

# EL “PACTO DE PUNTO FIJO” DE 1958 COMO PUNTO DE PARTIDA PARA EL ESTABLECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO EN VENEZUELA\*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela*

El 18 de octubre de 1958 se suscribió en Caracas el llamado *Pacto de Punto Fijo*,<sup>1</sup> documento político mediante el cual, luego de la caída del régimen de Marcos Pérez Jiménez en enero de 1958, se inició en Venezuela el complejo proceso de establecer un régimen democrático, el país que para entonces era el que menos tradición democrática había tenido en toda la historia de América Latina.

Dada la satanización o demonización que a partir de 1999 se hizo del Pacto de Punto Fijo, en paralelo al proceso de demolición sistemática de las instituciones democráticas que condujo el gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías, es importante recordar cuál fue reamente el contenido y efectos de aquél Pacto, particularmente porque la mayoría de las veces cuando se formulan críticas en contra el mismo, las mismas provienen de personas que ni siquiera lo han leído, sumándose al coro de estigmatización por ignorancia e incomprensión. En la situación actual, de demolición completa de la democracia y de colapso total del Estado de derecho en Venezuela, pienso que es de interés volver a estudiar dicho documento, no sólo para comprender el aporte que el liderazgo que lo concibió hizo para establecer la democracia, sino porque en algún momento futuro, un nuevo pacto político será necesario para poder restablecer la democracia.

En 1958, los líderes de los tres más importantes partidos democráticos que en una u otra forma habían contribuido desde la clandestinidad al derrocamiento del dictador Pérez Giménez (Acción Democrática, Partido Social Cristiano Copei, y Unión Republicana Democrática),<sup>2</sup> con vista a la necesidad de la realización de unas elecciones generales en ese mismo año de 1958, y a la posterior conformación del gobierno y de un sistema político que consolidara la democracia en el país, suscribieron dicho *Pacto de Punto Fijo*, con el cual no sólo reconocieron y establecieron entre ellos unas “reglas de juego” político-partidistas para guiar sus relaciones en el futuro, sino que fijaron las bases de un mínimo de entendimiento que garantizara el funcionamiento del régimen democrático a establecerse. Se trató, como lo describió nuestro recordado amigo el profesor Juan Carlos Rey, de:

---

\* Texto escrito para el *Libro Homenaje a Humberto Romero Muci*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2022 (en curso de publicación).

<sup>1</sup> Véase el texto en Presidencia de la República, *Documentos que hicieron historia*, Tomo II, Caracas 1962, pp. 443 a 449. Sobre el Pacto de Punto Fijo y las consideraciones que formulamos aquí véase: Allan R. Brewer-Carías, Allan R. Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo IV, Instituciones del Estado democrático de derecho en la Constitución de 1961*, Colección Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, p. 142-155.

<sup>2</sup> Los partidos Acción Democrática, Copei y URD, que fueron los signatarios del Pacto asumiendo el compromiso de mantener el sistema democrático, obtuvieron más del 92% de los votos en las elecciones generales de 1958..

“uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno, de formalización e institucionalización de unas comunes reglas de juego, al propio tiempo que muestra la lucidez de la élite de los partidos políticos venezolanos.”<sup>3</sup>

Los partidos democráticos habían aprendido que el enemigo de la democracia había que ubicarlo en el sector militar, en los grupos de presión económica, y en los partidos de extrema izquierda, y que, por tanto, la lucha fundamental por establecer lograr la supervivencia del régimen democrático no estaba entre ellos. Por ello convinieron en poner de lado el sectarismo que caracterizó la lucha inter partidista entre 1945 y 1948, y particularmente AD comprendió que el exclusivismo en el juego político no era la mejor vía para establecer una democracia funcional y asegurar la conducción del gobierno.<sup>4</sup>

Se trató, por tanto, de un convenio entre partidos democráticos, suscrito entre ellos partiendo del supuesto de que tenían “la responsabilidad de orientar la opinión para la consolidación de los principios democráticos,” para lograr puntos de unidad y de cooperación y sentar las bases conducentes a la consolidación del régimen democrático.

Por eso es importante revisar en qué consistió efectivamente dicho Pacto político, escudriñar cuales fueron los principios generales que llevaron a los partidos democráticos a suscribirlo, y determinar los compromisos políticos que del mismo derivaron, para poder establecer su real importancia en la consolidación del régimen democrático en Venezuela, habiendo sido como en efecto fue uno de sus productos inmediatos, la sanción de la Constitución de 1961. Ello permitirá además, apreciar porqué fue satanizado a partir de 1999, y con ello, porqué se demolió la democracia en el país.

## **I. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PACTO DE PUNTO FIJO**

El Pacto de Punto Fijo, en efecto, fue un acuerdo de convivencia entre los partidos democráticos para garantizar el desarrollo de un proceso electoral de 1958, de manera que condujera a la formación de un gobierno democrático con participación de los diversos sectores políticos. Para lograrlo, los partidos políticos democráticos acordaron:

En *primer lugar*, establecer unas pautas de convivencia basadas en el mutuo respecto, inteligencia y cooperación entre las diversas fuerzas políticas, sin perjuicio de la autonomía organizativa de cada una de ellas o de sus características ideológicas. Estas pautas de convivencia, se consideraron como una garantía para no romper el frente unitario que ellas implicaban, y buscaban prolongar la tregua política que se había establecido luego de la caída de Pérez Giménez, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista.

En *segundo lugar*, ese esfuerzo de cooperación entre las fuerzas políticas democráticas tenía un fin inmediato: lograr, entre todos, que se desarrollase el proceso electoral de diciembre de 1958, y

---

<sup>3</sup> Véase Juan Carlos. Rey, “El sistema de Partidos Venezolanos”, *Politeia* número 1, Instituto de Estudios Políticos. Caracas, 1972., p. 214; y en en Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Político de América Latina*, Caracas 1980, p. 315. Esto lo escribió el profesor Rey en 1972, seis años antes de 1978, cuando otro pacto político de enorme importancia, como fueron los Pactos de la Moncloa, condujeron a establecer el régimen democrático en España en la época post-franquista.

<sup>4</sup> Es de observar, por ejemplo, que a pesar del triunfo electoral mayoritario del Partido AD en las elecciones de 1973, la tesis de prometer un Gobierno de consenso nacional y no de carácter monopartidista fue expuesta insistentemente por el Presidente C. A. Pérez al ser electo. V. por ejemplo, *El Nacional*, 12 de diciembre de 1973. Cfr. asimismo, C. A. Pérez, *Acción de Gobierno*. Caracas, 1973, p. 6, donde señaló que “nuestro Gobierno no será monopartidista ni sectario”. Las lecciones del trienio 1945-1948 ciertamente que fueron demasiado duras, por lo que su no asimilación para el gobierno iniciado en 1974 podría ser peligroso.

que los poderes públicos que resultaren electos de ese proceso, respondieran a pautas democráticas. Se trataba, por tanto, de un acuerdo para el establecimiento de un sistema democrático.

En *tercer lugar*, como principio general del Pacto se adquirió el compromiso de que se estableciera como resultado de las elecciones un gobierno y unos cuerpos representativos que agruparan equitativamente a todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad de la República como sistema popular del gobierno. Por tanto, en este aspecto, el Pacto fue más allá del acuerdo de respeto mutuo y de cooperación, y se convirtió en un acuerdo para lograr la participación de todos los sectores interesados en la formación del nuevo gobierno democrático, lo cual se hizo realidad, no sólo en la estructuración del primer gobierno de Rómulo Betancourt en 1959, con participación ministerial de los tres principales partidos democráticos, sino por el establecimiento del principio de la representación proporcional de las minorías, para lograr la “equitatividad” en la representación en los cuerpos deliberantes, de manera que todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana estuviesen representados en ellos, sin que quedasen algunos de aquéllos fuera del juego político.

Por supuesto, se trataba de un acuerdo “de todos los sectores de la sociedad interesados en la estabilidad republicana”, por lo que quedaron fuera del Pacto aquellos sectores que no estaban interesados en esa estabilidad, representados por los sectores del perezjimenismo y de la conspiración militar, y por el Partido Comunista de Venezuela,<sup>5</sup> el cual tampoco estaba interesado en la estabilidad republicana, como quedó demostrado por la lucha subversiva interna que se desarrolló en el país durante más de un lustro, a partir de esa fecha.

## II. LOS COMPROMISOS POLÍTICOS DEL PACTO DE PUNTO FIJO

Hemos dicho, que entre los principios generales que motivaron el Pacto entre los partidos políticos, estuvo el de garantizar entre todos, que no se rompiera el frente unitario que se había establecido, y que la tregua política que se había logrado con motivo de la Revolución democrática de 1958, fuera prolongada. Es decir, prolongar la tregua política, no romper el frente unitario, despersonalizar el debate y erradicar la violencia partidista, fueron los principios generales que están en la base del Pacto de Punto Fijo, y que fueron los que provocaron el establecimiento de tres compromisos formales entre los partidos signatarios.

Estos compromisos fueron los siguientes:

### ***1. Defensa de la constitucionalidad y del orden democrático***

En primer lugar, la defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme el resultado electoral, lo cual, en definitiva, se configuró como un acuerdo de unidad popular defensivo del sistema constitucional, del sistema democrático, y de las elecciones que se iban a realizar.

En relación con este compromiso debe señalarse que la Revolución Democrática de 1958 no derogó la Constitución de 1953, que había sido producto de una Asamblea Constituyente

---

<sup>5</sup> El Partido Comunista, que no obtuvo más del 5% de los votos en las elecciones de 1958, fue dejado fuera del pacto debido a su programa y doctrinas antidemocráticas. En contraste, en dichas elecciones, los partidos Acción Democrática, Copei y URD, obtuvieron más del 92% de los votos. Por tanto, ni en ese momento, ni en ningún otro en la historia política de Venezuela, se podía considerar al Partido Comunista como “una fuerza considerable en la política venezolana.” Véase Daniel Hellinger, “Political Overview: The Breakdown of *Puntofijismo* and the Rise of Chavismo,” in Steve Ellner & Daniel Hellinger, *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization & Conflicts*, Lynne Reiner Publishers, London 2003, p. 29. Cuarenta años después, en las elecciones generales de 1998, el Partido Comunista solo obtuvo el 1.25% de los votos. Véase Richard Gott, *Hugo Chávez and the Bolivarian revolution*, Verso, London 2005, p. 139.

convocada y dominada por la dictadura; de manera que el Acta Constitutiva de gobierno que se constituyó el 23 de enero de 1958, dejó en vigencia el régimen constitucional precedente, que era el de la Constitución de 1953, con las modificaciones que la Junta de Gobierno pudiera adoptar,<sup>6</sup> no convocándose para sustituirla ninguna Asamblea Constituyente.

En esta decisión sin duda, había una motivación práctica. El convocar elecciones para una Asamblea Constituyente, elaborar una Constitución y luego convocar a elecciones para constituir los nuevos Poderes Públicos conforme a la nueva Constitución, era entrar en un proceso que podía remover o socavar la propia unidad que se buscaba establecer, la tregua política que se había logrado y la despersonalización del debate, y quizás, hubiera sido caer en una lucha interpartidista al máximo. Por ello se dejó en vigencia el régimen constitucional de 1953, a pesar de que se hubiera incluso opinado que lo que debió haber hecho la Junta de Gobierno era derogar la Constitución de 1953, para poner en vigencia la Constitución de 1947 y realizar todo el proceso político al amparo de ésta.<sup>7</sup>

Sin embargo, esto no se hizo: como señalamos, se dejó en vigencia la Constitución de 1953 y se fue directamente a un proceso electoral de acuerdo con las previsiones de la Ley Electoral que se había dictado en mayo de ese mismo año 1958 por la Junta de Gobierno, a los efectos de elegir al Presidente de la República y a una Asamblea-Congreso que debía elaborar la nueva Constitución,<sup>8</sup> y en el cual se declaró como inexistentes el plebiscito y elecciones que se habían realizado en diciembre de 1957.

Por eso, el primer compromiso del *Pacto de Punto Fijo* fue la defensa de la constitucionalidad, y ésta era la establecida en la Constitución de 1953, con las modificaciones establecidas por el Gobierno de facto.

Ahora bien, este compromiso implicaba ir a elecciones y respetar el resultado de las mismas, por lo que el Pacto configuró una “unidad popular defensiva” del sistema constitucional y del resultado de las elecciones.

Para lograr este primer objetivo del *Pacto de Punto Fijo*, en su texto se establecieron una serie de compromisos concretos:

En *primer lugar*, el compromiso político de que los Poderes Públicos para el período 1959-1964 serían los resultantes de las elecciones; en *segundo lugar*, el que todas las fuerzas políticas consideraban como un delito contra la patria, la intervención por la fuerza contra las autoridades electas, en virtud del compromiso de respetar el resultado electoral; en *tercer lugar*, la obligación general de las fuerzas políticas de defender las autoridades constitucionales contra todo intento de golpes de Estado que se pudieran producir; compromiso que asumieron las fuerzas políticas, aun cuando no estuviesen participando en el futuro gobierno y estuviesen, en lo que se llamó en el Pacto, “en una oposición legal y democrática al Gobierno” o sea, dentro del mismo juego

---

<sup>6</sup> Véase el Art. 3 del Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno de la República de Venezuela, en *Gaceta Oficial*: N° 25.567 de 23-1-1958. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Tomo II, Caracas 2008, p. 1377.

<sup>7</sup> Eso fue lo que había ocurrido en 1948 con motivo del golpe militar contra el presidente Rómulo Gallegos, cuando se derogó la Constitución de 1947 y se restableció la vigencia de la Constitución de 1936 reformada en 1945. Véase “Acta de constitución del Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela e 24 de noviembre de 1948,” en *Gaceta Oficial*: N° 22778 de 25-11-1948. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Tomo II, Caracas 2008, p. 1345

<sup>8</sup> Por Decreto-ley N° 20 de 3-2-1958 se había derogado la Ley de Elecciones de 1957, en *Gaceta Oficial* N° 25.576 de 3-2-1958.

democrático; y en *cuarto lugar*, así como se estableció que se consideraba delito contra la patria la intervención por la fuerza contra las autoridades electas, se estableció, también, como un “deber patriótico,” la resistencia contra la fuerza o contra todo hecho subversivo.

Como consecuencia, también se consideró como un delito contra la patria, la colaboración con las fuerzas y con los hechos subversivos, que pudieran provocar la ruptura de la estabilidad constitucional y democrática que resultara de las elecciones.

## ***2. La constitución de un gobierno de unidad nacional***

El segundo compromiso político establecido en el Pacto fue el de la constitución de un gobierno de unidad nacional, como exigencia para darle estabilidad al Estado de Derecho.

Por tanto, no sólo se trató de un acuerdo político para establecer una unidad popular defensiva del sistema democrático, sino además, de un pacto para convertir dicha unidad, dentro del sistema constitucional y como producto del hecho electoral, en un gobierno unitario nacional. Este compromiso político no tenía, además, límite temporal: la idea de establecer el gobierno unitario fue un compromiso que se adquirió por tanto tiempo como perdurasen los factores que amenazaban el ensayo republicano.

Por otra parte, el establecimiento de un gobierno de unidad nacional se consideró como el camino para canalizar las energías partidistas, para evitar que la oposición sistemática debilitara el movimiento hacia la democracia, y por supuesto, para evitar la discordia interpartidista.

Por último, otro elemento fundamental de este compromiso de búsqueda de un gobierno de unidad nacional, fue el de declarar que no debía haber hegemonía en el Gabinete Ejecutivo que resultara designado una vez que se produjeran las elecciones y, por tanto, que las corrientes políticas democráticas nacionales estarían representadas en él, junto con los sectores independientes, a los efectos de garantizar la participación de todos los actores en el proceso político.

## ***3. La adopción de un programa electoral mínimo común***

En tercer, lugar, para constituir ese gobierno de unidad nacional se llegó a un tercer compromiso político del Pacto, que fue establecer un programa mínimo común para concurrir al proceso electoral.

Si se trataba de un compromiso de cooperación interpartidista para mantener el régimen democrático, y para formar un gobierno de unidad nacional, era lógico que se estableciese un programa mínimo común entre los partidos participantes. Por ello, las fuerzas políticas se comprometieron a acudir al proceso electoral con un programa mínimo común.

Como consecuencia de este compromiso político, se acordó que ninguno de los partidos debía incluir en sus programas puntos contrarios al programa mínimo común, lo que desde el punto de vista práctico implicaba, hasta cierto punto, la renuncia por los partidos políticos participantes del Pacto, de ir contra el programa mínimo común en sus respectivos programas electorales.

Por supuesto, no se trataba de una renuncia a tener puntos discordantes, sino a ponerlos en sus programas de gobierno. Podía, por tanto, haber discusión sobre los puntos no incorporados en el programa mínimo común y los puntos no comunes, pero se estableció el compromiso —y este fue otro de los puntos centrales del Pacto, de los más importantes— de que la discusión pública de los puntos que no estuvieran en el programa mínimo común, debía mantenerse dentro de “los límites de tolerancia y mutuo respeto”, a lo cual los obligaban los intereses superiores de la “unidad popular y de la “tregua política”.

Aquí, de nuevo, se insistió en el elemento central de la unidad popular, de la tregua política y del mutuo respeto, qué fue lo que motivó, básicamente, este ensayo de establecer unas nuevas reglas de juego para el sistema político democrático.

Estos tres fueron, sin duda, los tres puntos básicos del Pacto; luego vinieron otros tres puntos de implementación que también se configuraron como compromisos políticos.

### **III. LOS COMPROMISOS DE IMPLEMENTACIÓN**

A los efectos de materializar los compromisos políticos del Pacto, también se adoptaron específicos compromisos de implementación del mismo.

#### ***1. Los principios para la participación en la contienda electoral***

Así, en *primer lugar*, se establecieron compromisos básicos sobre el sistema de elección de los representantes. Para ese momento, octubre del año 1958, los partidos políticos no habían podido llegar a un acuerdo sobre una candidatura única presidencial, ni sobre listas únicas para los cuerpos representativos. Por ello, en el Pacto renunciaron a un candidato único y a planchas unitarias, y acordaron que cada quien presentara su candidato presidencial y sus listas de candidatos a los cuerpos deliberantes, lo cual se consideró como compatible con la unidad. Por ello, en el documento se estableció el propósito común de fortalecer el sentimiento común de interés patriótico, así como la voluntad de tolerancia y del mutuo respeto de las fuerzas unitarias.

#### ***2. Los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos***

En segundo lugar, se estableció una *Comisión Interpartidista de Unidad*, es decir, un sistema de vigilancia del cumplimiento del Pacto, para garantizar la tregua política y la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas. A tal efecto, la Comisión Interpartidista de Unidad debía vigilar el cumplimiento de los acuerdos, orientar la convivencia interpartidista, y conocer de las quejas que pudieran formularse contra estos principios de unidad por desviaciones personalistas o sectarias. La Comisión, además, tenía por misión realizar diligencias para morigerar y controlar todo lo que pudiera comprometer la convivencia democrática.

#### ***3. Los principios relativos a la forma de participación en el proceso electoral para evitar la pugna interpartidista***

En tercer lugar, se establecieron una serie de compromisos de implementación relativos al proceso electoral que se iba a desarrollar, como resultado de la voluntad común de fortalecer la democracia.

En efecto, se estableció el compromiso de que aun cuando habría candidatos diferentes, sin embargo, debía garantizarse la “tolerancia mutua”, de nuevo, entre los partidos y candidatos, durante la campaña electoral, para asegurar que debían cumplirse los compromisos, cualquiera que fuera el partido que ganara las elecciones. Por ello se trató de un Pacto, no sólo para las elecciones de 1958, sino posteriormente, para la formación del gobierno. De allí la declaración común de que todos los votos que se obtuvieran eran para consolidar el sistema democrático y el Estado de Derecho, y de que esos votos debían considerarse como votos comunes en favor del régimen constitucional.

Por ello, asimismo, se estableció el compromiso de todos los partidos de realizar una campaña positiva, imbuida de un espíritu unitario, y que evitara —y este fue otro punto central del Pacto— planteamientos y discusiones que pudieran precipitar “la pugna interpartidista, la desviación personalistas del debate y divisiones profundas” que luego pudieran comprometer la formación del Gobierno de Unidad Nacional.

#### ***4. Los principios para la formación del nuevo gobierno de unidad***

En este excepcional documento político, por tanto, no sólo había un programa mínimo común, no sólo se comprometían los partidos a no discutir públicamente puntos disidentes con el mismo; a no incorporar en sus programas puntos contrarios; y a discutir públicamente los asuntos divergentes en forma que no comprometiera la unidad, sino además, se estableció el compromiso de realizar la campaña en forma tal que no se cayera en lo que se quería evitar: la pugna interpartidista, las desviaciones personalistas, y las divisiones entre los diversos partidos que pudieran comprometer la formación del futuro gobierno. Concluyó el documento con el compromiso de todos de respaldar el nuevo gobierno y de prestarle leal y democrática colaboración.

Cuando se lee de nuevo este documento, realmente uno se percató del hecho de que los partidos políticos sí habían aprendido una dura lección, que fue que: la lucha interpartidista extrema, basada en la destrucción del adversario y la hegemonía de un partido sobre otros, había provocado la destrucción del novel sistema democrático en la década de los cuarenta y habían provocado la dictadura. El *Pacto de Punto Fijo* fue una expresión de voluntad formal de evitar caer en la misma situación. Por supuesto, no es frecuente encontrar este tipo de Pacto Político como base para el establecimiento de un sistema político, lo que como se dijo, llevó a Juan Carlos Rey a calificarlo como “uno de los más notables ejemplos que cabe encontrar en sistema político alguno,”<sup>9</sup> de un pacto entre partidos para concretar una voluntad común para implementar la democracia, luego de un régimen autoritario.

Mediante este compromiso político, por tanto, se estableció en Venezuela un sistema de partidos, basado en relaciones mixtas de cooperación y conflictos, para asegurar la defensa del sistema frente a los enemigos antagónicos que no estaban incorporados al Pacto: las fuerzas perezjimenistas por una parte, y las fuerzas de la extrema izquierda, por la otra, que conspiraban ambas contra el régimen democrático.

#### **IV. LOS COMPLEMENTOS DEL PACTO: LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE DICIEMBRE DE 1958 Y EL PROGRAMA MÍNIMO COMÚN**

Realizada y desarrollada la campaña electoral hasta diciembre de 1958, conforme a las prescripciones del Pacto de Punto Fijo, para reforzar sus principios y el espíritu que lo animó, en diciembre de 1958, concluida dicha campaña y antes de la elección, los candidatos presidenciales, Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Wolfgang Larrazábal, firmaron en la sede del Consejo Supremo Electoral el 6 de diciembre de 1958, una Declaración de Principios ratificatoria del Pacto y el Programa Mínimo Común que se habían comprometido elaborar.<sup>10</sup>

La Declaración de Principios se hizo, “con el propósito de reafirmar el clima unitario” que había prevalecido en Venezuela desde el 23 de enero de 1958, “de asegurar la convivencia interpartidista y la concordia del pueblo venezolano y para disipar cualesquiera diferencias que hubieran podido surgir entre las organizaciones políticas en el curso del debate cívico” que venía de concluir, pues se consideraba que eran “condiciones todas indispensables a la estabilidad de las instituciones democráticas y del próximo gobierno constitucional.”

Con base en esos propósitos, los candidatos a la Presidencia de la República, “tomando en cuenta el contenido y el espíritu del Pacto de Unidad suscrito por Acción Democrática, COPEI y

<sup>9</sup> Véase Juan Carlos Rey, *Problemas Socio-Político de América Latina*, Caracas 1980, p. 315.

<sup>10</sup> Véase el texto en el *Pacto suscrito...*, folleto publicado por el Concejo Municipal del Distrito Federal, *cit.*, pp. 15 y ss.

Unión Republicana Democrática” el 31 de octubre de 1958, formularon una Declaración de Principios en torno a los siguientes cinco puntos:

***1. El respaldo al resultado de las elecciones y defensa del régimen constitucional***

En *primer lugar*, en cuanto al respeto absoluto del resultado de las votaciones y defensa del régimen constitucional, en cuanto al candidato a la Presidencia que resultare electo por voluntad popular, el mismo gozaría del respaldo de los otros candidatos y de los partidos que suscribieron el Pacto,

“comprometiéndose todos actuar en defensa de las autoridades legítimamente constituidas y de las instituciones democráticas en el caso de que se produjera una acción que pretenda vulnerar y desconocer la decisión soberana del pueblo”.

***2. La organización de un gobierno de unidad nacional***

En *segundo lugar*, se reiteró la voluntad de que con el objeto de darle efectiva vigencia a la unidad popular y obtener de ella sus máximos frutos, el Presidente constitucional que resultara electo debía organizar “un gobierno de unidad nacional sin hegemonías partidistas” en el cual debían estar representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país.

***3. El desarrollo de una política basada en el Programa mínimo común adoptado***

En *tercer lugar*, los candidatos a la Presidencia declararon que el gobierno constitucional que resultara de las elecciones, debía “realizar una administración inspirada en el programa mínimo de gobierno” que en esa misma fecha aprobaron y firmaron los candidatos, en el cual se establecieron definiciones de acción gubernamental en las áreas “Acción Política y Administración Pública”, “Política Económica”, “Política Petrolera y Minera”, “Política Social y Laboral”, “Política Educativa”, “Fuerzas Armadas”, “Política Inmigratoria” y “Política Internacional.”

***4. El mantenimiento de la tregua política interpartidista***

En *cuarto lugar*, se reiteró que la preocupación fundamental del Presidente de la República, de su gobierno y de las organizaciones políticas signatarias del Pacto de Punto Fijo, sería “el mantenimiento y consolidación de la tregua política y la convivencia unitaria de las organizaciones democráticas como las mejores y más sólidas garantías del afianzamiento y permanencia de las instituciones republicanas”, a cuyos efectos, tanto el gobierno como los partidos debían adoptar las providencias que estimaran necesarias al cumplimiento de tan importantes finalidades.

***5. La voluntad común de reconstruir la democracia como obra permanente***

Por último, en *quinto lugar*, en la Declaración de Principios de diciembre de 1958, los tres candidatos a la Presidencia de la República reiteraron el espíritu unitario de la reconstrucción democrática, al declarar que la firma de la misma tenía por propósito llevar a la conciencia de los venezolanos la convicción de que al terminar ese proceso electoral, ejemplar en nuestra historia democrática, era indispensable el concurso generoso y responsable de todos para realizar con sentido de permanencia la obra de recuperación democrática, cultural, espiritual y económica que reclamaba el país.

**V. LA CONSECUENCIA DEL PACTO DE PUNTO FIJO: LA CONSTITUCION DE 1961**

El Pacto de Punto Fijo, puede decirse, tuvo como producto fundamental el texto de la Constitución de 1961, y ello resulta del hecho de que la primera tarea que se impusieron los Senadores y Diputados electos en las elecciones generales de diciembre de 1958, fue la elaboración del texto constitucional.



## **1. La sanción de la nueva Constitución por el Congreso electo conforme a la Constitución de 1953**

En efecto, como se dijo, el *Pacto de Punto Fijo* se suscribió en octubre de 1958; las elecciones generales se realizaron en diciembre de 1958; el 23 de enero de 1959 se celebró el primer aniversario de la Revolución democrática de 1958, y el 2 de febrero de 1959 se instaló en el Congreso la Comisión de Reforma Constitucional, como Comisión Bicameral en el Congreso electo.

Puede decirse que en la historia constitucional venezolana sólo ha habido dos casos en los cuales una Constitución no fue elaborada por una Asamblea Constituyente, sino por el Congreso existente o electo, y esas fueron las Constituciones de 1936 y de 1961.

En 1936, luego de la muerte del dictador J. V. Gómez, fue el Congreso que existía el que reformó la Constitución, lo cual se explica porque al asumir el poder el general Eleazar López Contreras se abrió un período de transición, sin que hubiese habido una ruptura total del sistema anterior. Sin embargo, en 1958 a pesar de que hubo una ruptura completa en el proceso político, pues incluso en febrero se declaró inexistente el plebiscito celebrado el 15 de diciembre de 1957 y las elecciones realizadas en esa fecha para los cuerpos representativos, los cuales fueron formalmente disueltos, no se optó por convocar una Asamblea Constituyente, habiéndose procedido a elegir los diputados y senadores al Congreso, habiendo asumido entonces el Congreso electo, conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1953, el proceso de elaboración y sanción en el nuevo régimen, de la nueva Constitución.

## **2. Los acuerdos para la elaboración de la nueva Constitución en la Comisión Bicameral designada**

La Comisión de Reforma Constitucional, como se dijo, se instaló el 2 de febrero de 1959 y en su segunda reunión que tuvo lugar el 23 de febrero de 1959 se formularon tres acuerdos básicos que orientaron la elaboración del Proyecto de Constitución:

En *primer lugar*, se acordó tomar como base de discusión el texto de la Constitución de 1947, y de allí todas las semejanzas que existen entre el texto de 1947 y el de 1961. Además, la Constitución de 1947 había sido intensamente discutida en una Asamblea Constituyente, en la cual habían intervenido todos los partidos políticos que participaron en el Pacto de Punto Fijo.

En *segundo lugar*, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia con relación al texto de la Constitución de 1947.

Y en *tercer lugar*, se acordó también que debían precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos respecto al proceso de reforma constitucional.<sup>11</sup>

De las discusiones de la Comisión, en su segunda sesión, se evidenció la existencia de un acuerdo tácito: que la reforma constitucional debía concebirse en el seno de la propia Comisión al elaborarse el Proyecto, y que no debía abrirse la discusión en las Cámaras al presentarse el Proyecto a las mismas. Este Acuerdo se precisó luego, en la tercera reunión de la Comisión el 26 de febrero de 1959.

En efecto, en el texto del Acta N° 3, consta que se dio lectura a una comunicación del Partido Comunista, que había participado en las elecciones, aun cuando no era parte del Pacto de Punto Fijo, en la cual señaló que estaba conforme con que se iniciara la elaboración de la Constitución partiendo del texto de 1947, pero advirtiendo que en la oportunidad en la cual se discutiera una

<sup>11</sup> Véase el texto en *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Tomo I, Vol. 1, Caracas 1971, p. 5.

reforma a fondo de la Constitución, sostendrían sus puntos de vista sobre las cuestiones que considerasen debían ser incluidas en el texto. En relación a ello, el Senador Raúl Leoni, Presidente del Senado y quien luego fue Presidente de la República (1964-1969), manifestó que en dicha comunicación “se ha dejado abierta la posibilidad de plantear una discusión filosófica en el seno de las Cámaras *lo que es precisamente lo que se ha querido evitar.*”<sup>12</sup>

Evitar discusiones filosóficas sobre un texto no era otra cosa que abogar por el mantenimiento del espíritu unitario que existía, y ese fue el criterio que se siguió en la Comisión Bicameral, en la cual se discutió el proyecto, no habiendo sido el mismo objeto del debate en las Cámaras.

En el mismo sentido, el entonces Diputado Rafael Caldera y luego también Presidente de la República (1969-1974), formuló la propuesta de que los partidos políticos debían presentar los temas que pudieran ser polémicos para discutirse en la Comisión, pero con la advertencia de que los partidos no debían fijar posición “ya que esto último puede suscitar diferencias ideológicas,”<sup>13</sup> con lo cual se buscaba evitar que se cerrara el debate y la posibilidad de llegar a acuerdos por diferencias ideológicas, que luego no permitieran llegar a un consenso.

### **3. *La redacción de la Constitución de 1961 sin rigidez ideológica***

Por tanto, sin duda, el espíritu de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, de un Congreso cuya elección era el resultado de un pacto unitario, fue el de redactar un texto que también fuera reflejo de ese pacto político.

Ello resulta claro, por otra parte, de la propia Exposición de Motivos del Proyecto, al hacer el recuento del trabajo realizado por la Comisión. Se afirmó, en efecto, que:

“se ha trabajado en el seno de la Comisión Bicameral con gran espíritu de cordial entendimiento. Se ha mantenido en todo instante el propósito de redactar un texto fundamental que no represente los puntos de vista parciales, sino aquellas líneas básicas de la vida política nacional en las cuales pueda haber y exista convergencia de pensamientos y de opiniones en la inmensa mayoría, quizás podríamos decir en la totalidad de los venezolanos.”<sup>14</sup>

Este párrafo de la Exposición de Motivos, en el cual se afirmó que la Comisión Bicameral quiso elaborar un texto que no representara el punto de vista parcial y que representara las líneas básicas de la vida política nacional, de manera que realmente fuera un pacto político - como es toda Constitución - de la sociedad venezolana en un momento determinado, evidencia que fue una consecuencia de un pacto político previo para establecer un sistema de partidos, como lo fue el Pacto de Punto Fijo, con base a criterios unitarios y por sobre las luchas políticas. democrática

De allí que en esa Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 se afirmara que:

“Esta idea nos ha conducido a hacer de todas y cada una de las reuniones de la Comisión, una ocasión de intercambiar puntos de vista y esforzarnos para encontrar *fórmulas de aceptación común*. Las deliberaciones no se han mantenido en los límites formales del debate parlamentario; han tenido más bien carácter de conversaciones sinceras e informales, tras de las cuales hemos logrado en la mayoría de los casos una *decisión unánime*.”<sup>15</sup>

Resulta, por tanto, de la Exposición de Motivos, el empeño que tuvo la Comisión Bicameral en lograr fórmulas de aceptación común, que no representaran puntos de vista parciales, sino las líneas

---

<sup>12</sup> *Loc. cit.*, pp. 6 y 7

<sup>13</sup> *Loc. cit.*, p. 8.

<sup>14</sup> Véase el texto en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas 1961, pp. 205 y ss.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*, p. 205.

básicas de la vida política nacional. Por ello, el texto no podía representar una opción rígida político-ideológica, agregándose en la propia Exposición de Motivos, que el texto:

“deja cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e injertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República sin tener que apelar a la reforma constitucional.”<sup>16</sup>

Esto fue muy importante, pues expresó la idea de la Constitución como un instrumento que no respondía a un punto de vista parcial, cuyos dispositivos podían ser complementados por el legislador ordinario, para adaptarla a las nuevas realidades concretas, derivadas de la experiencia de vida republicana, sin llegar a modificar el texto. Por supuesto, la “flexibilidad” de la cual habla la Exposición de Motivos, no se refiere a que la Constitución de 1961 no fuera rígida, que lo era, por los mecanismos especiales de Enmienda y Reforma General que previó, sino a que la misma no tendría rigidez ideológica, en cuanto a las opciones para su desarrollo y adaptabilidad en el proceso político.

#### **4. *La reafirmación de la Constitución de 1961 como producto del Pacto de Punto Fijo***

Ahora bien, ese carácter de la Constitución de 1961 como producto directo del Pacto de Punto Fijo, se confirmó en diversas expresiones formuladas por los propios redactores del Proyecto de Constitución, y basta para constatarlo mencionar las opiniones de tres de las personas que estuvieron directamente involucradas en el proceso: la del Presidente Raúl Leoni, quien fue Presidente de la Comisión Bicameral; la del Presidente Rafael Caldera, quien fue Vicepresidente de la Comisión Bicameral, y la del Secretario de la propia Comisión Bicameral, el profesor José Guillermo Andueza.

En efecto, Raúl Leoni, Presidente del Congreso para el momento en el cual se promulgó la Constitución, y luego fue Presidente de la República (1964-1969), en el discurso que pronunció en el “Congreso al conmemorarse el X Aniversario de la Constitución” el 23 de enero de 1971, expresó que después del 23 de enero de 1958:

“se cancela el desorden instituido en el gobierno y lógicamente, el recobrar de la soberanía reclama la elaboración de una nueva Carta Fundamental. Fruto de un tácito pacto de todas las fuerzas políticas, la dictadura se derrumba. Un clima de armonía preside el Congreso que dicta la Constitución. Y este ambiente de transacción y conciliación trasciende el ámbito mismo de la Comisión Redactora. Así, el resultado permite que *ideologías a veces contrapuestas, coincidan en una finalidad superior*, como era la de lograr con la promulgación de la Constitución, el cabal retorno a la legalidad y la derogatoria de un ordenamiento constitucional espurio que debió haber sido derogado el 23 de enero.”

Luego agregó Leoni:

“La Constitución del 61 permite la transformación de la sociedad venezolana, sin que tenga como contrapartida el doloroso sacrificio de las libertades. Más que una Constitución pragmática, de lo cual nos cuidamos mucho sus elaboradores, es una Constitución flexible. No en el sentido que le dan los constitucionalistas ortodoxos, sino en el mucho más amplio que nos enseña la semántica”<sup>17</sup>.

Quedó clara, así, la apreciación de Raúl Leoni de que la Constitución fue elaborada bajo el espíritu de unidad, de transacción, de conciliación derivado del proceso del 23 de enero de 1958,

---

<sup>16</sup> *Loc. cit.*, p. 205.

<sup>17</sup> Véase en Raúl Leoni, *X Aniversario de la Constitución de 1961, Discurso de Orden*, Caracas 1971, p. 11.

origen del Pacto de Punto Fijo, y de que era un texto “flexible,” en el sentido de no comprometido, que permitía luego su desarrollo en el proceso democrático.

El Presidente Rafael Caldera también coincidió con esta apreciación. En su discurso ante el Congreso sobre el “Pensamiento Político Latinoamericano con motivo del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar,” en junio de 1983, señaló que:

“Estaban frescas todavía las experiencias de la etapa que se inició imperfectamente de 1936 a 1945 y que tuvo un ritmo especial de 1945 a 1948. Los fracasos, los desengaños, los peligros, fueron, sin duda, una advertencia, y todo ello se refleja en una Constitución que contiene una mezcla de idealismo y de realismo, que tiene una inspiración ideal, clara, marcada, proyectada hacia adelante y que tiene en sí misma el resumen de la experiencia, de las dificultades experimentados y de los fracasos sufridos en oportunidades anteriores.”<sup>18</sup>

Este pensamiento lo expresó Rafael Caldera desde el mismo momento en el cual se promulgó la Constitución. Y así, en el discurso que pronunció en el acto de promulgación de la Constitución el 23 de enero de 1961, dijo lo siguiente:

“Queríamos una Constitución del pueblo y para el pueblo; una Constitución de todos y para todos los venezolanos. Para ello necesitábamos animar el espíritu de unidad nacional que caracterizó el movimiento del 23 de enero. En la Comisión y en los debates consta el elevado espíritu que pudo mantenerse, de lo cual hay elocuente testimonio en variadas intervenciones. Se solventaron casi siempre con espíritu venezolano, las comprensibles discrepancias; las que subsistieron —como no podía menos de ocurrir— no alcanzaron a borrar el anchuroso espacio de la convergencia.”<sup>19</sup>

Posteriormente, en el discurso que pronunció a los 15 años de la Constitución, Caldera resumió el planteamiento en una frase: “El presupuesto básico de la Constitución reside en el consenso, en su aceptación general,”<sup>20</sup> lo que llevó al profesor José Guillermo Andueza a expresar que: “El espíritu del 23 de enero, tuvo, en verdad, su mejor expresión en la Carta Fundamental.”<sup>21</sup>

El mismo Andueza destacó “el espíritu del 23 de enero” como uno de los factores ambientales que influyeron mucho en algunas de las decisiones políticas tomadas en la Constitución de 1961.<sup>22</sup>

En todo caso, basta leer el texto del *Pacto de Punto Fijo* y seguir el proceso político posterior, para constatar que la Constitución de 1961 fue un producto directo del mismo: su texto se elaboró influido por los principios que hemos visto de unidad, de concordia, de evitar las divergencias interpartidistas y de lograr acuerdos entre ellos, para establecer un texto flexible, no comprometido definitivamente con ninguna orientación y que sentara las bases de la República, de acuerdo al espíritu unitario, dentro de un régimen democrático. Por ello, la Constitución de 1961 fue la de más larga vigencia en la historia constitucional anterior, más que la de la Constitución de 1830 que duro hasta 1858.

En todo caso, si se analiza globalmente la Constitución de 1961, a la luz de sus antecedentes políticos, puede concluirse que ese “espíritu del 23 de enero” tuvo efectos directos en el texto

---

<sup>18</sup> Consultado en original, p. 8

<sup>19</sup> Véase en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Los Andes, N° 7, p. 32.

<sup>20</sup> Rafael Caldera, *A los 15 años de la Constitución Venezolana*, Caracas 1971, p. 11.

<sup>21</sup> Véase su nota “Rafael Caldera, Constitucionalista” en *Estudios sobre la Constitución Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I, Caracas 1979, pp. XXVI y XXVII.

<sup>22</sup> Véase en “Introducción a las Actas” en *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela, cit.*, Tomo I, Vol I, p. XXIV.

constitucional, particularmente en tres aspectos: en el establecimiento de un régimen político democrático representativo, con previsiones para su mantenimiento que marcó la constitución política del Estado; la estructuración de un Estado constitucional de derecho; y en el establecimiento de un peculiar sistema político-económico-social, que configuró la constitución económica, basada en el principio de la libertad económica con posibilidad para el Estado de promover el desarrollo económico y restringir dicha libertad.

En particular, en cuando al establecimiento de los principios para el funcionamiento del Estado de derecho, en la Constitución de 1961, como pacto político adoptado por el pueblo en ejercicio de su soberanía, que resultó del pacto de Punto Fijo, se aseguró que los representantes del pueblo fueran siempre electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto; que quienes gobernasen y ejercieran el poder público estuviesen sometidos a controles conforme al principio de la separación de poderes, y con sujeción plena a la Constitución y a las leyes (principio de legalidad); y que el funcionamiento del Estado se desarrollara en un marco en el cual la primacía de la dignidad humana estuviese garantizada, y los derechos del hombre que se declararon expresamente en el texto constitucional, fuesen protegidos, pudiendo los ciudadanos exigir el control judicial de todos los actos del Estado.

La satanización del Pacto de Punto Fijo por parte de Hugo Chávez, en realidad, no fue otra cosa sino una satanización de la propia democracia, y ello es lo que explica que hubiera sido progresiva y deliberadamente demolida a partir de 1999, con las políticas y acciones de su gobierno.<sup>23</sup>

En todo caso para cuando haya que restablecer la democracia en el país, la enseñanza del liderazgo py de los partidos políticos de 1958, reflejadas en la suscripción del pacto de Punto Fijo, es algo que deberá tener en cuenta el nuevo liderazgo que tenga que asumir esa tarea.

New York, enero 2022

---

<sup>23</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chavez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010.