

LA CONSTITUCION DE 1864

DISCURSO DE ORDEN DEL DR. JULIO DIEZ

La Constitución es la Ley que consagra los principios fundamentales del orden jurídico y social, define la forma o sistema de gobierno, establece la organización de los poderes públicos, determina los deberes y derechos de los individuos y consigna los superiores objetivos de los venezolanos agrupados en Nación.

La evolución constitucional de Venezuela ha sido accidentada. Desde la Independencia hasta hoy se han sancionado 24 Constituciones. Este simple hecho es indicativo de un proceso poco normal en nuestra formación de pueblo, signada por frecuentes turbulencias y la hegemónica presencia de hombres fuertes que, en más de una ocasión, se adueñaron por las armas del país, amoldandolo a sus propias conveniencias.

El sano espíritu que ha servido de guía al desarrollo sostenido de nuestra cultura y de nuestra economía, ha perfeccionado y estabilizado nuestro sistema constitucional. Prueba de ello es que la actual Constitución ya lleva más de cuatro lustros vigente, superada sólo por la de 1830 que no fue derogada sino en 1857.

La Constitución de 1864 fue sancionada el 28 de marzo y promulgada por el Mariscal Falcón, en la ciudad de Coro, con toda solemnidad, el día 13 de abril, hace 120 años.

Lo mismo que nuestra primera Constitución, la de 1811, acoge la forma federal de gobierno, de la cual se apartaron la de 1819, inspirada por el genio de Bolívar; la de 1821, sancionada por el Primer Congreso de la Gran Colombia, en Cúcuta; y la de 1857, abiertamente centralista.

La de 1830, conocida como la de Páez, que nos separó de la Gran Colombia, reaccionó contra el régimen centralista y acogió la modalidad de las "delegaciones" al Presidente de la República por parte de los gobiernos provinciales, ya establecida, en su concepción federal, por la de 1811. La Constitución de 1858, sancionada por la Convención de Valencia, es también de tendencia descentralizadora y adopta un régimen de federación mixta. Después de la de 1811 y la de 1858, la de 1864 es la que acoge más ampliamente el sistema federal.

Como se ve por las diferencias organizativas de estos Códigos fundamentales, siempre estuvo viva la pugna entre las dos corrientes que dominaban en

el campo político y social, esto es, la del poder unitario y central, y la del pacto federal, que auspiciaba la autonomía de las entidades de la Unión. Esas dos corrientes antagónicas fueron causa de interminables discusiones doctrinarias y de enfrentamientos armados, que culminaron con la encarnizada y espantosa guerra fratricida que, durante cinco años, de 1859 a 1863, asoló a la República.

Una vez triunfante el movimiento revolucionario, el caudillo victorioso, Juan Crisóstomo Falcón, dictó el célebre Decreto de Garantías, el 16 de agosto de 1863, refrendado por Guillermo Tell Villegas, Secretario del Interior, Justicia y Relaciones Exteriores; Manuel E. Bruzual, Secretario de Guerra y Marina; y Guillermo Iribarren, Secretario de Hacienda y Fomento.

Ese Decreto, alto galardón jurídico de la Revolución Federal, fue luego incorporado íntegramente a la Constitución de 1864, cuyo análisis me propongo hacer esta tarde, destacando sus disposiciones más importantes.

Por virtud de la Constitución de 1864 las trece provincias que integraban la nación venezolana se elevaron a veinte, declarándose Estados Independientes y se agruparon para formar una nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela. Es, pues, la primera vez que las distintas porciones del país adoptaron tal denominación, la cual subsistió hasta la Constitución de 1953 que la sustituyó por la más apropiada y simple de República de Venezuela.

En uso de la facultad constitucional conferida a las entidades políticas de unirse, dos o más, conservando la libertad de recuperar su individualidad, se formaron, en el pasado, con cierta vigencia, agrupaciones como la del gran Estado Falcón-Zulia, la del gran Estado de Oriente y el gran Estado de los Andes, reduciéndose a nueve el número de entidades, como consecuencia de tales decisiones.

Contrariamente a la Constitución de 1857, que consagraba la suspensión de los derechos de ciudadanía, por naturalización en país extranjero, la de 1864 estableció expresa y equivocadamente, a mi modesto juicio, que la condición de venezolano no se perdía por la adquisición de otra nacionalidad.

En el título referente a las garantías, basado en el decreto ejecutivo de 1863, se instituyó la igualdad civil y política en la forma amplia y extensiva en que desde entonces se la conservó en nuestro articulado fundamental, dice Ulises Picón Rivas, en su laureada obra Índice Constitucional de Venezuela.

En ese Título vale la pena destacar la abolición de la pena de muerte, cualquiera que fuese la ley que la estableciera, que es una de las más nobles conquistas del derecho constitucional venezolano, especialmente después de una guerra tan salvaje y sangrienta como la Federal. A esa pena había sido condenado en el Gobierno del General Soublette el Jefe Liberal Antonio Leocadio Guzmán.

Entre sus logros, la Constitución de 1864 abolió todos los fueros personales, la prisión por deudas civiles, y también, por primera vez, el reclutamiento forzoso, prohibición esta última que siguió repitiéndose, sin éxito, en las Constituciones posteriores; pero tiene la de 1864 el mérito de haber rechazado, antes que ninguna otra, con toda la fuerza moral que se desprende de la primera ley de la República, el odioso procedimiento.

La libertad de pensamiento aparece en ella en forma más dilatada, siendo de notar que la expresión por medio de la prensa se consagró sin restricción alguna, con lo que quedaron suprimidos los juicios de responsabilidad que, en materia de imprenta, eran sustanciados por jurados especiales, según anteriores provisiones constitucionales.

Asimismo, acogiendo el mandato del Decreto de Garantías del año 63 que había prohibido terminantemente la pena de destierro, en el sentido de que ningún venezolano podía ser extrañado del suelo patrio, se estableció de manera más extensa la libertad de ausentarse y volver a la República, llevando y trayendo los bienes propios, sin pasaporte.

La única restricción para el ejercicio del sufragio, desaparecidas ya, a través de la evolución jurídica y social, las condiciones de propiedad, renta e instrucción instituidas inicialmente por la Constitución de 1811, fue la de la edad menor de dieciocho años, es decir que el derecho de voto fue, igualmente, establecido con mayor sentido popular.

Con respecto a la libertad de enseñanza la Constitución de 1864 marcó un paso trascendental al imponer al Estado la obligación de suministrar, gratuitamente, la educación primaria y de artes y oficios, que más tarde sería no sólo gratuita sino también obligatoria según el histórico decreto de fecha 27 de junio de 1870, gloria imperecedera del Presidente Guzmán Blanco.

El máximo de la pena corporal se fijó en diez años; y, como consecuencia de la seguridad individual, nadie podía ser privado de su libertad por motivos políticos.

La Constitución de 1811 estableció, por primera vez, el tratamiento de ciudadano; y la de 1864 el de ciudadano y usted, que se repitió en todas las Constituciones posteriores.

La Constitución de 1864 instituyó la acción popular para enjuiciar a quienes expidieren, firmaren o ejecutaren, o mandaren a ejecutar decretos, órdenes o resoluciones que violen o infrinjan cualquiera de las garantías por ella acordada, personas que la propia Constitución declaraba de antemano culpables.

Conforme al sistema federal adoptado se dejó a los Estados, en cuanto al poder legislativo se refiere, la manera de hacer el nombramiento de Senadores y Diputados. De todos modos, la Constitución estableció que para formar la Cámara de Diputados cada Estado elegiría uno por cada veinticinco mil habitantes y otro por un exceso que pase de doce mil, con sus respectivos suplentes, y fijó la duración de sus funciones en dos años, renovándose en su totalidad.

Cada Estado debía elegir, igualmente, dos Senadores, con sus respectivos suplentes y durarían en sus destinos cuatro años, renovándose de por mitad.

En lo concerniente a la incompatibilidad de las funciones ejecutivas y legislativas, vieja bandera, permanentemente izada, de la política venezolana, el Constituyente la limitó al período de sesiones; pero precisó que los Senadores y Diputados no podían aceptar del Ejecutivo Nacional empleos o comisiones, sino un

año después de terminado el período para el que habían sido elegidos, exceptuándose los nombramientos de Ministros del Despacho, Cargos Diplomáticos y Mandos Militares. La admisión de estos empleos producía la vacante de las respectivas curules. Los Senadores y Diputados no sólo no podían celebrar contratos con el gobierno sino, tampoco, gestionar ante él reclamos de otros, para evitar el tráfico de influencias. La zarandeada bandera de la incompatibilidad ha sido manejada, en todos los tiempos, con elástica tolerancia.

En la Constitución de 1864 aparece, por primera vez, la facultad de vetar las leyes, aunque restringida a la inconstitucionalidad, cuando los Ministros la hubiesen sostenido en la Cámara y no obstante quedase sancionado el proyecto como ley. Surgida la discrepancia el Ejecutivo sometía el caso al juicio de la Nación, por medio de las Legislaturas de los Estados. Cada uno de éstos representaba un voto y el resultado debía ser enviado a la Alta Corte Federal, con esta simple indicación: Confirмо u Objeto. Si la mayoría de los Estados opinaba como el Ejecutivo, la Corte ordenaba la suspensión de la ley, dando cuenta al Congreso, con la remisión de todo lo obrado.

También es conveniente resaltar que en la Constitución de 1864 se consagra el principio de la irretroactividad de la ley, que había aparecido antes sólo en la Constitución de 1811, pero limitado a materia criminal y civil, mientras que en la de 1864 consta en forma absoluta y restringido únicamente en materia de procedimiento judicial y por Ley que imponga menor pena.

Una previsión inteligente, por cuanto llenaba un vacío en lo que respecta a la administración general de la Nación, estableció expresamente que lo que no estaba atribuido a otra autoridad por la propia Constitución, quedaba a cargo de un Magistrado que se denominaba Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, previsión que, indudablemente, tendía a robustecer el poder del Jefe del Poder Ejecutivo, tan necesitada como estaba la patria, después de tantas vicisitudes, de un gobierno fuerte, ejercido con respeto a la ley.

La elección del Presidente de la República debía hacerse por los ciudadanos de todos los Estados, en votación directa y secreta, de manera que cada Estado tendría un voto, representado por la mayoría relativa de sus electores. El período del Presidente estaba limitado a cuatro años y para suplir sus faltas temporales o absolutas había dos Designados, elegidos anualmente por ambas Cámaras reunidas en Congreso.

Los Secretarios, por la Constitución de 1864, se transformaron por primera vez en Ministros; y también por primera vez se previó que las vacantes del Presidente podían ser llenadas, en determinadas circunstancias, por uno de los Ministros, elegido por el Gabinete y por mayoría de votos. Se prohibió la reelección del Presidente para el período inmediatamente siguiente. El Jefe del Poder Ejecutivo quedó obligado a dar cuenta al Congreso, cuando hubiere hecho uso de las facultades especiales acordadas por la Constitución, lo que dio origen a la práctica del mensaje anual. Asimismo se acordó el régimen de Gabinete, vigente desde entonces, en virtud del cual el Presidente ejerce sus atribuciones en Consejo de Ministros.

Cabe notar que la Constitución de 1864 permitía a los venezolanos por naturalización, con cinco años de nacionalidad, ejercer las funciones de Ministro, no obstante que la propia Constitución les daba a los miembros del saliente una elevada jaraquía, como órganos naturales y precisos del Presidente, cuyos actos debían necesariamente ser suscritos por aquéllos, pues sin tal requisito no serían cumplidos ni ejecutados por las autoridades, empleados o particulares.

Las funciones del Ejecutivo Nacional no podían ejercerse fuera del Distrito Federal, sino en caso de guerra extranjera, cuando el Presidente creyere que había graves motivos para trasladarse transitoriamente a otro lugar del país, o cuando asuntos de interés público le exigieren salir de la capital y siempre que sus vacantes no pudieran ser suplidas por los Designados. Era entonces cuando uno de los Ministros del Despacho, elegido en sesión pública por todos ellos, podía encargarse del ejercicio de la Presidencia.

La Constitución de 1864 creó, en el campo judicial, una nueva Institución, la Alta Corte Federal, compuesta de cinco vocales, venezolanos por nacimiento o con diez años de naturalización y mayores de treinta años. Los vocales de la Alta Corte Federal eran elegidos por el Congreso, por mayoría de votos, de la lista que cada Estado debía presentarle en número igual al de las plazas por proveerse, y duraban en sus funciones cuatro años. No podían aceptar, durante el respectivo período, empleo alguno dependiente del Ejecutivo, aunque renunciaren su destino.

Como la misma Constitución consagraba la soberanía de los Tribunales de Justicia en los Estados, en virtud de la cual las causas en ellos iniciadas terminaban en los mismos Estados, sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña, las materias de competencia de la Alta Corte Federal se circunscribían a los procesos contra los funcionarios Diplomáticos, los Ministros, los altos funcionarios de los diferentes Estados, a los juicios civiles en los que fuera demandada la Nación; y, particularmente tenía el supremo organismo la facultad de declarar la ley que debía aplicarse en caso de colisión de las nacionales entre sí, o de éstas con las de los Estados, o de la de los mismos Estados, con lo cual se estableció el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes, que es otra de sus grandes conquistas.

El recurso de Casación fue instituido por ley especial, en 1876, y su conocimiento se atribuyó a la Alta Corte Federal. La Constitución de 1881 creó la Corte de Casación. La de 1904 fundió en un solo Organismo ambas Cortes con el nombre de Corte Federal y de Casación, hoy Corte Suprema de Justicia.

En el Título final de la Constitución de 1864 aparecen disposiciones complementarias que o son nuevas o mejoran las de las Constituciones anteriores y otras que han dado origen a una tradición constitucional propia, reformadas o ampliadas por Constituciones posteriores. Seguidamente me permito señalar algunas de ellas.

Todo acto del Congreso o del Ejecutivo que viole los derechos garantizados a los Estados por la Constitución, o ataque su independencia, debe ser declarado nulo por la Alta Corte, siempre que así lo pida la mayoría de las Legislaturas.

La autoridad militar y la civil no pueden ser ejercidas por una misma persona o corporación.

Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. Esta disposición es, según Picón Rivas, fundamental, de excepcional importancia, pues define de manera expresa el control de la constitucionalidad de los actos del poder público como expresión de la soberanía.

En concordancia con este principio toda decisión acordada por requerimiento de la Fuerza Armada o de reunión de pueblo en actitud subversiva es también nula de derecho y carece de eficacia.

Se prohibió a toda corporación o autoridad el ejercicio de cualquier función que no le esté conferida por la Constitución o las leyes, correcto principio de derecho público, en contradicción con el que rige en la esfera privada, en el sentido de que toda persona puede hacer lo que la ley no le prohíba.

Cualquier ciudadano puede acusar a los empleados nacionales ante la Cámara de Diputados, ante sus respectivos superiores o ante las autoridades que designe la ley.

No se puede hacer del Tesoro Nacional ningún gasto para el cual no se haya aplicado expresamente una suma por el Congreso en el presupuesto anual, y los que infrinjan esa disposición son civilmente responsables al Tesoro Nacional por las cantidades que hubieren pagado. En esta materia, la Constitución de 1864 previó la reconducción presupuestaria, cuando por cualquier motivo dejare de votarse el instrumento correspondiente a un período fiscal, en cuyo caso continuaría rigiendo el del período inmediatamente anterior.

La Nación y los Estados deben promover la inmigración y colonización de extranjeros.

También la Constitución del año 64 reconoció el arbitraje como fórmula para el arreglo de las diferencias surgidas entre Naciones y declaró que el Derecho de Gentes forma parte de la Legislación Nacional. Pero lo verdaderamente singular es que la Constitución de 1864, al acoger, con luminosa mentalidad, el mencionado principio, agrega que las disposiciones del Derecho de Gentes deben regir especialmente en los casos de guerra civil. Extraño y curioso mandato, revelador de la permanente conmoción que vivía Venezuela a causa de las divisiones internas. Sorprendente e inconcebible debe parecer a un venezolano de hoy que en el propio texto de la Constitución se incluyeran disposiciones reguladoras de la guerra civil, como si se tratara de una contingencia normal de la vida ciudadana, y que en ese mismo texto se pidiera a los beligerantes respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas.

Las Constituciones de 1811, 1819, 1830 y 1864 se consideran piedras angulares del sistema político venezolano, por lo que respecta al siglo pasado. Me permito decir que estimo que en el presente siglo las de 1936, 1947 y la vigente, de 1961, han perfeccionado la evolución política y social de nuestro país.

El doctor José Fil Fortoul, en el prefacio de su Filosofía Constitucional, expresa que en la reforma de 1864 pareció fijarse ya, con la aceptación del ré-

gimen federal, la tendencia a sustituir el predominio del gobierno central por el gobierno propio de los Estados; y se queja de que las reformas posteriores, lejos de acentuar aquella tendencia, contribuyeron a fortalecer el poder central, debilitando, por consiguiente, los poderes locales.

Con todo el respeto que me merece tan insigne hombre de pensamiento considero que, cumplido ya un largo trecho de la evolución histórica de Venezuela, el poder unitario y central ha contribuido a desterrar la anarquía y a solidificar, en su integración, a nuestra República.

Desaparecida la pugna abierta entre las diferentes concepciones filosóficas para la estructuración del Estado, que tanto pesaron en la mente de nuestros constituyentistas, pues, sin duda, hay una mayoritaria aceptación del sistema vigente, por parte de los venezolanos, opino que el talento y la devoción de los hijos de Venezuela deben encaminarse, con preferencia, no ya a la busca de fórmulas políticas, sino de carácter administrativo que hagan de nuestra democracia un sistema verdaderamente efectivo y propicio a la inversión de los grandes recursos de que dispone el Fisco Nacional, como garantía de un desarrollo continuado y pacífico. Para ese desarrollo es más conveniente, en mi opinión, un gobierno homogéneo y vigoroso que un gobierno diluido en diversas y pequeñas parcelas de poder. Singularmente en épocas de crisis económica y de indisciplina social.

Por esta misma razón no comparto el criterio de quienes, con buena fe seguramente, propugnan la elección directa de los Gobernadores de Estado. Esa elección, aparte de la innecesaria agitación política, podría dividir la República en “republicuitas”, provocando enfrentamientos inútiles, en un mundo regido por la tendencia universal a la integración y no a la disgregación. Es fácil imaginar la conflictiva situación que se presentaría entre el gobierno central y un gobernador indestituible que represente una concepción política y administrativa diferente a la encarnada en el Jefe del gobierno y los males que de tal situación podrían derivarse para la respectiva localidad, especialmente en una etapa de nuestra evolución en la que el interés de los partidos lo ha invadido y penetrado todo y se ha colocado por encima de los intereses mismos de la Nación. Una etapa en la que parece que se vive sólo de la política y del azar y no del esfuerzo ordenado y creador.

Un régimen federativo puro cabe en naciones en la que una economía poderosa hace posible la independencia administrativa y política de los entes federados, pero no en Repúblicas como la nuestra en la que algunos departamentos, que son ricos, generan recursos propios y otros, que son pobres, no generan ni siquiera los ingresos necesarios para cubrir el funcionamiento burocrático de un gobierno autónomo.

Si nuestro proceso político y social reclama todavía un gobierno centralizado y fuerte, en cambio, el desorden que ha venido tipificando la administración pública, requiere una progresiva descentralización para manejar, con mayores beneficios, los ingentes montos del presupuesto consolidado, ya en la cercanía de los ciento cincuenta mil millones de bolívares anuales, no contando los ingresos extraordinarios. Fabuloso caudal que enriquece las arcas de la Nación, sin que la exorbitante suma se traduzca en obras de verdadera trascendencia para el país.

Sin entrar en detalles, creo ver en la Carta Fundamental el instrumento apropiado para realizar una prudente y sana política de descentralización administrativa. Ese instrumento no es otro que el llamado situado constitucional. Una hábil y más justa manipulación de ese instituto podría hacer llegar a los Estados parte más sustancial de la riqueza común para su administración directa, con sujeción, naturalmente, a los necesarios controles.

Los partidos políticos son órganos legítimos de expresión de la voluntad popular. En Venezuela han llenado, en la etapa democrática, una función insustituible para el fortalecimiento del sistema; pero deben hacer un serio análisis, un verdadero examen de conciencia, una autocrítica severa de sus actuaciones, a fin de ajustar su conducta a los mejores intereses del país y ahuyentar la decepción que suscitan su soberbia, su miopía, su voracidad burocrática, su exclusivismo, su irresponsabilidad frente a la administración, su constante afán de avasallar todo, gremios e instituciones, con mentalidad sectaria, como si la obra que Venezuela tiene por delante pudiera ser el fruto de una sola parcialidad y no del esfuerzo solidario de sus más altas capacidades.

En resumen, creo que el régimen presidencialista que impera en nuestro sistema constitucional es todavía útil al desempeño democrático. Asimismo, pienso que los males y deficiencias del Estado no provienen precisamente del texto de la Constitución. Esas fallas son ontológicas, por una parte, debidas a la naturaleza misma, a la manera de ser del venezolano, tentado siempre por el abuso de poder, el desacato, la indisciplina, el sectarismo, la ganancia fácil; y, por la otra, son fruto de la desorganización que genera una estructura anacrónica, fuera de época, no ajustada a la realidad, al crecimiento del país, al gigantesco aumento de sus rentas, de su población, de sus necesidades, en una palabra, a su vertiginoso desarrollo.

Venezuela no se halla urgida tanto de reformas estructurales en el orden político como de una profunda revisión del aparato administrativo que ponga fin a la dolorosa dilapidación de los fondos nacionales.

Que la sabiduría y el espíritu de justicia que guiaron las actuaciones de los Constituyentistas de 1864 sirvan de orientación y luz a quienes tienen el ineludible compromiso de efectuar las modificaciones que se requieren para dotar al Estado de los mecanismos e instrumentos indispensables al logro de ese propósito superior, conforme a las insoslayables normas de pureza, honestidad y eficiencia que reclama el manejo del patrimonio común.

Hay que evitar las humillaciones a que conducen una alocada carrera de contratación de empréstitos y la consiguiente insolvencia ante el incumplimiento de obligaciones adquiridas irresponsablemente, con mengua de la calidad de vida de los venezolanos y de la soberanía de la Nación.

El honor de Venezuela exige plena rectificación en la conducta de los administradores públicos y hace de la recuperación moral consigna inaplazable.

Caracas, abril de 1984.