federación y se creó el Distrito Federal, principios estos que con mayor o menor intensidad perduran hasta la Constitución vigente de 1999. En el aspecto legal, la Constitución de 1864, al reservar las materias civil, procesal y penal al Poder Nacional, perfiló la orientación jurídica de la República en estas materias. Así, por ejemplo, El Código Civil de 1873 incorporó las doctrinas del Código Civil italiano de 1864 y el Código Penal de 1873 se inspiró en la legislación española de 1850 y 1870, que han contribuido a la formación de un pensamiento jurídico nacional<sup>18</sup>. Con el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora de 1899, se acentuó el proceso de centralización política del país a través de las Constituciones de 1901 y su reforma de 1904, que extendió el período presidencial de Cipriano Castro hasta 1911, y que con la constitución de 1925 y sus reformas de 1928, 1929 y 1931, se estableció la llamada dictadura petrolera de Gómez y se institucionalizó el centralismo con la centralización militar, de los ingresos públicos, de la hacienda pública y la centralización legislativa. Con la muerte de Gómez en 1935 termina esta dictadura y se inicia un proceso de transición de la autocracia hacia una democracia formal centralizada, que fue progresivamente liberalizándose mediante las constituciones de 1936 y 1945, hasta llegar a la

<sup>14</sup> *Op. Cit.*, p. 220.

<sup>15</sup> Arcaya, Pedro Manuel, “Federación y Democracia en Venezuela”, citado por Chiossone, *Op. Cit.* Nota 198, P 220.

<sup>16</sup> *Op. Cit.*, p. 49 y 152.

<sup>17</sup> Gil Fortoul, José, citado por Guillermo Morón, en su “Historia de Venezuela”, Los Libros de El Nacional, 2011, p. 205.

<sup>18</sup> Chiossone, Tulio, *Op. Cit.*, p. 223-224.

Constitución de 1947, que dio origen a la democratización del Estado y al sistema político de partidos que predominó durante el período 1945-1948, y a partir de la segunda mitad del Siglo XX, hasta que en 1999 comienza de nuevo una tendencia unipartidaria y de gobierno personalista de corte militarista.

Antes de la vigencia de **la Constitución de 1947**, que significó el inicio de la tesis del intervencionismo a través estado bienestar y la democratización del Estado, se debe recordar la importancia de la Constitución de 1936 con la que se fue abriendo el sistema político hacia una democracia “gobernada” o “controlada”, como ya dije, pero que promulgó los derechos de carácter social que permitió, entre otras medidas legislativas, la sanción de la Ley del Trabajo, y el impulso a proyectos de colonización y de inmigración selectiva y que con las reformas constitucionales de 1945, amplió su respeto a las libertades políticas. Y en la elección de la Asamblea Constituyente de 1946 se consagró el sufragio universal y directo, en la que participaron por primera vez las mujeres. Respecto de la importancia de **la Constitución de 1947**, Brewer Carías afirma, que, en la historia constitucional del país, presenta un carácter revolucionario en cuanto a su técnica de elaboración y respecto de su contenido, porque desarrolló con amplitud los derechos sociales, previó restricciones a la libertad económica y al derecho de propiedad, y por cuanto al establecer como principio general el derecho al sufragio universal, directo y secreto se dio inicio a la democracia representativa en Venezuela. Y que a pesar de que continuó con el centralismo a través del federalismo formal, sin embargo, contenía elementos del régimen federal<sup>19</sup>. A mi juicio esta Constitución de 1947 es de gran trascendencia para la vigencia del régimen constitucional porque instituyó a la democracia como un sistema político irrenunciable del gobierno de Venezuela. Sin embargo, la propensión hegemónica del partido gobernante generó conflictividad e impidió su plena eficacia social y política<sup>20</sup>.

A la caída del régimen del Presidente Gallegos con las Actas del Gobierno Provisorio de 1948 y de noviembre de 1950 y la Constitución de 1953, se estableció una dictadura petrolera militar bajo el gobierno de Pérez Jiménez; que terminó en 1958 con el golpe de estado del 23 de enero de ese año y con **la Constitución de 1961**, bajo cuya vigencia comenzó el modelo de Estado democrático centralizado de partidos y de promoción de un federalismo descentralizado. Y que se distinguió por la duración por más de treinta años de un texto constitucional. Esta Constitución tuvo presente el pacto de gobernabilidad que los tres grandes partidos nacionales celebraron en 1958 y que se conoció como “El Pacto de Punto Fijo”, y que posteriormente, con las elecciones de 1959 y al ser sancionada la Constitución en 1.961 recibió el respaldo de la población y que históricamente permitió la estabilidad política del país durante tres décadas. Este texto de 1961 continuó con un modelo de federación centralizada, pero permitió el inicio de una descentralización política a partir de 1989 con la elección directa de los gobernadores y la creación de los municipios autónomos y con la ley de descentralización de competencias del poder nacional. Sin embargo, cuando el poder político del Estado se trasladó a las cúpulas partidistas hizo crisis el sistema político de Estado democrático, fundamentalmente porque se cerraron las vías para nuevos instrumentos de participación y de representación; y que originó una crisis en las instituciones políticas del Estado e

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, p. 193.

<sup>20</sup> El Profesor Argenis Urdaneta, Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, en el desarrollo del Seminario celebrado en la Universidad Monte Ávila, sobre “El Bicentenario de la Independencia y el constitucionalismo venezolano, el día 7 de julio de 2011, sostuvo que en la Constitución de 1947 tuvo influencia el llamado “Plan de Barranquilla”, elaborado por los políticos exiliados durante la dictadura gomecista, lo calificó como “el primer documento de la modernidad de la democracia”.

intentos de golpes de estado el 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, respectivamente. Todo ello llevó al proceso electoral de 1998 que se convirtió en un debate entre el sistema imperante de partidos y un sistema de democracia más representativa y de participación, que devino en la Constitución de 1999. Durante la vigencia de la Constitución de 1961 el país experimentó cambios sustanciales en materia educativa, sanitaria, reforma agraria, de infraestructura y de desarrollo de la legislación laboral y de la negociación colectiva; y que permitió la nacionalización de la industria y el comercio de los hidrocarburos y de la explotación del hierro mediante la aplicación de reglas constitucionales. Durante este período, en 1982, tuvo lugar la reforma del Código Civil que igualó los derechos de los hijos naturales con los legítimos, extendió los efectos patrimoniales del matrimonio a la uniones de hecho, consagró el ejercicio conjunto de la patria potestad y la corresponsabilidad en la administración de los bienes conyugales, y permitió a la mujer casada conservar su apellido de soltera, previó el divorcio por la prolongación de las separaciones de hecho y contempló para la demostración de la paternidad las pruebas hematológicas y heredo-biológicas. Reforma esta que ciertamente representó un cambio en la estructura familiar. Sin embargo, el traslado del poder político a las direcciones de los partidos dio origen lo que se ha llamado “una democracia partidista” o “partidocracia”, que sirvió de justificación para una desmedida reacción contra la Constitución de 1961, que, en lugar de atacar esa distorsión, promovió la tesis de la refundación total de la estructura del Estado.

**La Constitución de 1999** surgió de una Asamblea Constituyente convocada por el Presidente de la República, al admitir la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sendas sentencias del 19 de enero de 1999, que mediante el referéndum consultivo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio se convocara tal Asamblea, no obstante que la Constitución de 1961 no la contemplaba como mecanismo de reforma constitucional. Esta Asamblea, por tanto, fue una creación de fuente jurisprudencial de una Sala de la Corte Suprema de Justicia de naturaleza contenciosa administrativa y no de su Corte en Pleno que tenía la competencia en materia constitucional. Este proceso constituyente se basó en la sustitución del Estado centralizado de partidos por un Estado participativo, y que se denominó la refundación de la República. Lo cierto que si de lo que se trataba era la suplantación de la partidocracia exclusiva y excluyente por un sistema de mayor amplitud política y de una mejor representatividad, la vía constitucional era la de la reforma y no la de una asamblea constituyente. Sin embargo, el tema de la convocatoria de esta asamblea se había constituido en un elemento de cambio en el debate electoral de 1998, frente a la resistencia del sector gobernante hacia la reforma constitucional. Las referidas sentencias mantuvieron el criterio que frente a la supremacía constitucional prevalecía la soberanía popular. No obstante, la misma Corte Suprema de Justicia, en sentencias de su Sala Política Administrativa, de fechas 18 de marzo y 21 de julio, ambas de 1999, precisó los límites de actuación de la Asamblea Constituyente, al señalar que quedaba sometida al orden jurídico establecido y a las Bases Comiciales, que definió como “*normas de rango especial supra constitucional*”, que sujetaban dicha Asamblea al orden establecido en la Constitución de 1961. Pero la mayoría integrante de esta Asamblea decidió otorgarle carácter de poder constituyente originario, asumiendo la totalidad de los poderes públicos. De modo, que, desde el punto de vista de la eficacia constitucional, esta Constitución fue derogada en la práctica por los Estatutos de la Asamblea Constituyente de 1999. Por lo que la actual Constitución es producto de un acto que contrarió las bases constitucionales de la Asamblea que la aprobó el 17 de noviembre de 1999 y que desconoció las sentencias últimamente señaladas. A esto puede argumentarse que, en todo caso, al ser aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999, el pueblo venezolano le dio legitimidad; razón



por la cual, por ejemplo, algunos de los constituyentistas que habían votado negativamente su aprobación, posteriormente firmaron su proclamación el 20 del mismo mes y año<sup>21</sup>.

A doce años de la proclamación de una constitución puede resultar apresurada una ponderación de su eficacia, pero, lo cierto es que en la práctica la Constitución de 1999, ha resultado una “*constitución de papel*”, dado que por su aplicación y por su interpretación jurisdiccional existe en la realidad un régimen constitucional paralelo, distinto al de la misma Constitución. Así ha dicho la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, que hay un divorcio entre los principios consagrados constitucionalmente y la realidad política, al cual han contribuido la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia. En efecto, la referida Academia ha señalado, que no obstante que Venezuela constitucionalmente es un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, sin embargo, en nuestra realidad política la separación de los poderes públicos ha sido sustituida por un predominio prácticamente del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que bajo la tesis de un solo gobierno, se postula la inconveniencia de la separación de poderes y se relativiza el principio de la independencia del poder judicial al condicionar su ejercicio a la construcción del socialismo bolivariano<sup>22</sup>. Desde otro punto de vista, a pesar que constitucionalmente la representación popular y las elecciones se establecen constitucionalmente para asegurar los principios de la representación proporcional, sin embargo, en la práctica se pone de manifiesto un sistema electoral que ha ido en desmedro de la representación proporcional y de las minorías. Así como que es una realidad la ausencia de un Parlamento autónomo y la falta de un Poder Judicial independiente; y el desconocimiento del sistema económico constitucional de respeto a la propiedad y a la libre iniciativa, que se conciben como simples licencias del Estado, así como que se ha exacerbado la delegación legislativa extraordinaria prevista en el texto constitucional. La razón de la ineficacia de la Constitución de 1999, radica, entre razones, en que el texto constitucional fue concebido para una democracia plural, pero que después de haberse propiciado su reforma en el año 2007 y de haber sido rechazada en un referéndum, en la realidad se trata, entonces, de imponer las reformas rechazadas a través de leyes que no encajan en el marco constitucional, porque esas leyes están inspiradas en una única ideología socialista y de un poder popular que no están recogidos en la Constitución. Y que resultan excluyentes en la práctica de quienes no se identifican con esa ideología con alteración de los principios de igualdad y de no discriminación y de la democracia plural<sup>23</sup>. En la realidad, existe, pues, una estructura para constitucional, que sigue los lineamientos del Plan General de Desarrollo Nacional para 2003-2017, llamado “Plan Nacional Simón Bolívar, que propugna la creación de un Estado socialista, basado en un entreverado “pueblo-partido-ejército-gobierno-

<sup>21</sup> Ver Brewer Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Nota 33, Editorial Arte, Caracas 2000, p. 35.

<sup>22</sup> Ver discurso de apertura del año judicial correspondiente al año 2011, pronunciado por el Magistrado Fernando Vegas Torrealba, en el Tribunal Supremo de Justicia, el 5 de febrero del mismo año, según Nota de Prensa de esa fecha, según el cual “*el Poder Judicial está en el deber de dar su aporte a la política de Estado que conduce a un socialismo bolivariano y democrático*”, y, que “*el Tribunal Supremo de Justicia y el resto de los tribunales de la República, deben aplicar severamente las leyes para sancionar conductas o reconducir causas que vayan en desmedro de la construcción del Socialismo Bolivariano y Democrático*”, porque, conforme esta tesis, con fundamento en el artículo 136 Constitucional que establece la colaboración entre Poderes, el Poder Judicial está en el deber de dar su aporte en tal sentido (<http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa/notasdeprensa.asp?codigo=8239>).

<sup>23</sup> Academia de Ciencias Políticas y Sociales, “La reconstrucción institucional del país”, en “Propuestas a la Nación de las Academias Nacionales”, documento presentado el día 10 de noviembre de 2010. (Ver [www.acienpol.org.ve](http://www.acienpol.org.ve), Sección Noticias).

líder presidente”, considerado como “el poder popular”, que en la realidad, mediante la destrucción progresiva de los elementos fundamentales de la institucionalidad de la democracia representativa<sup>24</sup> y de la partidización de la fuerza armada, consiste en el control del Estado a través del ejercicio personalista del poder con apoyo militar. Modelo este que, por sus aspectos formales democráticos, de realización de procesos electorales no representativos, de la admisión condicionada de una representación parlamentaria de la minoría, de una libertad de expresión restringida y por la militarización del gobierno, algunos califican de “semidemocracia”, “democradura” o “masocracia”, que se aleja de la institucionalidad del Estado de Derecho Democrático y Social que contempla la Constitución.

**Jesús María Casal**, ha señalado como obstáculo para la eficacia normativa de la Constitución el ejercicio del poder constituyente a espaldas del pueblo por la Sala Constitucional en lo relativo principalmente a la interpretación del régimen transitorio no previsto en la Constitución, y, que, después, extendió hasta que se instalaran los poderes públicos y aún más allá hasta la promulgación de las leyes orgánicas de los poderes públicos y la renovación de sus titulares, que el mismo autor califica de “prolongación y manipulación del régimen de transacción que ha sido un pesado lastre sobre la Constitución de 1999” y “uno de los factores que ha conspirado contra la eficacia de la Constitución”. Así como que, a través de leyes, decretos-leyes, o reglamentos inconstitucionales del poder legislativo y del poder ejecutivo y de reescrituras de la Constitución por el supuesto poder constituyente residual de la Sala Constitucional, en la práctica se dio inicio a “*un proceso de franca desconstitucionalización*”<sup>25</sup>.

Lo cierto, es que la frase de Monagas, en 1858, “*La Constitución sirve para todo*”, hoy más que nunca, teniendo presente lo que ocurre con la Constitución de 1999, es la que mejor caracteriza la ineficacia de las Constituciones. Y cuya versión moderna, en el 2011, sería “*La Constitución no sirve para nada*”.

---

<sup>24</sup> A estos elementos se refiere la Carta Democrática Interamericana” (Lima, Perú 11 septiembre 2001), en sus artículos 1º, 2º y 3º.

<sup>25</sup> Casal, Jesús, *Defender la Constitución*, Publicaciones UCAB, Caracas 2011, p. 39-44 (Ver Sentencias de la Sala Constitucional N° 656/2000 del 30 de junio; N° 156/2000 del 12 de septiembre; N° 2816/2002 del 18 de noviembre; N° 1057/2005 del 1º de junio y N° 1309/2001 del 19 de julio y 1684/2008 del 4 de noviembre).