

MONOGRAFIAS CEDICE No.45

REFORMA CONSTITUCIONAL E HISTORIA

Ángel Bernardo viso

PRESENTACIÓN

Es para CEDICE una gran satisfacción publicar este trabajo “Reforma Constitucional e Historia” de Angel Bernardo Viso. Para nosotros es evidente que Venezuela tiene muy poca gente que la piense, tenemos por supuesto mucha gente pensante, pero muy pocos se dedican a pensar en el país desde la perspectiva existencial en la que Viso se ubica. La reflexión intelectual global que intente conectar nuestros problemas actuales con nuestra historia y sobre todo, con lo que pudiera haber en nosotros de “espíritu nacional”, no es de lo más frecuente. Angel Bernardo Viso, ha hecho aportes valiosos en ese sentido. Sus dos libros: “Venezuela, identidad y Ruptura” y “Memorias Marginales de Pedro Mirabal”, son contribuciones valiosas para la recompreensión, repetimos, existencial de este país.

Contribuciones que tiene además un mérito suigenis: ir más allá de esos enfoque sociológicos, econñómicos, políticos o antropológicos, todos parciales y segmentados a los que nos ha conducido el predominio de las “ciencias sociales”.

En el ensayo que hoy presentamos, Angel Bernardo Viso intenta una aproximación histórica al problema de la frustrada reforma constitucional en Venezuela, a partir, entre otros conceptos, de constitución formal y constitución material. A partir de la tragedia que para nosotros se ha derivado del empeño en mantener constiuciones formales disociadas de la realidad y pretender que ésta se adapte a aquellas.

Viso estructura su planteamiento sobre bases sólidas, entre otras, la corrupción de Joseph De Maistre según la cual “Una Ley Constituconal no es y no puede ser otra cosa que el desarrollo o la sanción de un derecho preexistente y no escrito”. Planteamiento a partir del cual nuestro autor afirma mas adelante que “las constituciones deben conformarse a la naturlaeza de la sociedad a la cual pretenden aplicarse, y a su evolución histórica, pues en caso contrario corren el riesgo de ser inadecuadas y efímeras”. Con lo cual Viso pone el dedo –o la hunde más bien- en una lacerante llaga abierta en el costado del alma de América Latina, una úlcera dolorosa que tiene ya 500 años o tal vez 400 o 170 si tomamos como referente la separación de España. ¿Cómo hacer o promulgar constituciones que “se conforman a la naturaleza de la sociedad a la cual pretenden aplicarse”, si dicha naturaleza es cuestionalbe, si tal vez no sea ella la más adecuada para el futuro de nuestros pueblos, para sacarlos del atraso en el cual viven?.

En la Europa del Norte del siglo XVIII o, más exactamente, en la Inglaterra de 1688 tenía pleno sentido afirmar “que la Constitución no puede ser otra cosa que la sanción de un derecho preexistente”. Pero, ¿podemos pretender esto mismo para la América Latina de finales del siglo XX? y, más concretamente, ¿para la Venezuela de 1992? ¿A cuál “derecho preexistente” nos referimos? ¿Acaso a la concepción de la relación entre el Estado y la sociedad civil que privaba en España del siglo XVI que es la que todavía reina entre nosotros?.

En un plano más general, el trabajo de Viso evoca preguntas claves que, más allá del derecho constitucional, tienen que ver con la filosofía del derecho constitucional, con la esfera en la cual éste se constituye conceptualmente ¿Hasta qué punto no estuvieron justificados nuestros primeros constitucionalistas al querer conformar estas sociedades a imagen de la norteamericana y de las noreuropeas? Por mucho que ello, hace 200 años, fuese iluso. ¿Hasta qué punto una Constitución puede ser usada no para reflejar lo constituido como acertadamente se hizo en aquellos países, si no como punto de partida para “constituir” la sociedad como parece seguir siendo nuestro único camino a pesar de los reiterados fracasos?. ¿Tenemos realmente alguna otra salida como sociedad que no sea el modelo anglosajón-norteamericano? Y si no es así, si no tenemos otra salida ¿cómo intentar entonces reorganizar nuestras sociedades sin referirlas al modelo a partir del cual se organizaron aquellas, independientemente de que lo escribamos o no? Y si la respuesta es afirmativa, si tenemos alguna otra salida, ¿cómo es que podremos implementarla sin reorganizar nuestra sociedad en base a un modelo distinto del anglosajón, pero en todo caso impuesto desde afuera?.

Emeterio Gómez

REFORMA CONSTITUCIONAL E HISTORIA

I

Aunque los estudiosos del Derecho Constitucional generalmente omiten referirse a los ordenamientos jurídicos anteriores al siglo XVIII, porque en ellos no se distinguían las normas de derecho público y de derecho privado, tal como expresa Manuel García Pelayo en su **Derecho Constitucional Comparado**, para comprender nuestra situación actual, desde la limitada perspectiva de esta conferencia, considero útil no sólo referirme a algunos de esos antecedentes usualmente relegados, sino a la evolución histórica de la misma sociedad cuya constitución pretende reformarse. El propio García Pelayo nos explica que entre constitución y sociedad hay una tensión dinámica, las normas constitucionales, por ser normas jurídicas, contienen un deber ser, no son simples descripciones de costumbres o de usos relativos a la forma en que está estructurada y en que actúa la sociedad, sino son principios ordenadores de la realidad: puede ocurrir que ésta última no se adecúe a las normas, y que la constitución permanezca total o parcialmente inaplicada. De ahí el precepto elemental de prudencia para todo poder constituyente de que debe amoldar sus imperativos jurídicos a la realidad de las cosas, no sea que las leyes constitucionales se revelen como simples ejercicios utópicos.

Esa tensión entre constitución y sociedad histórica concreta es el meollo de estas reflexiones. Es bueno recordar que el 20 de junio de 1989, día en que inició sus trabajos la Comisión para la revisión de la Constitución, la misma dejó constancia de su propósito de estudiar las posibles enmiendas, sin mencionar la posibilidad de recurrir al procedimiento de reforma general. Según el Presidente de la Comisión, doctor Rafael Caldera: “La creación de una Comisión de revisión de la Constitución es cónsona con las inquietudes del país, con el movimiento dinámico de la situación social y hasta con el hecho de que la carta fundamental, por primera vez, en nuestra historia, va a cumplir treinta años de promulgada el 23 de enero de 1991”. Ese objetivo de querer poner al día los preceptos constitucionales, adaptándolos a los cambios ocurridos, se vio contrastado, sin embargo, en ese mismo acto, por las palabras de la senadora Lolas Aniyar de Castro, quien declaró textualmente: “Considero que más que adecuar la Constitución Nacional a la realidad del país, debe tratarse de adecuar la realidad a la Constitución...” Y más adelante dijo: “Debe pensarse y estudiarse seriamente la posibilidad de crear un Tribunal Constitucional, al cual se pueda acudir en cada caso para ajustar la realidad a la Constitución”.

Las expresiones transcritas son magníficas, independientemente del crédito que tenga ante ustedes la senadora Castro, porque comprueban una cierta actitud de los venezolanos, y de los hispanoamericanos, a la hora de redactar constituciones. Una actitud semejante fue la que llevó a Bolívar, en el

Manifiesto de Cartagena, refiriéndose a la Constitución de 1811, a hablar de “repúblicas aéreas”.

En efecto, si bien la preocupación del constitucionalismo moderno ha sido la búsqueda de mecanismos que permitan reforzar la vigencia real de las normas constitucionales y, en definitiva, la adaptación de la realidad a los postulados de la Constitución, como expresa el doctor Carlos M. Ayala Corao en **Consideraciones sobre la racionalidad en el sistema constitucional**, no es menos cierto que es preciso primero buscar la racionalidad de los objetivos constitucionales, y saber, en cada situación concreta, si las normas que se pretende crear son o no realizables, tomando en cuenta los medios de que se dispone.

Por esa razón, es bueno mirar de vez en cuando hacia el pasado, en busca de los casos en que las constituciones, en sentido amplio, e incluso las simples legislaciones, han mantenido una prolongada vigencia. Solón, el reformador de las leyes atenienses, fue alabado por Plutarco de esta manera “El no cedió en nada por debilidad ante los poderosos, y no trató de halagar en sus leyes a quienes lo había elegido. El no aplicó remedios a las partes sanas, y tampoco quiso tomar medidas radicales, por miedo de que, después de haber cambiado y trastornado por completo el estado, no tuviese fuerzas bastantes para restablecerlo y reformarlo. Únicamente puso en práctica los cambios que creyó poder hacer adoptar por la persuasión, o imponer por la autoridad, uniendo siempre, como él mismo decía, la fuerza y la justicia. Cuando se le preguntaba, algún tiempo después, si había dado a los atenienses las mejores leyes, “sí”, dijo él, “las mejores que podían recibir”.

En los momentos en los que se impone un espíritu como el suyo, disminuye la tensión entre realidad social y normas jurídicas, porque domina el espíritu práctico, la voluntad de buscar realizar lo efectivamente realizable, y la ley sólo pasa a instaurar un deber ser conforme a la razón. Es bueno recordar que Solón obtuvo de los atenienses que sus leyes tuviesen una vigencia de cien años.

Dice igualmente Plutarco que, desde que esas leyes fueron publicadas, Solón se vio acosado a cada instante por gente que alababa su obra, la criticaba, o le rogaba agregarle o quitarle algo. Un número más grande todavía venía a pedirle explicaciones, y quería que se desarrollase el sentido de cada ley, y la interpretación de cada una: hubiese sido poco razonable rehusar; y consentir era exponerse a graves peligros. Con el fin de evitarlos, el gran legislador pidió a los atenienses autorización para ausentarse por diez años, so pretexto de querer dedicarse al comercio, esperando que ese tiempo bastaría para que los ciudadanos se acostumbrasen a sus leyes. Dado su alto grado de adaptación a la realidad, esperaba que fuesen relativamente inmutables. Más de dos mil seiscientos años después, José Ortega y Gasset, teniendo en cuenta ese tipo de ejemplos, y en especial los de la historia romana, nos diría en una obra publicada póstumamente que el derecho, antes que nada, es aquello que no cambia.

Hace alrededor de dos siglos, a poco de haber tenido lugar la Revolución Francesa, Joseph De Maistre, en su **Ensayo sobre el principio generador de las constituciones políticas**, defendía ardorosamente la regla según la cual no debían promulgarse constituciones escritas. Decía De Maistre: "...supongamos que una ley de esa importancia (se refería a las leyes fundamentales) no existe sino porque está escrita; es cierto que la autoridad que la habrá escrito tendrá el derecho de eliminarla; la ley no tendrá entonces ese carácter de santidad y de inmutabilidad que distingue las leyes verdaderamente constitucionales. **La esencia de una ley fundamental es que nadie tiene el derecho a abolirla** (subrayado mío). Ahora ¿Cómo estaría por encima de todos si alguien la ha hecho?"

Más adelante ese autor resumía de esta manera su pensamiento: "Mientras más se examine el juego de la acción humana en la formación de las constituciones políticas, más uno se convence que dicha acción no tiene sino un papel infinitamente subordinado, o de simple instrumento, y no creo que haya la menor duda sobre la verdad indubitable de las proposiciones siguientes: 1. Que las raíces de las constituciones políticas existen antes de toda ley escrita; 2) Que una ley constitucional no es y no puede ser otra cosa que el desarrollo o la sanción de un derecho preexistente y no escrito; 3) Que lo que hay de más esencial, de más intrínsecamente constitucional, y de verdaderamente fundamental, no está jamás escrito, y no podría estarlo, sin exponer al Estado; 3) Que la debilidad y la fragilidad de una constitución están precisamente en razón directa de la multiplicidad de los artículos constitucionales escritos".

Esas opiniones del jefe de la escuela ultramontana francesa hoy pueden parecer chocantes. Sin embargo, debo recordar que él admiraba el modelo constitucional inglés, y que en Inglaterra no había entonces y no hay todavía, ninguna constitución escrita, sin que pueda decirse que en ese reino no existía una acendrada democracia y gran respeto por los derechos humanos. Al contrario, como todos sabemos, Inglaterra, llamada en el pasado "madre de los parlamentos", ha sido el país más imitado y copiado desde el punto de vista constitucional.

Montesquieu, en **El espíritu de las leyes**, publicado hacia mediados del siglo XVIII, "ya no trata de exponer el funcionamiento de una constitución históricamente concreta, sino que partiendo de ella (de la inglesa) y operando del mismo modo que Newton opera con la naturaleza física, trata de reducir todo el complejo de sus relaciones a unos cuantos principios de validez general" (García Pelayo, obra citada, página 27). La consecuencia fue la creación del modelo de división y de equilibrio de los poderes que ha tenido tanta fortuna en el mundo occidental, incluyendo a Hispanoamérica. De otra parte, las instituciones inglesas del siglo XIII fueron aceptadas por Estados Unidos en el momento de la independencia y más de un autor considera que la Constitución norteamericana, a pesar de sus enmiendas, refleja más fielmente aquellas instituciones que la actual Constitución de Inglaterra, pues ésta última, a pesar de no ser escrita, ha evolucionado significativamente, por medio de la sabia interpretación y modificación de los precedentes que hacen los tribunales y la propia Cámara de los Comunes.

Por cierto, la Constitución Inglesa sirvió de modelo a Bolívar al proponer sus reformas constitucionales, que desgraciadamente fracasaron. Así, en su **Carta de Jamaica** exponía, al describir la futura organización de Colombia: “Su gobierno podrá imitar al inglés; con la diferencia de que en lugar de un rey habrá un poder ejecutivo electivo, cuando más vitalicio y jamás hereditario, si se quiere república; una cámara o senado legislativo hereditario que en las tempestades políticas se interponga entre las olas populares y los rayos del gobierno”. Más tarde en Angostura (1819), precisaba su idea respecto al senado hereditario y proponía que los primeros senadores fuesen precisamente los libertadores, cuyos sucesores debían ser educados en un colegio especial “destinado para instruir a aquellos tutores, legisladores futuros de la patria”. Posteriormente, en el proyecto de **Constitución de Bolivia** (1826), rectificaba su idea anterior y proponía un presidente perpetuo, quien designaría un vicepresidente que le sucediese “...un presidente vitalicio, con derecho para elegir el sucesor, es la inspiración más sublime en el orden republicano”.

II

Cuando cito esos precedentes históricos, así como las teorías del conde De Maistre, no pretendo sostener la inconveniencia de promulgar o reformar una constitución escrita, sino sólo subrayar el hecho de que las constituciones, aunque sean escritas y tengan ese gran número de artículos que con justicia criticaba. De Maistre, deben conformarse a la naturaleza de la sociedad a la cual pretenden aplicarse, y a su evolución histórica, pues en caso contrario corren el riesgo de ser inadecuadas y efímeras.

German J. Bidart Campos, eminente constitucionalista argentino, en constitución y democracia en el Nuevo Mundo, después de explicarnos que la democracia constitucional, liberal y occidental “plasma su perfil histórico en y con la Constitución de Estados Unidos” (con lo cual omite el valioso y decisivo origen inglés), nos dice que “América Latina, en cambio, no parecía haber conseguido -al menos en forma continua y unánime-, similar reciprocidad entre los textos constitucionales y la realidad de sus instituciones. Más adelante, Bidart nos explica que al lado de la constitución formal existe una constitución material o real, con plena vigencia sociológica, que puede ser opuesta a la otra. Para él, “la discrepancia u oposición entre la constitución formal y material acusa una patología constitucional”.

Dicho autor añade: “Cuando sociólogos y politólogos coinciden en señalar como dato de nuestra experiencia latinoamericana el desajuste entre los textos constitucionales y la realidad, entre constitución formal y constitución material, proporcionan un elemento de juicio válido para nuestras afirmaciones: el problema del mundo nuevo no radica en elaborar nuevas constituciones escritas, sino en vivir afianzar y dar durabilidad a la democracia”. Este autor atribuye la discrepancia entre constitución **formal** y constitución **material**, a defectos de nuestra cultura política, a que la sociedad no ha accedido a niveles culturales suficientes. Y menos aún óptimos, a pesar de la apetencia popular por la democracia, que es causa de inconformidad y hasta de rebeldía “cuando

las respuestas del sistema son escasas, o son negativas; es decir, cuando en el sistema hay falencias que no satisfacen a la democracia". Por eso, mientras comprueba que en los Estados Unidos no se ha necesitado reformar la constitución para incorporar cláusulas de constitucionalismo social, pues las reformas se han hecho a nivel infraconstitucional, en relación con la sociedad hispanoamericana concluye: "Ya surge a la vista que el problema de la democracia en nuestro continente radica básicamente en la constitución material, y que debe quedar propuesto de la siguiente manera: todos los factores y marcos del régimen político deben ser hábilmente funcionalizados para que la realidad de la ordenación constitucional sea democrática".

Al leer esas palabras, a pesar de su coherencia teórica, y recordar las expresiones de la senadora Castro, se comprende que aún al más alto nivel científico de las universidades hispanoamericanas se incurre en algo que, a mi juicio, es un grave error, al redactar y promulgar constituciones con el piadoso deseo de que la realidad termine por amoldarse a ellas, como si pudiese haber medios racionales para alcanzar objetivos irracionales, por inadecuados a nuestra realidad, ya que es de preguntarse si lo patológico es que la constitución material no se adapte a la formal, o si lo es más bien el hecho de aprobar constituciones formales a conciencia de que no reflejan nuestro estado de cosas. Es para mí un escándalo el hecho de que la constitución de los Estados Unidos, vigente desde 1787, haya sufrido pocas enmiendas y que, sin embargo, la sociedad norteamericana haya evolucionado hasta responder a los retos contemporáneos, mientras se atribuye a accidentes de nuestra historia republicana, o a defectos de cultura política, la falta de vigencia de nuestras constituciones, sin preguntarse cuáles son las razones profundas de ese doloroso contraste.

III

Para tratar de comprender la situación actual es preciso recordar que en Venezuela han regido sucesivamente veinticinco constituciones, sancionadas en los años 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961. Y, además de esas constituciones, que son cuerpos relativamente homogéneos y copiosos de normas, ha habido una gran cantidad de actos con valor constitucional con ocasión de casi todos los golpes de estado, y de las revoluciones triunfantes, frecuentes en el siglo pasado, pero que aún en escala reducida han ocurrido durante el siglo XX.

Si se estudia el erudito libro que el profesor Allan R. Brewer Carías consagró al estudio de **Las constituciones de Venezuela**, se pueden comprender las razones contingentes que explican cada uno de los cambios producidos. Según Brewer, ese crecido número de constituciones puede ser reducido tipológicamente a seis. El primero correspondería a las constituciones del proceso primario de formación del estado independiente (1811 – 1819 y 1821). El segundo estaría integrado por la constitución que consolidó la república autónoma y conservadora (1830), con reformas parciales en dos oportunidades (1857 y 1858). El tercero correspondería a la constitución que

configuró el estado federal (1864), con modificaciones parciales en múltiples ocasiones (1874, 1881, 1891 y 1893). El cuarto abarcaría las constituciones que consolidaron el estado centralizado y autocrático (1901), 1904, 1909, 1914 y 1922) con su versión final, producto de la “dictadura petrolera” (1925), reformada luego parcialmente en varias ocasiones (1928, 1929 y 1931). El quinto se referiría a las constituciones del período de transición entre la autocracia y la democracia (1936, 1945), cuyos textos inspirarían luego la constitución de la dictadura militar (1953), período en el cual debe incluirse la constitución del estado democrático y social (1947), de muy corta vigencia, que inspiró el texto actual de 1961. Y el sexto correspondería al estado democrático, que comienza a partir de 1958 y se desarrolla al amparo de la Constitución de 1961.

Brewer nos dice que la Constitución de 1811, muchas de cuyas líneas maestras todavía perduran, adoptó la teoría pacifista de Rousseau y recibió la influencia de la Constitución norteamericana en la configuración del país como un estado federal “fomentada dicha recepción por la situación de autonomía local que tenían los cabildos y ayuntamientos de las provincias que luego conformaron Venezuela”.

De acuerdo con la teoría pacifista, es el consentimiento en ciertas reglas fundamentales lo que hace pasar al hombre del estado de naturaleza al de sociedad. No es éste el lugar de exponer o criticar las doctrinas de Rousseau, defendidas con brillantez por Claude Levy Strauss, aunque si considero que es la oportunidad de hacer notar que si esas doctrinas fuesen ciertas, la sociedad venezolana habría sido constituida y disuelta veinticinco veces en el corto lapso de ciento ochenta años y estaría a punto de ser disuelta y constituida ahora una vez más, pues cualesquiera que sean las causas por las cuales los seis grandes modelos de constitución señalados por Brewer han debido ser reformados, en cada una de esas oportunidades se ha proclamado que el nuevo texto era una nueva constitución, es decir, que otra vez se echaban las bases de la convivencia social.

Sin embargo, aun en caso de que desechemos las doctrinas de Rousseau, y nos vayamos al extremo ideológico opuesto, siempre nos encontraremos con que la constitución, incluso concebida como un cuerpo de normas otorgado por un poder soberano distinto al pueblo, como ocurría en el Derecho Romano, está ahora integrada por las normas relativas a la organización del estado, a la estructura misma de los poderes, a los límites de éstos, y a las garantías y derechos ciudadanos. Cambiar veinticinco veces esas reglas fundamentales ha sido algo verdaderamente grave, y que tiene mucho que ver con el contraste señalado por el tratadista Bidart entre la constitución formal y la material, ya que si una constitución cambia con tanta frecuencia es porque nunca se ha adaptado a la realidad social, y porque la tensión entre las normas y los hechos resulta periódicamente insoportable, y requiere ser revisada.

Por esa razón constituye un deber de conciencia el preguntarse si vale la pena continuar siguiendo los mismos modelos constitucionales, haciendo votos porque la sociedad se adapte a ellos, o si más bien se deben cambiar los

modelos a seguir, para tratar de evitar o atenuar los excesos de nuestra historia discrónica, tal como la llama la historiadora Graciela Soriano (**Hispanoamérica: historia, desarrollo discrónico e historia política**), cuando dice: "...el personalismo buscaría, para presentarse al mundo y justificarse internamente, una legitimidad discrónica, es decir, derivada de una constitución cuya sola formulación brindaría la legitimidad que exigía el siglo; sabiendo que el texto constitucional podía violarse o cambiarse, pero creyendo que su pura existencia formal proporcionaba al régimen las bases legales que los tiempos exigían. Por eso no puede decirse que las constituciones hubieran sido en lo sucesivo una careta del caudillismo sin más. Serían un elemento consustancial al discrónico personalismo americano decimonónico que, en aquellas circunstancias, no podía legitimarse de otra manera".

Para plantear el tema en su integridad, no sólo de la constitución se trata, sino de una serie de leyes que, si bien son de rango menor (infraconstitucionales, como dicen los especialistas), no por ello tienen una importancia práctica pequeña. Pienso en el Código civil que, desde el ángulo del derecho privado, tiene inmensa aplicación y una simbología casi mítica, desde que en 1804 se publicó el Código Napoleón, que todavía perdura, y ha sido promulgado por un sinnúmero de países.

Pues bien, en nuestra vida independiente hemos tenido nueve códigos civiles, y otras leyes, en número incalculable, han sufrido continuas e incomprensibles reformas, aun durante gobiernos estables. Puedo citar al respecto la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que fue reformada en 1909, 1910, 1911, 1912, 1915 y pare usted de contar cuando estábamos en pleno régimen gomecista.

Dudo que en este último caso, y en el de centenares de ocasiones semejantes, haya habido falta de adecuación entre ley formal y ley material o, dicho en otras palabras, entre norma jurídica y realidad social. Sugiero, a falta de otra explicación, que también es parte de nuestro problema el que los hombres encargados de elaborar las leyes a veces juegan con la posibilidad de hacer algo nuevo para adquirir la dignidad de creadores de normas y, eventualmente, de creadores de patrias. Hay, evidentemente, un elemento lúdico en su actitud, aunque no se trata de un puro juego, puesto que en la conciencia de esos hombres subyace la idea, ya apuntada por Vallenilla Lanz, de destruir y reformar para crear.

En un ensayo que publiqué en 1983, (Venezuela: Identidad y ruptura), decía:

"...aunque la influencia directa de Napoleón en la redacción del Código Civil hubiera sido poca, es un hecho histórico indudable el que lo auspició con tal ahínco que la posteridad le ha dado su nombre...". Ahora bien, a pesar del mérito indudable de sus talentosos redactores, el código, en lo esencial de las normas que consagra, tiene sus modelos en las costumbres germánicas del norte de Francia y en las reglas escritas derivadas del Derecho Romano que regían en el sur del país: Napoleón, puro fruto revolucionario en apariencia, cuando legislaba miraba hacia el pasado romano y medieval, estudiaba sus

reglas, las unificaba y ordenaba, dándoles un vigoroso impulso hacia el provenir.

Si volvemos ahora los ojos hacia las instituciones propuestas por nuestros libertadores, percibimos su actitud, desgraciadamente distinta. Desde luego, el derecho privado español siguió rigiendo por un tiempo, pero eso ocurrió por la imposibilidad material de ocuparse de elaborar un código civil ya anunciado por Bolívar al pueblo boliviano en 1826...". Sin embargo, en el terreno del derecho público, las cosas ocurrieron de otro modo y cualquiera que se tome el trabajo de estudiar los textos constitucionales y legales de la época, si tiene la virtud de poner la necesaria distancia entre los textos que lee y sus tendencias hereditarias cordiales, puede comprender que la ruptura con el pasado, cuando es radical, tiene el gravísimo defecto de dar paso a una improvisada adopción de instituciones extranjeras, de origen diverso, las cuales, sumadas a las ocurrencias propias, producen una curiosa amalgama de elementos sin cohesión alguna.

“Lo grave es que... los legisladores de nuestra ya dilatada vida republicana continúan creyendo que legislar es obra de creación en cierta manera artificial”.

Simón Rodríguez nos decía que nuestros gobernantes, al contrario de franceses y angloamericanos, debían pensar en crear pueblos y aconsejaba ser originales: “O inventamos o erramos”, pues según él la tradición era un gran mal. Y Laureano Vallenilla Lanz nos advierte... que “Para los hombres que durante un siglo se sucedieron en la dirección intelectual y política de Venezuela, jamás el pasado tuvo significación alguna”, siendo evidente la imposibilidad de prescindir de ese pasado al establecer nuevas instituciones o reformar las existentes, salvo en situaciones revolucionarias.

“Esa necesidad de improvisar con prisa y sin resultados, que podemos observar durante la independencia, se repite por desgracia a lo largo de nuestra historia republicana..., porque los hombres que legislan o toman cualquier tipo de medidas administrativas... de un lado desdeñan los antecedentes por desprecio al pasado; y de otro, sienten la necesidad de cambiar un estado de cosas, por lo cual echan mano de todos los materiales heterogéneos que encuentran hasta fabricar esas pociones mágicas que luego se revelan ineficaces. Por eso en Venezuela hemos cambiado de constituciones, de códigos y de leyes, un número impresionante de veces.

“El venezolano creado por decreto en 1810 y privado de su vinculación con el pasado flota en el tiempo sin saber quién es, identificándose alternativamente con varios personajes, igual a un actor que cambiara a cada instante de máscara. Mientras en Francia rige todavía el código civil de 1804, en Venezuela hemos tenido hasta ahora nueve códigos civiles, como si las reglas referentes a la constitución y disolución de la familia y al patrimonio pudieran cambiarse varias veces en una misma generación sin causar profundos trastornos”.

Nótese que en los párrafos transcritos se deja constancia de que el Código Napoleón, no es propiamente una creación, sino una reformulación de un derecho preexistente, tal como exigía De Maistre en el ensayo citado: nótese también que la razón de ser de la prolongada vigencia de ese Código es semejante a la existente respecto a la Constitución de Estado Unidos en el ámbito del derecho público, pues ésta última tampoco fue consecuencia de una obra creadora, sino de una sabia adaptación de la Constitución Inglesa de esa época, hecho éste último, por cierto, que ya había sido señalado por José Francisco Heredia, el famoso Regente, en su exposición a la junta de Caracas, en 1810, cuya finalidad era impedir la separación de la Provincia de Venezuela del resto del Imperio español.

En cambio, refiriéndome no ya a esos cuerpos de leyes enraizados en el pasado, sino más bien a la falta de vigencia práctica de nuestras constituciones, apuntada por el profesor Bidart, a sus frecuentes reformas y derogaciones, y a la venezolana manía de destruir para crear, en un libro más reciente (**Memorias marginales de Pedro Mirabal**), me atrevía a decir:

·El deseo de ser considerado émulo de un hacedor de mundos lleva a cada gobernante a poner énfasis en el fiat, en el acto por esencia gratuito donde se manifiesta su poder, el momento así exaltado es una pura cratofanía; su contenido específico pasa a segundo plano; el mayor valor corresponde al héroe creador, aunque la obra sea grande en comparación con la nada de la que emerge y el caos organizada para darla a luz.

Abolidas las ejecutorias de los gobernantes precedentes por decisión del gobernante actual, éste inaugura con su iniciativa un nuevo ciclo, como los reyes sumarios -nos dice Mircea Eliade- en los albores de la primera humanidad civilizada, después de combates y de hierogamas rituales, decretaban el nacimiento del año con sus estaciones y sus ritmos agrarios. El leit motiv de esas inauguraciones cíclicas (“el universo empieza ahora”) tendría algo de hermoso si no existiese la aniquilación de obras y de normas anteriores; y mucho de trágico si pudiésemos olvidar su carácter grotesco”.

V

Un examen somero del Proyecto de reforma de la Constitución de 1961, y de algunas de sus modificaciones posteriores, nos lleva a la conclusión de que lejos de encontrarnos ante algo que rectifique el método tradicional de legislar, y de “constituir”, muchas de las modificaciones propuestas, de ser aprobadas, tendrían la efímera vida de las normas promulgadas en las veinticinco ocasiones arriba referidas, de modo que entraríamos al siglo XXI con el pobre bagaje de unas instituciones vacilantes y de unas leyes fundamentales cuya vigencia dependería no sólo del primer alzamiento militar, sino también de la buena voluntad de los estudiantes de Guarenas, y de los conductores de San Cristóbal, así como del buen o mal humor que manifiesten en sus remitidos públicos los venezolanos notables.

Ello es así porque la reforma se nutre de un ambiente de crisis política no resuelta, y en lugar de contener soluciones para los conflictos existentes, algunas de sus fórmulas exasperarían esos mismos conflictos, y podrían crear un ambiente de crisis permanente, mientras quienes concibieron la Constitución de 1961, como apunta el profesor Brewer, en gran medida querían aplicar los principios del Pacto de Punto Fijo, y a ese hecho se debe el que la Constitución vigente haya sido la más duradera de nuestra agitada vida republicana.

Por de pronto, ya es un síntoma grave el hecho de que, en vez de hacerse las enmiendas que proyectaba la Comisión, se haya recurrido ahora al procedimiento de reforma general, que requiere la ratificación popular mediante referéndum. Ese cambio aparentemente se justifica por el gran número de artículos que se quieren introducir o cambiar, pero ese aspecto cuantitativo no es sino un indicio más de que un proceso iniciado con gran seriedad ha tomado un giro imprevisto acaso para los mismos proyectistas, de modo que, dados los aspectos intrínsecos de las proposiciones planteadas, y el clima de desconfianza hacia los políticos, más que de una reforma general se trata de promulgar una nueva Constitución, aunque formalmente no sea así.

Por supuesto, muchos de los artículos de la Constitución no han sido modificados en el Proyecto, aunque a veces es de lamentarlo, pues la Constitución actual, alabada como uno de nuestros mejores textos fundamentales, es perfectible igual que toda obra humana, y a veces incurre en excesos que merecían ser rectificadas, pues son la huella de un espíritu utópico del que nos cuesta trabajo prescindir, cuando lo que debería buscarse, en bien de la eficacia del sistema, es ese idealismo “práctico” preconizado por Ayala Corao en el estudio arriba mencionado. Cito un ejemplo. El Artículo 3º de la Constitución dice: “El gobierno de la República de Venezuela **es y será siempre** (subrayado mío) democrático, representativo, responsable y alternativo”. Ahora bien, el proyecto se limita a añadir a esa redacción el adjetivo “participativo”, de modo que en lo adelante el mandato imperioso que el poder constituyente se propone dar a la historia, en cuanto a nuestra forma de gobierno, exigirá un atributo más -el carácter participativo-, en lugar de ordenar la República en su estado presente, sin presumir de inexistentes poderes sobre el futuro.

De otra parte, el proyecto de reforma acentúa la tendencia ya existente en la Constitución de 1981 de elevar a rango constitucional normas que bien podrían ser mantenidas a un nivel infraconstitucional, es decir, de simples leyes. Me refiero, por ejemplo, el artículo 22 de la Constitución actual, según el cual: “La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución”, lo que en efecto llevó a cabo una ley orgánica. Pues bien, de conformidad con el artículo 8º del Proyecto, la propia Constitución consagraría el principio de que la forma de elección de los gobernadores es la votación universal, secreta y directa.

De realizarse ese cambio, se continuaría produciendo algo que debe calificarse de **Inflación** de las normas constitucionales. La Constitución se hace frondosa, más difícil de aplicar, y es más tentador modificarla o derogarla

cuando sobrevenga cualquier crisis, puesto que entra en detalles que son impropios de su carácter y que refuerzan la tendencia a convertirla en un simple reglamento, aunque sea de superior jerarquía. A este respecto cito ejemplos: el artículo 43 del proyecto exige que para ser magistrado de la Corte Suprema se requiere haber ejercido durante 10 años la abogacía en la materia propia de cada sala; el artículo 46, relativo a la Alta Comisión de Justicia, no acogido en el informe final, prevé que dicha Comisión deberá estar integrada por un Presidente y veinticuatro miembros; el artículo 48 dispone que la Comisión de Presupuesto estará integrada por veintitrés miembros designados por ambas cámaras en sesión conjunta; el artículo 24, relativo al defensor de los derechos humanos, pauta que éste deberá ser elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros de las cámaras legislativas; el artículo 38 de la Constitución se modificaría para permitir que el cónyuge extranjero casado con venezolano, o venezolana, sea venezolano por naturalización, siempre que tenga por lo menos dos años de matrimonio y de residencia en el territorio de la República. Podría citar muchos otros casos semejantes.

Estamos tan acostumbrados a esta manera de redactar constituciones que se requiere hacer el esfuerzo de leer esos textos como si uno llegase de un país extranjero para comprender que nuestro poder constituyente, a la manera de los utopistas estudiados por Isaac J. Pardo en **Fuegos bajo el agua**, tienen un afán tan marcado de entrar en el detalle de sus mundos imaginarios, que luego, justamente por una minucia, por ejemplo si se revela impráctico que sean veintitrés los miembros de la Comisión de Presupuesto, y se concluye que no deben ser más de diecisiete, o si nunca llega a obtenerse la mayoría de dos tercios para elegir el defensor de los derechos humanos, y se termina por considerar preferible elegirlo por simple mayoría, entonces se hace preciso reformar el edificio, y realizar un cambio constitucional, con el agravante de que, de acuerdo con la presente reforma sería necesario convocar a un referéndum para que se sancione la modificación de la minucia.

Debería más bien meditarse si en lugar de elevar a rango constitucional muchas materias, no convendría más bien hacer descender a un nivel intraconstitucional algunos de los temas que tradicionalmente han sido tratados por la Constitución. Por ejemplo, el de la nacionalidad, que en muchos países civilizados es objeto de simples leyes. De esa manera sería más sencilla la estructura de la Constitución. Del mismo modo valdría la pena comparar algunos de los textos, propuestos con sus equivalentes de la Constitución actual, como podría hacer en la escuela un profesor de estilo, y se vería a simple vista que es mejor el texto que se pretende reformar. Me refiero, para citar un caso, al artículo 114 de la constitución, relativo al derecho de asociarse en partidos políticos, y al texto del Proyecto, que empeora sensiblemente la redacción vigente.

Esa inflación constitucional se produce no sólo por el nivel de detalle a que quiere llegar el Proyecto, por el estilo ampuloso de muchos de los textos, y por el enorme número de artículos que se proyecta reformar, sino porque varias de las normas propuestas confieren injerencias de intervención de ciertos poderes en el ámbito de otros, contrariando no sólo la tesis clásica de Montesquieu, parcialmente superada, sino el sentido práctico más elemental,

de modo que se traba la acción de conjunto del Estado. Cito un ejemplo más en el informe que presenta la Comisión del Senado se propone redactar de manera distinta el artículo 9º de la Constitución, y en párrafo único se establece que en las zonas fronterizas “dentro de las políticas nacionales, el Poder Ejecutivo, previa aprobación del Senado, podrá autorizar a los estados o municipios con jurisdicción en estas zonas a celebrar con entidades territoriales limítrofes de los países vecinos, convenios de cooperación y mancomunidad dirigidos a la prestación de servicios públicos y a la preservación del ambiente”.

Esa posibilidad, propia del país civilizado, que debería ser implementada por ley especial, se encontraría obstaculizada por la exigencia de la autorización del Poder ejecutivo y del Senado para cada caso. Por lo demás, ese hecho se conforma con una tendencia muy común en nuestro ordenamiento administrativo. El Estado pretende descentralizar, pero el Poder Nacional se reserva numerosas autorizaciones que impiden en la práctica, la descentralización. Recuérdense a este respecto, aunque sea de pasada, que las empresas estatales, creada justamente con el propósito de descentralización antes anclada, de acuerdo con una norma que se repite periódicamente en las leyes de presupuesto no pueden comprar ni vender inmuebles sin la autorización del Congreso. De esta manera se produce, al grado máximo, una delegación hacia arriba. En el caso del artículo 9º a que antes me refería, la reforma demuestra, además del referido fenómeno, que el Congreso, o la Cámara del senado, continúa atribuyéndose el incómodo papel de coadministrador, atando siempre las manos a los otros poderes, y haciendo que se paralicen sus iniciativas.

Más grave que las consideraciones expuestas es el hecho de que la reforma, nacida del sano deseo de poner al día la Constitución de 1961, se haya convertido en instrumento de lucha partidista y personalista. Me refiero a los intentos de modificar el artículo 46 del Proyecto de Reforma, correspondiente al artículo 185 de la Constitución, con el fin de impedir determinada candidatura, así como también a la institución del referéndum revocatorio, consagrado en el Proyecto, y que ha sido interpretado por muchos como una manera de plantear a corto plazo la destitución del actual Presidente de la República. De esa manera, el quehacer constitucional, en lugar de tener por objeto lograr una sociedad estable, se contamina de la ardiente pugna por el poder y se convierte en un factor de la contienda. El aspecto lúdico antes señalado adquiere carácter belicoso continúa tratándose de un juego, pero de un juego de guerra.

En lugar de examinar la crisis política desapasionadamente, algunos han llegado a pensar que la culpa de nuestros males la tiene la Constitución vigente al no haber previsto la participación directa del pueblo en la forma de decisiones. Eso explica que en el proyecto se haya incluido un conjunto excesivo de normas relacionadas con los distintos tipos de referéndum: aprobatorio, abrogatorio, consultivo y revocatorio, siguiendo el camino trazado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Así se pretende recuperar el tiempo perdido durante nuestra vida republicana, e instalamos de un salto en el ámbito de una plena democracia participativa.

Debo aclarar que comparto el punto de vista de la reciente jurisprudencia hispanoamericana en materia de consultas populares, de conformidad con la cual éstas pueden hacerse aún en ausencia de texto constitucional expreso, en virtud del principio de que la soberanía reside en el pueblo. Por eso me hubiese parecido mejor ser prudente al consagrar el referéndum, pues el Proyecto causa la impresión de auspiciar una democracia directa permanente, como si viviésemos en las ciudades griegas de la antigüedad, o en algunos de los cantones suizos, siendo así que las continuas consultas populares también alterarían la paz social y serían causas de nuevas crisis.

En especial, me parece negativo el hecho de que se establezca la necesidad del referéndum aprobatorio para toda reforma constitucional –incluso para la que pueda ser hecha por una asamblea constituyente- porque plantea un dilema de difícil solución: si se teme al voto popular, como ha ocurrido hasta ahora, la constitución se volvería más rígida de lo que es; si se recurre frecuentemente al referéndum, se contribuiría a mantener un ambiente de tensión social insoportable. Sin embargo, al recordar la tesis de Graciela Soriano, del carácter discrónico de nuestra historia, a uno le surge la duda de si al menos algunos de los proyectistas, convencidos de la imposibilidad práctica de aplicar íntegramente estas normas, sólo pretenden recrearse con la hermosa imagen de la democracia directa, y acaso exhibirla en el extranjero.

Podría tratar otros aspectos de la reforma, pero sería largo el análisis, e impropio de esta ocasión, de otra parte, no es mi deseo entrar en el terreno de los especialistas. Me basta juzgar el fenómeno de la reforma en su conjunto, para concluir que en 1992 todavía no parecemos haber aprendido la lección de la historia, y que en este momento, más que vivir una crisis coyuntural debida a razones contingentes, estamos inmersos en una crisis estructural, causada por nuestra defectuosa manera de aprehender la realidad histórica y de conceptualizar los temas relativos a la organización del Estado.

Por este motivo, y porque también existe una crisis coyuntural que impide razonar estas materias serenamente, me parece que es preferible aplazar la reforma hasta que se llegue a un momento en que haya vuelto la paz, de modo que las normas constitucionales puedan ser examinadas con la misma objetividad y el mismo espíritu patriótico que predominó en el momento de celebrar el Pacto de Punto Fijo.