

LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA*

Por JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA ACUÑA**

I

SUMARIO: I. *Necesidad del cambio constitucional en América.* II. *La enmienda formal.* III. *Interpretación judicial.* IV. *Costumbre constitucional.* V. *Conclusiones.*

La historia de América Latina es la historia de la inestabilidad política. Salvo raras excepciones, los países latinoamericanos han vivido la experiencia de los reiterados golpes de Estado y de las revoluciones sin profundidad. Pareciera que a través de estos procedimientos se quisiera hacer periódicamente una redistribución del poder político. Como faltan mecanismos adecuados para reflejar en las formas políticas y económicas los cambios que se producen en torno a las fuentes del poder se acude a procedimientos extraconstitucionales, como son las vías de hecho.

El derecho, para que pueda conservar su vigencia, requiere de una adecuada relación entre normas y factores sociales, económicos, culturales y políticos. Toda sociedad genera una serie de valores sociales que vienen a conformar la estructura del grupo social y que sirven de base para la creación de un orden social. El sistema de valores de una sociedad condiciona el comportamiento de sus miembros y, de acuerdo con esta escala de valores, la sociedad determina lo que considera justo o injusto, bueno o malo, bello o feo.

El derecho constitucional escrito de América Latina es una prueba de la desarmonía entre norma y realidad. Ante la urgente necesidad de abrir nuevos cauces para las aspiraciones y anhelos de los pueblos, las instituciones constitucionales y los valores tradicionales se han revelado incapaces para atender el reclamo de un derecho constitucional hecho con la savia, la experiencia y las necesidades de los países latinoamericanos. Esta falta de adecuación ha hecho del derecho constitucional latinoamericano una suerte de normativa, un poco ideal, al cual tratan de acercarse los gobernantes de buena fe y al cual miran los gobernados como un complicado mecanismo que lejos de facilitar obstruye el desarrollo y el bienestar de los pueblos. La crisis latinoamericana

* Este trabajo es una versión corregida de la ponencia "Los cambios constitucionales en América", presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

** Profesor de derecho constitucional de la Universidad de Venezuela.

del derecho constitucional es una crisis de confianza. Se piensa que las instituciones constitucionales no funcionan o funcionan con una lentitud pasmosa mientras el tiempo pasa y las cosas siguen igual. El analfabeta, el marginado, el que vive en el círculo vicioso de la miseria y del hambre, no tiene tiempo para recrearse en la belleza estructural de su sistema político. Él exige acción y acción rápida.

La carga ideológica del racionalismo ha sido en gran parte la causa de esta tendencia constitucional. La búsqueda de un derecho constitucional común a todos los pueblos hizo olvidar que el derecho no es una simple elaboración intelectual sino que tiene sus raíces metidas en la historia, en la geografía, en la sociedad. Trasplantar instituciones políticas de pueblos con una experiencia distinta y con una realidad también distinta era montar instituciones en el vacío. La dura realidad vendría luego a golpear, con la fuerza de los hechos, las instituciones en las que pusimos todas nuestras esperanzas. La consecuencia fue que la Constitución no se cumplía o era derribada por el vendaval de las contiendas políticas.

La creencia en un derecho constitucional común o general ha permitido pensar que América Latina es una unidad geográfica, cultural, histórica y política. Es innegable que América Latina tiene formalmente muchos factores comunes. Los pueblos de América se unen por la comunidad de idioma, por una cierta comunidad histórica y hasta podríamos añadir por una comunidad cultural. Pero, ¿es América Latina una unidad geográfica o una unidad económica? Los ensayos de integración económica han tenido que tomar en cuenta los diversos grados de desarrollo relativo de los distintos países latinoamericanos. Después de la gesta emancipadora, los nuevos Estados han recorrido caminos distintos. Unos han tenido instituciones más o menos estables. Otros han vivido de asonada en asonada. El vacío de poder producido por la Independencia fue llenado por el caudillo o por las fuerzas militares. Todavía hoy la ausencia de verdaderas fuerzas sociales, estructuradas adecuadamente, han dejado el campo abierto a los gobiernos militares por ser la institución armada el más importante factor de poder.

Si a esta realidad política añadimos la situación de subdesarrollo en que ha vivido América Latina, con su secuela de economías dominadas, de marginalidad, de estancamiento, de irritante distribución de la riqueza, de enclaves de desarrollo y de zonas deprimidas, podemos comprender que es urgente formular en términos muy concretos la naturaleza, clase y alcance de los cambios constitucionales que requiere la América Latina.

Nada más apropiado que este Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional para que sus participantes se planteen la dimensión del cambio constitucional. Reflexionar sobre el cambio constitucional en América Latina es pensar sobre la actual estructura de poder de estos Estados, sobre la filosofía que la legitima, sobre la estrategia y objetivos del desarrollo. Al refle-

xionar sobre el cambio constitucional en América Latina no hay que olvidar que esos cambios afectan a la estructura total de la sociedad. No puede estudiarse aisladamente el cambio constitucional en América Latina. Un cambio político debe estar acompañado de un cambio en las estructuras económicas, sociales, culturales. Si no se tienen en cuenta estos factores incurriremos en el mismo error de nuestros ideólogos constitucionales. Las fuentes constitucionales están en nuestro continente. Descubrir las, sistematizarlas, analizarlas y darles formulación científica es tarea inaplazable.

El cambio que debe producirse en nuestras estructuras económicas, sociales y culturales, porque es un reclamo urgente, ha de reflejarse en el sistema político. Cuando se cambien las condiciones materiales y sociales que justifican las actuales estructuras constitucionales habrá de producirse un reajuste o reacondicionamiento de las fuerzas sociales. Toda constitución es fruto de una transacción entre fuerzas sociales, económicas y políticas. Si la influencia política se desplaza al cambiar los supuestos de hecho, ese desplazamiento requiere una revisión constitucional. Las fuerzas tradicionales cederán el paso a las nuevas corrientes.

Debemos tomar conciencia de que el desarrollo de los pueblos no es una cuestión puramente económica. Una mayor o menor inversión, un mayor o menor rendimiento de la producción, un producto territorial bruto más elevado, no son índices que permitan medir por sí solos el desarrollo. Hay factores más allá de la economía que impiden el despegue. Los países de América Latina requieren de un cambio multidimensional que afecte todos los órdenes institucionales. Este cambio tiene que estar orientado ideológicamente. Es decir, tenemos que tener claro para qué se va hacer el cambio y a quiénes debe beneficiar el cambio. Esta determinación es una cuestión política. En esta materia hay que estar también alerta. Nuestros ideólogos políticos están imbuidos de doctrinas extranjeras. Se quieren aplicar recetas que se han ensayado en países extracontinentales. Y lo que es más grave todavía, se adhieren a esas ideologías con un fanatismo suicida que ya ha dejado su secuela de terror, muerte y esclavitud. Para los problemas de América Latina y para el cambio constitucional de estos países hay que hacer ciencia viva. América Latina es una materia casi virgen para el ensayo sociológico, para el ensayo económico y para el ensayo político. El científico del derecho debe trabajar con los datos que le aporten las disciplinas de la ciencia social. Y estas disciplinas deben ser una reflexión integral sobre América Latina.

A título de ejemplo, deseo señalar los esfuerzos hechos en la mayoría de los países latinoamericanos por "modernizar" la administración pública. Se ha pensado y se piensa que una administración pública ineficaz, como lo es la administración pública latinoamericana, constituye un grave obstáculo para el desarrollo. Muchos planes fracasan porque no se disponen de los equipos técnicos indispensables para concluir con éxito la tarea emprendida. Y ¿cuál ha sido

el remedio propuesto? Se toma un modelo europeo o el modelo norteamericano y se trasplanta a una estructura que se inspira en principios distintos. Esos valores sociales que conforman la burocracia latinoamericana tienen sus raíces en la sociedad. Mientras la administración pública latinoamericana siga nutriéndose de amigos políticos, los esfuerzos de racionalizar los servicios administrativos y de optimizar sus resultados chocarán con un sistema de valores creados por la inestabilidad política. La clientela política, a falta de cargos disponibles en una economía deprimida o debido al desempleo, actúa como un efectivo grupo de presión. La toma del poder por las vías legales o por un hecho de fuerza constituye un motivo para el reparto del botín burocrático.

El cambio constitucional en América Latina comprende un estudio sobre la estructura del poder, sobre la forma de ejercerlo y sobre sus fines. El programa de cambio constitucional ha de consistir en plantear nuevas alternativas y una nueva concepción sobre la sociedad y el hombre latinoamericanos. América Latina tiene una raíz libertaria que debe respetarse. La eliminación del analfabetismo, de la marginalidad, de la pobreza, debe hacerse tomando en cuenta la dignidad del hombre. Ya estamos cansados de que minorías esclarecidas, con su pedantería pseudocientífica, quieran imponernos por la fuerza sus indigestas fórmulas. Estudiar la intensificación de la participación social en el sentido de aumentar los contactos de las personas con los grupos sociales y evitar que en los hechos se produzca una desigual participación en los beneficios sociales es tarea prioritaria del científico social. Para que el estudio de la participación sea efectivo hay que referirlo a ciertas áreas concretas, como los beneficios económicos, los beneficios de la educación, la participación en las decisiones de gobierno, etcétera. Para que sea más realista este estudio, es preciso analizar las causas que impiden que grupos sociales participen más activamente en los beneficios sociales o que permanezcan rezagados en el proceso de cambio.

La ciencia política ha intuido que existe una relación entre las estructuras económicas y los sistemas políticos. Las distintas etapas de desarrollo conducirían hacia determinados tipos de sistemas políticos. Sin llegar a las exageraciones del determinismo marxista, el factor económico es un factor que hay que considerar al analizar un sistema político. ¿La inestabilidad política de América Latina no responderá a una etapa de su desarrollo? Recuerdo que en la década de los años sesenta, los politólogos europeos trataban de explicar los primeros golpes de Estado que se producían en los países africanos con el argumento de que había una latinoamericanización de la política. La imitación política no puede ser el único motivo para que se reproduzca en el África la práctica del pronunciamiento. Tiene que haber una causa más profunda. Yo creo que es el vacío institucional que lo llenan los militares por ser la única fuerza organizada en una sociedad sin estructuras permanentes.

En este foro debemos estudiar aquellos cambios constitucionales que se han producido en América Latina y que, por su trascendencia, han de influir en

la orientación del nuevo orden social y económico. Este estudio puede permitirnos determinar en qué medida los factores socioeconómicos influyen en el cambio político.

II

Si damos como un supuesto válido la necesidad del cambio constitucional cabe preguntarse qué tipo de Constitución debemos adoptar para asimilar rápidamente los cambios multidimensionales que es preciso introducir en las instituciones políticas, económicas y sociales. ¿Se debe adoptar una constitución flexible, que facilite el cambio, o se debe adoptar una constitución rígida que lo dificulte? En caso de adoptarse este último tipo de constitución, ¿qué grado de rigidez es más conveniente para incorporar los cambios constitucionales?

No hay que olvidar que las Constituciones latinoamericanas son y han sido constituciones rígidas. Pero su rigidez ha sido puramente formal porque la estabilidad política y la seguridad jurídica que son las consecuencias básicas de este tipo de constitución no han sido alcanzadas. Estas finalidades no se han alcanzado porque las Constituciones latinoamericanas han sido y son “constituciones nominales”, para decirlo en la terminología de Karl Loewenstein.

El carácter normativo de una constitución —dice este autor— no debe ser tomado como un hecho dado y sobreentendido, sino que cada caso deberá ser confirmado por la práctica. Una constitución podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del proceso del poder no se adapta a sus normas, la constitución carece de realidad existencial. En este caso, cabe calificar a dicha constitución de nominal.¹

En la actualidad la realidad política de América Latina es muy variada. Ella va desde los sistemas constitucionales clásicos hasta los regímenes militares de derecha o de izquierda pasando por el sistema de dictadura marxista. En esta pluralidad de sistemas políticos los hay con constituciones rígidas, los hay sin constituciones escritas, los hay donde la fuente del poder es el pueblo, pero los hay también donde el poder reside en las fuerzas armadas o en un partido único.

En aquellos sistemas que tienen una constitución escrita y rígida coexisten una constitución jurídica y una constitución real. La constitución jurídica es el ropaje atractivo, es el sueño irrealizado, es una escala de valores inalcanzados, es, en fin, el ideal jurídico y político. Según la voluntad del gobernante y las fuerzas sociales y políticas que lo respaldan, el proceso político se acerca o se aleja de ese modelo de referencia. La constitución real es el legado del caudillismo y de los regímenes de fuerza, es la normatividad de facto, es la expresión de las fuerzas tradicionales. Esta constitución sobrevive como una amenaza y asoma su rudeza cada vez que se rompe con la estabilidad formal de las instituciones.

¹ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, p. 218.

No obstante la rigidez de las Constituciones latinoamericanas, la búsqueda de estabilidad política sigue siendo una meta. Los periódicos y ocasionales cambios constitucionales han restado seguridad jurídica a los sistemas adoptados. Venezuela, por ejemplo, ha tenido veintitrés constituciones desde el año de 1830 en que se separa de la Gran Colombia. De esas veintitrés constituciones las que han tenido mayor duración normativa han sido la Constitución de 1830 que rigió hasta el año de 1857 y la Constitución de 1961 que el próximo año cumplirá quince años de vigencia. Esta experiencia venezolana no es muy distinta a la de los demás países latinoamericanos. ¿La inestabilidad política no tendrá entre sus causas una excesiva rigidez constitucional?

Debemos a James Bryce la terminología de constituciones flexibles y constituciones rígidas. Las primeras pueden ser llamadas también “estáticas” y las segundas “dinámicas”.

Quiérese decir que las primeras —dice Bryce—, durante el curso de la legislación ordinaria, cambian de modo constante e imperceptible, sin conocer el reposo, mientras que las del tipo más moderno permanecen fijas y estables en sus sitios. Pueden también describirse las primeras como fluidas, y las segundas, como sólidas o cristalizadas.

Cuando James Bryce analiza las características de estos dos tipos de constituciones atribuye a las constituciones flexibles las características de elasticidad y adaptabilidad. Esas constituciones “alteran sus formas sin perder sus características principales”. Las constituciones rígidas “no poseen esta propiedad porque su estructura es dura y fija”.²

Habría que investigar si la dureza e impermeabilidad de las constituciones rígidas latinoamericanas han contribuido en gran medida a la inestabilidad política. ¿Estos países que al darse la independencia política buscaban afirmar una unidad aún no conseguida y que habían destruido las fuerzas sociales y económicas que justificaban el sistema colonialista podían someterse a la rigidez de una constitución? ¿Una mayor flexibilidad no hubiera permitido ensayar nuevas fórmulas sin violentar el texto formal de una constitución? Como lo señala Bryce

La estabilidad de cualquier constitución depende no tanto de su forma como de las fuerzas sociales y económicas que la apoyan y sostienen. Y la constitución se mantiene inalterable cuando se apoya en el equilibrio de estas fuerzas, siempre que se corresponda con él.³

La constitución rígida puede resistir la presión del cambio social

pero es probable que sea impotente al mismo tiempo —como lo señala Bryce— para evitar que se produzca un conflicto que ponga en peligro el Estado y excite la

² James Bryce, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1952, p. 25 y 26.

³ James Bryce. *Op. cit.*, p. 45.

hostilidad de una gran parte del pueblo. Sin embargo, si las fuerzas asaltantes son muy fuertes, la constitución es vencida, sin remedio posible.⁴

Ésta ha sido la experiencia latinoamericana. La constitución no ha podido resistir los embates de las fuerzas tradicionales que han querido conservar la práctica de los sistemas de fuerza. Sin fuerzas que la respalden, como partidos políticos organizados y fuertes, sin fuerzas sociales y económicas convencidas de la permanencia del sistema constitucional, la constitución ha quedado a merced de los caudillos afortunados o de las fuerzas armadas.

América Latina ha ensayado hasta la saciedad la práctica de los sistemas de fuerza y de los sistemas económicos que mantienen una desigual distribución de la riqueza y la dependencia externa del proceso productivo. Nadie puede estar contento con esta realidad. Un cambio se impone en las estructuras del poder político a fin de facilitar e impulsar el progreso social. Pero, como hemos observado, una excesiva rigidez constitucional, con su poca flexibilidad y adaptabilidad al cambio social, puede ser un obstáculo al necesario cambio constitucional y puede ser un estímulo a las soluciones de fuerza.

La rigidez constitucional es un concepto relativo. Una constitución puede ser más o menos rígida según sean las complicaciones que se establezcan para su reforma. Un mayor o menor grado de rigidez significará una menor o mayor adaptabilidad de la constitución. Estas consideraciones hay que tenerlas en cuenta al tratar el cambio constitucional.

Toda constitución rígida aspira a estabilizar un sistema político. Por eso aquellos sistemas surgidos de una revolución o de un golpe de Estado al pretender perpetuar sus instituciones políticas adoptan una constitución rígida. La Constitución soviética es un ejemplo de esta aspiración. La constitución escrita en América Latina ha sido incapaz de estabilizar las instituciones políticas y la constitución fáctica ha sido igualmente incapaz de promover el desarrollo de la economía y de la sociedad. Esto nos revela que el cambio constitucional no es ni puede ser simplemente formal ni una elaboración intelectual de juristas competentes. Todo cambio constitucional implica una opción ideológica y una voluntad de transformar las instituciones. El derecho, y en especial el derecho constitucional, está sometido al cumplimiento de dos grandes valores sociales: la justicia y la seguridad. Lo ideal sería que la justicia estuviera asegurada y garantizada por el derecho. Y ésta ha sido la aspiración universal de todos los pueblos y de todas las generaciones. Pero la experiencia demuestra lo contrario. La constitución fáctica en América Latina ha sido incapaz de realizar la justicia, no obstante su flexibilidad, ni la constitución escrita ha sido capaz de establecer la estabilidad de un sistema.

El constituyente no debería tener la pretensión de dictar una constitución inmodificable. Al contrario, debería pensar que una constitución es un ins-

⁴ *Ibidem*, p. 56.

trumento de organización política sometido a las contingencias de los cambios sociales. Si una constitución se redacta pensando que sus normas pueden y deben modificarse, la rigidez a que se llegue tiene que ser muy matizada de manera que el cambio social pueda penetrar en el sistema político sin destruir sus bases fundamentales.

Para poder combinar la necesidad de cambiar la constitución y realizar los valores de justicia y seguridad, creo que una vía puede ser la acogida por la Constitución venezolana de 1961. Ella contempla dos procedimientos para su reforma. Uno menos rígido que llama de enmienda constitucional. Y otro más rígido que llama de reforma general de la constitución. La exposición de motivos de la Constitución de 1961 explica así la diferencia de procedimientos para la reforma:

La Comisión creyó conveniente adoptar un sistema que permitiera modificaciones del texto constitucional sin mucha rigidez, en aquellos aspectos de la Carta donde predomine más lo incidental o circunstancial que lo fundamental, pero que al mismo tiempo impidiera, por medios más rigurosos y requisitos más exigentes, el fácil cambio en este último aspecto.

Este sistema posibilita los “cambios no fundamentales” y dificulta los “cambios de estructura de verdadero alcance trascendental, o sobre el fondo mismo de la organización jurídica y política de la Nación”.

Hay que precisar lo que se entiende por “cambios de estructura”. Doctrinalmente podemos utilizar las categorías empleadas por Carl Schmitt que distingue entre destrucción, supresión y reforma de la constitución:

1. *Destrucción de la constitución*: Supresión de la constitución existente (y no sólo de una o varias leyes constitucionales), acompañada de la supresión del Poder constituyente en que se basaba.
2. *Supresión de la constitución*: Supresión de la constitución existente, pero conservando el Poder constituyente en que se basaba (cambio de constitución, golpe de Estado).
3. *Reforma constitucional (revisión)*: Reforma del texto de las leyes constitucionales vigentes hasta el momento; aquí corresponde también la supresión de prescripción legal-constitucionales aisladas y la recepción de nuevos ordenamientos legal-constitucionales aislados.⁵

Si se revisan los cambios constitucionales habidos en las constituciones latino-americanas podrá observarse que la mayoría son cambios no sustanciales o para decirlo en frase de Schmitt son supresiones de prescripciones legal-constitucionales. De las veintitrés constituciones venezolanas sólo la de 1864 puede considerarse que introdujo una modificación sustancial. Cambió la forma unitaria

⁵ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, p. 115.

por la forma federal. Estas modificaciones no sustanciales en vez de obstaculizar deben más bien facilitarse. Con ello se evitarían tensiones innecesarias sobre el sistema político. En cambio aquellas modificaciones que alteran sustancialmente el sistema político o la unidad política deben tratarse más conscientemente.

La constitución en sentido positivo —dice Carl Schmitt— contiene sólo la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política. Esta forma se puede cambiar. Se pueden introducir fundamentalmente nuevas formas sin que el Estado, es decir, la unidad política del pueblo, cese.⁶

Es por esta razón por lo que la Constitución venezolana hace un llamado al pueblo, mediante el referéndum, cuando se trata de cambiar alguna de las decisiones políticas del Poder constituyente. En un sistema democrático sólo el pueblo debe tener el poder de decidir sobre los aspectos fundamentales de su unidad política. El pueblo, como voluntad constituyente, puede cambiar incluso el sujeto del poder constituyente. Lo que no debe aceptarse es que minorías esclarecidas traten de imponer su voluntad a la mayoría de la población.

La única reforma que ha sufrido la Constitución venezolana de 1961 fue la de modificar las condiciones de elegibilidad del presidente de la república. El Congreso sostuvo que el cambio de estas condiciones de elegibilidad no era sustancial porque no modificaba las decisiones políticas fundamentales y, por tanto, aprobó la modificación mediante el procedimiento de la enmienda que, como he dicho, es menos rígido.

Pero el problema de la rigidez constitucional no puede contemplarse desde el solo ángulo de la reforma constitucional. Hay también rigidez constitucional cuando las prescripciones legal-constitucionales están redactadas sin la flexibilidad necesaria que permita a las autoridades adaptar el texto constitucional a los cambios sociales sin necesidad de enmendarlo. Muchos aspectos de desarrollo constitucional pueden dejarse a la regulación de la ley. Una constitución muy prolija y que pretenda regular todos los aspectos de la vida del Estado corre el riesgo de convertirse rápidamente en un instrumento lento e inactual. Una constitución más bien breve, que contenga las normas fundamentales del Estado, que permita una cierta discreción al cuerpo deliberante, puede ser un eficaz remedio a la inestabilidad política.

En estos quince años de vigencia de la Constitución venezolana, debido a la flexibilidad de sus disposiciones, Venezuela ha podido sortear con éxito situaciones difíciles en su vida política. Hoy se está tomando una decisión económica y política de una gran trascendencia, como es la nacionalización del petróleo, sin que se quebrante nuestro ordenamiento constitucional.

⁶ Carl Schmitt, *Op. cit.*, p. 24.

III

Una constitución por muy bien redactada que esté, por muy previsivas que sean sus disposiciones, por muy completa que sea su normativa, siempre tendrá omisiones, normas oscuras o asuntos fundamentales no resueltos. Porque la constitución tenga estas fallas la marcha normal del Estado no puede detenerse. Las lagunas o puntos oscuros no pueden servir de excusa para la parálisis de las instituciones. El Estado tiene diariamente que decidir y tiene que actuar dentro del marco que le señala la constitución, aun cuando las limitaciones a su actuación sean imprecisas y vagas. Además, con el transcurso del tiempo se van creando nuevas situaciones que no encajan dentro de los supuestos constitucionales y que exigen un tratamiento adecuado.

El desarrollo crea tensiones. Un desarrollo acelerado de ciertas áreas suele producir desajustes en aquellas áreas que se resisten al cambio. Estos desajustes pueden provocar una situación conflictiva que si no se conjura a tiempo puede degenerar en una crisis social o política. El Estado tiene que arbitrar fórmulas para componer los intereses cuya contradicción genera tensiones. Cuando la constitución carece de flexibilidad para adaptarse al proceso de cambio o cuando sus disposiciones son incompletas, o no han previsto la situación conflictiva, se abren en el proceso político tres posibilidades: la revolución, la reforma constitucional y la interpretación de la constitución de acuerdo con las necesidades del momento histórico.

Todo derecho aspira a estabilizar situaciones sociales, económicas o políticas, lo que le da al derecho un carácter conservador. Por el contrario, la sociedad, a la que el derecho está llamado a regular, se halla en permanente cambio. Se ha señalado, y con razón, que el derecho de nuestro tiempo marcha con retraso a la dinámica social. El derecho constitucional y el derecho administrativo no terminan de cuajar en instituciones que permitan un mejor funcionamiento del Estado y una mejor relación política con los gobernados. Ante la lentitud del derecho positivo para reformarse y de encontrar fórmulas que sustituyan los viejos esquemas es lógico que el hombre encargado de aplicarlo tenga que crear derecho. Si las fuerzas sociales y económicas que apoyan la constitución han cambiado, si los valores sociales representados en el documento fundamental se han modificado, si las expectativas sociales son distintas y si el derecho constitucional sigue siendo el mismo y las resistencias al cambio provocan tensiones, hay que buscar una vía de escape y ésta no puede ser otra que la interpretación.

Una de las reglas de interpretación del derecho enseña que a “la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador” (artículo 4º del Código Civil). Sin embargo, el significado de las palabras cambia. Como lo señala el profesor Manuel García-Pelayo:

Una vía de penetración del proceso dinámico en la estructura constitucional deriva el hecho necesario de que toda norma se manifiesta a través de la lengua, es decir, por medio de palabras... La vida de una lengua no se manifiesta solamente en la creación de nuevas palabras, sino también en la integración de nuevos pensamientos o en la sustracción de los antiguos a las palabras ya existentes... Cuando la norma se expresa en lengua viva, sus prescripciones quedan sometidas a los cambios de significación de las palabras, que se convierten así en vías de penetración de nuevos pensamientos, ideas y conceptos y de transformación del sentido de la constitución con arreglo a ellos.⁷

Las palabras que contienen conceptos jurídicos se enriquecen o cambian de sentido con la evolución de la dogmática jurídica. Una misma palabra puede significar cosas distintas según la circunstancia histórica que le toca vivir al intérprete. Un jurista del siglo XIX tendrá una idea distinta de la democracia a la que tiene hoy en día un jurista contemporáneo. Y podemos señalar más. Hoy en día puede haber varios significados de la palabra democracia según la ideología del intérprete. El significado nuevo de la palabra democracia se incorporará al derecho constitucional cuando el intérprete tenga que aplicar las consecuencias jurídicas a que conduce este sistema político. Esta reforma constitucional, por medio de la interpretación, sólo puede presentarse con aquellos textos que tienen una larga duración y que no han renovado los valores que deben representar. Los nuevos valores penetran por medio de los nuevos conceptos e ideas expresados por las palabras.

Los partidarios de una excesiva rigidez constitucional han pretendido impedir que el Parlamento, so pretexto de interpretar la constitución, la pueda reformar. En estos casos, el Parlamento tiene que acudir al procedimiento para la reforma de la constitución. Ciertamente que el Parlamento, ante una laguna constitucional o ante una disposición oscura, tiene que interpretar llenando o completando el vacío o deficiencia. Pero hay también situaciones en las cuales, no obstante una disposición clara, el Parlamento se aparta del texto constitucional. En los países donde existe el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes esta violación del ordenamiento jurídico puede ser corregida. Pero en aquellos donde no existe este control el Parlamento se convierte en un poder constituyente derivado. Sin embargo, si el rigor se lleva hasta el extremo de prohibir la interpretación de la constitución se estarían creando condiciones ideales para el rompimiento violento del orden constitucional.

En aquellos países donde existe un sistema contralor de la constitucionalidad, la adaptabilidad del texto fundamental al cambio social y político se ha hecho por la vía de la interpretación. El caso más importante a este respecto es el de la Constitución norteamericana. En sus casi doscientos años, la interpretación judicial ha hecho una fina labor de adaptación que ha remo-

⁷ Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional comparado*. Revista de Occidente. Segunda edición. Madrid, 1951, p. 122.

zado sus disposiciones concebidas para otras situaciones. En Venezuela, debido a lo reciente de nuestro sistema constitucional, no podemos exhibir casos de adaptabilidad constitucional. Entre nosotros, la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de controlar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. La jurisprudencia de nuestro máximo tribunal ha cumplido una labor de integración y complementariedad de la constitución. Este sistema de control tiene una gran importancia dentro de nuestro sistema político. Cuando el Congreso o el presidente de la República desean tomar una decisión con base en una norma constitucional y esta norma no es clara o tiene interpretaciones contradictorias, el Congreso o el presidente de la República toma la decisión que considera más conveniente a los intereses del país y aquellos que consideran inconstitucional el acto pueden recurrir, por la vía de la acción popular, a la Corte Suprema de Justicia y pedir al nulidad. De esta manera la disputa jurídica queda en manos de nuestro máximo tribunal y los órganos constitucionales encargados de aplicar la norma suprema pueden adaptarse a las situaciones cambiantes y someterse luego al control judicial.

El control judicial de la constitucionalidad puede contribuir o puede obstaculizar el cambio constitucional si los jueces no tienen una concepción clara de los problemas sociales y económicos. Si los jueces se apegan a los viejos valores sociales, el control será más bien un obstáculo al cambio. Recuérdese la oposición que la Corte Suprema de los Estados Unidos hizo al presidente Franklyn D. Roosevelt por la política progresista de su gobierno. En cambio, si los jueces entienden que su misión es aplicar el derecho constitucional de acuerdo con los nuevos valores, la interpretación judicial será un factor de cambio.

IV

Ha escrito James Bryce que “las constituciones estatutarias se desarrollan por interpretación, se completan por decisiones y se amplían o modifican por las costumbres, de forma que, después de cierto tiempo, el efecto que producen no se corresponde con la letra de su texto”.⁸ No obstante que el estudio de las instituciones sociales y políticas revela que la costumbre influye en el desarrollo de las mismas, o, para decirlo con las palabras de Bryce, las costumbres las amplían y las modifican, nuestra legislación se muestra reacia a reconocer la importancia de la costumbre en el derecho positivo. Nuestro Código Civil establece que no vale alegar contra la observancia de las leyes el desuso, o la costumbre o práctica en contrario por antiguos y universales que sean (artículo 7º). En materia mercantil se admite la costumbre que supla el silencio de la ley cuando los hechos que la constituyan sean uniformes, públicos, generalmente ejecutados en la república o en una determinada loca-

⁸ James Bryce, *Op. cit.*, p. 19.

lidad y reiterados por un largo espacio de tiempo (artículo 9º del Código de Comercio).

En materia de derecho constitucional, y para ser consecuente, con la estructura racionalista de nuestro sistema, la costumbre tiene un papel muy secundario. Racionalmente sólo podría admitirse la costumbre subsidiaria o la costumbre interpretativa. Difícilmente podría admitirse una costumbre *contra legem*. Sin embargo, la costumbre es la fuente más antigua y espontánea de producción del derecho y es la fuente que mejor refleja los valores, intereses y creencias de una colectividad. Cuando una norma legal se encuentra en contradicción con una norma consuetudinaria, la tendencia social será hacia la subsistencia de las prácticas y de los usos sobre el derecho positivo.

Esta experiencia existencial no hay que olvidarla en una materia tan ligada a los intereses de los grupos y de los hombres como es el derecho constitucional. Una larga tradición de gobiernos de fuerza no pasa en balde por sobre la conciencia política de los pueblos. La fuerza y el terror crean, como reflejos condicionados, en la conducta ciudadana y se llega a pensar que es preferible la decisión autocrática, con su rapidez a veces inconsulta, que la decisión democrática, producto de una larga consideración donde la mayoría de los intereses se sienten representados y respetados. Entre los años de 1936 y 1948 la suplencia del presidente de la República de Venezuela, cuando tenía que separarse del cargo para cumplir en el extranjero funciones de política internacional, era llenada por el ministro de la Defensa. En este simple hecho se manifestaba la influencia que las Fuerzas Armadas tenían en el sistema constitucional de esa época. A partir de 1958 el presidente de la República suele encargar al ministro de Relaciones Interiores. Pero, sin embargo, la influencia de las Fuerzas Armadas sigue siendo muy fuerte. El ministro de la Defensa ha sido siempre un militar a pesar de que la constitución exige, como condiciones para ser ministro, las de ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar (artículo 195). Esta práctica constitucional revela que las tradiciones políticas se mantienen vivas y condicionan el funcionamiento de nuestros sistemas políticos.

La costumbre constitucional amplía y modifica las instituciones políticas. Pero esa ampliación y modificación se hace lentamente. Y América Latina requiere, antes que perpetuar sus costumbres políticas, cambiarlas. Considero que el caudillismo y el militarismo son dos formas políticas que si bien responden a una tradición latinoamericana no deben subsistir en la América Latina del mañana. Pueblos dignos requieren de sistemas políticos que sepan enfrentar los problemas que plantea un desarrollo político y económico rápido y armónico dentro del mayor respeto de la dignidad de los hombres. Una América Latina unida exige una alta conciencia política y el convencimiento de que la paz más sólida es la que se edifica sobre la justicia social.

V

A manera de conclusiones podemos señalar las siguientes:

a) América Latina está urgida de un cambio constitucional. Ese cambio obedece a que la sociedad y la economía latinoamericanas tienen que modificarse para salir de la pobreza, del analfabetismo, de la marginalidad, de la irrisoria distribución actual de la riqueza y de la economía dependiente.

b) El texto constitucional que se adopte tiene que tener la suficiente flexibilidad para permitir asimilar rápidamente los cambios que se produzcan. Y, además, el sistema político que se establezca tiene que actuar como motor de ese desarrollo.

c) La interpretación judicial es una fuente importante de adaptación del derecho constitucional a los valores sociales. Pero el cambio constitucional de América Latina no puede tener a la interpretación judicial como el instrumento básico de la política jurídica del nuevo sistema.

d) La costumbre constitucional en América Latina más bien tiende a reforzar el sistema tradicional del caudillismo y del militarismo. Un cambio constitucional significa cambiar esa orientación política.