

«La Constitución sirve para todo»

Juan Carlos Rey

*“Dentro de la Constitución todo,
fuera de la Constitución nada”*
Hugo Chávez

1 Presentación

La convocatoria del presidente Nicolás Maduro a una Asamblea Constituyente, con el propósito de modificar el contenido y alcance de la Constitución de 1999, hasta ahora formalmente vigente, está dando lugar a una severa pugna entre quienes se oponen a tal reforma y los defensores de la misma.

Entre los primeros están los tradicionales opositores al chavismo, pero también algunos antiguos partidarios de Chávez, que creen que el presidente Maduro con sus políticas, y en particular con su intento de modificar la Constitución, está abandonando principios revolucionarios que el “*comandante supremo y eterno*” impulsó, por lo que consideran que el “*madurismo*” se ha convertido en una traición al chavismo.

Frente a ellos se encuentran los defensores de las políticas del presidente Maduro, que sostienen que lo que en realidad éste trata de hacer es desarrollar y profundizar varios de los principios propios de la democracia participativa y protagónica, que Chávez intentó plasmar con la reforma constitucional de 2007, pero que el resultado adverso del referéndum al que se la

sometió le impidió perfeccionar. Señalan, además, que mientras quienes ahora se oponen a la reforma, alegando su supuesta inconstitucionalidad, fueron los mismos que desde el principio se negaron a reconocer la legitimidad de la Constitución 1999, en la cual nunca han creído, en cambio los que apoyan la reforma, son quienes fueron y se han mantenido fieles a las ideas y al proyecto político de Chávez. Y mientras que los primeros aparentan defender la intangibilidad de la Constitución de 1999, en cuya legitimidad nunca han creído, los segundos aspiran a desarrollar y profundizar los principios propios de la nueva forma de gobierno — la democracia participativa y protagónica — que dicha Constitución proclama.

Por otra parte, según sostiene Maduro y quienes le apoyan, la convocatoria a la Asamblea Constituyente es el recurso con el que el gobierno trata evitar la guerra civil, pues en lugar de la violencia y el terrorismo, que la oposición está interesada en mantener, proporcionará un espacio en el que ambas partes podrán intercambiar sus puntos de vista y hacer valer sus respectivas pretensiones para poder solucionar pacíficamente sus diferencias, mediante el diálogo y la negociación.

En el presente ensayo utilizaré varias ideas y análisis tomados de mis publicaciones anteriores que me servirán para ilustrar las diversas formas de concebir el constitucionalismo, que espero puedan arrojar luz sobre las implicaciones y posibilidades de las reformas constitucionales que pretende hacer Maduro.

2 La Constitución y el “constitucionalismo” como ideologías políticas

Mientras que hay países en los que las ideologías políticas han asumido formas de discurso religioso, filosófico o económico, en el caso de Venezuela esas ideologías frecuentemente se han desarrollado como discursos del tipo jurídico, centrados en la “Constitución”, considerada como el fundamento del gobierno. Pero el “*constitucionalismo*” —como podríamos llamar a esta modalidad ideológica— puede revestir diferentes formas. Como lo observaba *Vallenilla Lanz*, puede consistir en un utopismo ingenuo, para el cual las constituciones escritas son moldes para fabricar pueblos, y cree que basta con diseñar sobre el papel un orden ideal y deseable para que se convierta en realidad. Pero frecuentemente tales ideologías, lejos de caracterizarse por la ingenuidad, se utilizan para justificar o encubrir la situación real existente, pues por medio de una constitución escrita inefectiva (“*constitución de papel*”, la llamaba *Vallenilla Lanz*¹) tratan de ocultar la sordidez y abyección del “orden” político real, proporcionando una ilusión de respetabilidad a alguna élite interna o ante otras naciones.

La famosa frase que he utilizado como título del presente ensayo (“*La Constitución sirve para todo*”) ilustra lo dicho, pues fue pronunciada por el presidente *José Tadeo Monagas*, quizá irónicamente, para referirse a la su-

¹ La expresión y el concepto de “*constitución de papel*”, original de *F. Lassalle* (Lassalle, [1864] 1931) fue popularizado en Venezuela por *Laureano Vallenilla Lanz*, contraponiéndolo a veces al de “*constitución orgánica*” (Vallenilla [1925] 1963).

puesta “normalidad” constitucional, que en realidad no existía, con motivo del llamado “*asalto al Congreso*” del 24 de enero de 1848.²

Por otra parte, para poder comprender el cabal significado de la frase que Chávez se complacía en repetir —“*Dentro de la Constitución todo, fuera de la Constitución nada*”—, tenemos que aclarar qué era lo que entendía con tal expresión, pues a primera vista parecería que está confirmando la doctrina sustentada por los más prestigiosos autores de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, que han defendido la tesis de la *soberanía de la constitución*, que implicaría la supremacía de unas normas impersonales, objetivas, que se imponen a los gobernantes por encima de sus eventuales preferencias personales. Pero como veremos, para Chávez la constitución no consistía en un conjunto de normas impersonales relativamente fijas, sino que significaba la instauración de una “*Revolución permanente*”, tal como él la concibe y la va diseñando como personaje carismático que “*representa*”, o mejor “*encarna*” al *pueblo*. Y lo que entiende por *pueblo*, no es el conjunto de todos los ciudadanos en los que se supone que reside la soberanía, sino

² Recordemos los hechos. El Congreso, que contaba con una mayoría del partido conservador, amenazaba con enjuiciar al presidente José Tadeo Monagas, que era apoyado por los liberales, por presuntas violaciones de la Constitución para destituirlo de su cargo y condenarlo por traición. Mientras esto ocurría, turbas liberales armadas, que contaban no sólo con la pasividad sino con la aquiescencia apenas velada del gobierno, rodearon amenazadoramente el Congreso para impedirlo. Los miembros de éste, viendo en peligro sus vidas, decidieron disolver la reunión para que cada uno buscara la mejor manera de ponerse a salvo. Cuando trataron de abandonar el Congreso, varios de sus miembros fueron atacados por la muchedumbre y cuatro de ellos fueron muertos. Buena parte de los que se salvaron, temiendo por sus vidas, se ocultaron donde pudieron o buscaron refugio en diversas legaciones extranjeras. El presidente Monagas, que no había hecho nada para garantizar la seguridad de los legisladores, envió a algunos de sus partidarios para que los hallaran y les convencieran, mediante una mezcla de promesas y amenazas, de la necesidad de restablecer el *quórum* para el funcionamiento del Congreso, y así dar la impresión de que el hilo constitucional no se había interrumpido y de que todo continuaba trascurriendo con plena normalidad. Un joven político liberal, *Lucio Pulido*, que visitó al presidente Monagas en su casa, la misma noche del día en que ocurrió esto, pudo oír la narración de los enviados por el Jefe de Estado, que acudieron a comunicarle el éxito de sus gestiones. Según *Pulido*, el presidente *Monagas* pronunció su famosa y cínica frase: “*La Constitución sirve para todo*” (pág. 97). De acuerdo al propio *Pulido*, ese supuesto restablecimiento de la “normalidad” consistió en realidad, en una “reunión forzada” del Congreso que “había sido disuelto por la fuerza”, de modo que “*su reinstalación en Caracas*”, en el contexto en que esto ocurría (es decir, con unas turbas liberales amenazantes, que contaban con la complicidad del gobierno) “*era una verdadera irrisión*” (pág. 96). *Pulido* (1880: 96-97).

aquellos que reconocen y aceptan el liderazgo de Chávez, que constituyen —o que se espera que constituirán, más temprano que tarde— la mayoría. Una vez muerto Chávez, su sucesor Maduro, ante el evidente declive del apoyo que experimenta el régimen, trata de recuperarlo mediante una desesperada reforma de la Constitución, intentando desarrollar, en las circunstancias que hoy en día son mucho más adversas, un proyecto constitucional que se inscribe en la misma línea, aunque es mucho más radical, que el que Chávez intentó que se aprobara en el referéndum de 2007, y no obstante fracasó. De “*huida hacia delante*” han calificado algunos a tal intento.

3 La Soberanía de la Constitución

De acuerdo a la Teoría del Estado y la Teoría de la Constitución clásicas, cuando el pueblo, como poseedor de la soberanía —y por tanto, como titular del poder constituyente originario— dicta una Constitución, está llevando a cabo un acto revolucionario, que no está sometido a límites constitucionales ni legales. Pero tan pronto como culmina tal acción y se pone en vigencia la nueva Constitución, el poder constituyente entra por su propia decisión en una especie de letargo o de hibernación. Lo que ocurre es que a partir de entonces, en vez de la *soberanía directa el pueblo*, rige la *soberanía de la Constitución*. O si se prefiere, en adelante la soberanía popular se va a ejercer indirectamente, a través de la supremacía de la Constitución, obra del pueblo. Tal es el significado del conocido aforismo “un gobierno de leyes y no de hombres”, que se expresa en principios como el Estado de Derecho, el principio de legalidad, etc., y que implica la *soberanía de la Constitución* y el imperio de las normas.

Sin embargo, el hecho de que la llamada *Constitución Bolivariana*, la de 1999, haya sustituido el tradicional modelo de *democracia representativa*, por uno nuevo caracterizado por ser una *democracia participativa y protagónica*, significaría, según algunos de los chavistas, defensores de este modelo, que el pueblo estaría dispuesto en todo momento a ejercer su poder soberano. De modo que el poder constituyente originario podría ser permanentemente activado por el presidente, no sólo durante el proceso de elaboración de la Constitución, sino también durante toda su ejecución, por lo cual, en principio, no concluye nunca. Lo cual significa la muerte del constitucionalismo y del orden constitucional, pues estaríamos en un estado que Chávez califica, tomando la expresión de *Trotsky*, como de “*Revolución permanente*”, que evidentemente es la negación del Estado de Derecho.

Por otra parte, el Presidente Chávez identificaba como manifestaciones del *Poder constituyente originario* cualquier expresión de apoyo de las masas a su proyecto político o hacia su persona, como por ejemplo, las actos del 13 de abril del 2002, en los que muchedumbres chavistas se movilizaron en su respaldo y contra el *golpe de Estado*. Pero en cambio, no identifica como expresión de tal poder la manifestación, no menos masiva, que la oposición organizó dos días antes pidiendo su renuncia. También consideraba que eran manifestaciones del poder constituyente originario, los votos a su favor en las elecciones presidenciales del 3 de diciembre de 2006, pues —citamos textualmente al Presidente— “*casi 7 millones y medio de votos, esos millones y millones de almas, corazones y voluntades no fueron otra cosa sino el poder constituyente convertido en un día en actor fundamental de su propia historia.*” Resulta así que para el Presidente Chávez, el *Poder constituyente*

originario no es la totalidad del pueblo en cuanto titular de la soberanía, que sólo se expresaría muy ocasionalmente, cuando se trata de dictar una nueva constitución, sino que entiende por tal a cualquier parcialidad con tal que se manifieste, en algún modo, a favor de la revolución que él propugna. Inspirándose en las confusas ideas de un revolucionario italiano, *Antonio Negri*,³ famoso por su extrema radicalidad, *Chávez* ataca el normativismo racionalista que está en la base del constitucionalismo occidental, para sustituirlo por una suerte de *decisionismo voluntarista*, que siempre caracterizó a sus proyectos políticos, y que le permite dar rienda suelta a una utopía, carente de un mínimo de racionalidad. De manera que ese poder constituyente, siempre disponible para ser activado por el Presidente, “*nos permite —dice Chávez— relativizar, romper con el racionalismo modernizante y abrir nuevos espacios y nuevos tiempos [...] pues rompe, pulveriza el racionalismo de los modernos [y] nos permite activándolo, incluso, cambiar el tiempo histórico, [pues] todo es relativo [como] está demostrado*”.⁴

Un Poder Constituyente originario, siempre presente y omnipotente equivale a lo que Carl Schmitt (1964) ha llamado una *dictadura soberana* sin límites de duración.⁵

³ Véase, Antonio Negri (1994).

⁴ “*Texto del Discurso de Juramentación del presidente Hugo Chávez del 10 de enero de 2007*”, versión sin corregir de la Sección de Edición de la Dirección de Servicio y Atención Legislativa, bajado el 12 de enero de 2007 de la dirección <<http://asambleanacional.gob.ve/ns2/discursos.asp?id=88>>

⁵ En Carl Schmitt (1964). Véase el artículo de H. Njaim (2000). Por su parte Alberto Arvelo Ramos ha ido más lejos, al calificar el poder constituyente chavista como “una dictadura totalitaria de duración indefinida (Arvelo Ramos 1998: 47).

4 Forma de Estado y forma de gobierno: posibles incongruencias entre ambas

Es importante distinguir, por una parte, cuál es la autoridad última en la que reside el poder supremo o soberanía, que sirve para caracterizar la *forma de Estado* y, por otra parte, la *forma de gobierno* que es la estructura política especializada encargada de tomar las decisiones colectivas, y hay que tener en cuenta la posible falta de coherencia entre ambas, pues pueden ser de naturaleza distinta (Rey 2003: 48-51). La distinción factual y conceptual entre ambas formas se desarrolló a partir de la Baja Edad Media, pero es sobre todo Rousseau quien precisó la diferencia existente entre el soberano, formado por la generalidad del pueblo, y el gobierno, que tiene una existencia particular, y que a diferencia de aquél, que es lento y pesado en sus decisiones, puede actuar con vigor y celeridad (*Du Contrat Social*, 1762, Lib. III, Cap. I). Para Rousseau la única forma legítima de Estado es la *democracia*, en la que el soberano es la totalidad del pueblo, al cual corresponde la aprobación de las leyes y el nombramiento del gobierno. Pero el soberano puede optar por cualquiera de las tres posibles formas de gobierno desarrolladas por el pensamiento político clásico (democracia, aristocracia o monarquía), además de una multitud de formas mixtas. (Lib. III, Cap. III). Pero aunque la falta de semejanza —o incoherencia— entre la forma de Estado y la de gobierno no ocurre sólo con las democracias, es sin duda con éstas cuando resulta más peligrosa y tiene consecuencias más graves. Según Rousseau, el mero hecho de la existencia del gobierno como un cuerpo especializado, distinto del soberano, representa un peligro continuo para la soberanía, pues la usurpación de ésta (que se supone que pertenece a la generalidad del pue-

blo) por parte de unos gobernantes particulares es “*el vicio inherente e inevitable*” de todo cuerpo político democrático. La razón de ello es muy clara: bajo la forma de Estado democrático, el soberano no existe como un cuerpo, que se pueda reunir permanentemente para expresar su voluntad y así enfrentarse y resistir la voluntad de los gobernantes (Lib. III, Cap. X), como sí ocurre, en cambio, cuando el soberano es un monarca o una aristocracia. En el Estado democrático “*el soberano sólo actúa cuando el pueblo está reunido*”, pero aunque es necesario que existan asambleas periódicas frecuentes que se reúnan con tal fin, es imposible hacer de tales reuniones una actividad continua y permanente (Lib. III, Caps. XII-XIII). En teoría el pueblo es la fuente última de toda autoridad, pero frecuentemente esto no es sino una mera imputación o ficción jurídica. El poder del pueblo es en gran parte puramente nominal, pues en la práctica no va más allá de aprobar la Constitución (cuando se somete a referéndum tal aprobación) y de elegir a los gobernantes, en tanto que el poder real y efectivo está en manos de estos últimos. Resulta así que a menos que el Estado democrático esté acompañado de formas de gobierno o de instituciones también democráticas, que permitan al pueblo controlar efectivamente a los gobernantes y, en el extremo, desplazarles del poder cuando su conducta sea insatisfactoria, el poder último que se atribuye al pueblo no pasa de ser una ilusión.

Eso explica el que la mera idea de un Estado democrático sin gobierno democrático, resulte insatisfactoria; y explica, también, que no pocas veces los enemigos de la democracia estén dispuestos a reconocer la soberanía nominal del pueblo, siempre que ellos conserven el control del gobierno. Pero tampoco es satisfactorio para la teoría de la democracia, un mero gobierno

democrático (en el sentido de que los gobernantes sean seleccionados mediante elecciones competitivas), pero en el que el poder último y supremo —la soberanía— resida en titulares distintos del mismo pueblo (por ejemplo, en una aristocracia, una oligarquía, o en el estamento militar, etc.), pues a diferencia del pueblo, estos otros eventuales sujetos de la soberanía no son entidades ideales o abstractas, sino grupos reales, organizados permanentemente y dotados de poderosos recursos; de modo que en este caso el poder soberano no será meramente nominal, sino muy real y efectivo

5 La perspectiva constitucional para el análisis político

Si consideramos al Estado como un sistema de toma de decisiones colectivas obligatorias para el conjunto de la sociedad, en él se pueden distinguir analíticamente dos niveles de funcionamiento. Por un lado, el *nivel constitucional*, en el que se establecen las reglas básicas del orden político, en virtud de las cuales se tomarán las decisiones colectivas; y, por otro lado, el *nivel operacional*, en el que el gobierno, de acuerdo a esas reglas, toma las decisiones obligatorias para el conjunto de la sociedad. De modo que el establecimiento de la *constitución* es un acto político de la más alta jerarquía: es una meta-decisión, es decir, una decisión acerca de la forma de tomar decisiones colectivas.⁶

En su sentido más general el término “constitución” se refiere al conjunto de normas fundamentales del orden político de un Estado, que proceden de su máxima autoridad, el *poder soberano*, que en su carácter de “poder constituyente originario” regula las siguientes cuestiones: (i) Cuál es la estructu-

⁶ Rey (1992: 17-18). Sigo la formulación de Buchanan y Tullock (1962).

ra especializada (= *gobierno*) —en el supuesto de que exista⁷— encargada de tomar decisiones obligatorias para el conjunto de la sociedad, y la forma de seleccionar a sus titulares; (ii) cuáles son los requisitos formales y sustantivos que deben cumplir esas decisiones para poder ser consideradas obligatorias. Esto comprende tanto los procedimientos para la toma de decisiones, como los límites materiales de las mismas, incluyendo posibles temas que no pueden ser objeto de decisiones colectivas. También puede incluir ciertos criterios generales acerca del contenido positivo de las decisiones. Y (iii) normalmente incluye, también, los procedimientos que deben seguirse para modificar válidamente las propias reglas constitucionales (reforma y enmienda constitucional). Cualquier intento de modificación que se haga sin respetar dichas normas es, en realidad, un acto revolucionario.

En el mundo occidental la idea de *gobierno constitucional* suele asociarse con la idea de *gobierno democrático*, pero las relaciones entre ambos conceptos no están exentas de tensiones, hasta el punto que puede decirse que existe una cierta contradicción entre la *democracia*, entendida como gobierno supremo del pueblo, y el *constitucionalismo*, entendido como un intento de limitar el poder gubernamental, de modo que éste (el *constitucionalismo*) podría ser considerado antidemocrático, o al menos como una expresión de desconfianza hacia la democracia.⁸ Esta contradicción es, en muchos de sus aspectos, la misma que existe entre liberalismo y democracia, y que las democracias occidentales trataron de conciliar por medio del Estado democrático liberal contemporáneo. En Venezuela, después de la muerte de Juan Vi-

⁷ El soberano, en vez de delegar el poder gubernamental, puede decidir ejercerlo él directamente. .

⁸ Sobre las tensas relaciones entre constitucionalismo y democracia, consúltese Elster y Slagstad (1988). Véanse, también, los libros de Greenberg, Katz, Oliviero y Wheatley eds. (1993); y Mueller (1996).

cente Gómez, los dos presidentes que le sucedieron, López Contreras y Medina Angarita, unieron y confundieron las ideas de *gobierno democrático* y de *gobierno constitucional*, hasta llegar a considerarlas como equivalentes⁹ Pero para evitar esta confusión hay que precisar lo que entendemos por *constitución* y por *pueblo*.

En cuanto al *pueblo*, puede referirse *al* conjunto de personas que integran una nación, en el que reside la soberanía nacional y como tales son los titulares del poder constituyente originario; pero también el pueblo puede ser la parte inferior de esa población, caracterizada por carecer de cultura y de propiedad y al que las élites y clases privilegias desprecian y llaman despectivamente *populacho* o *chusma*.

Pero no hay que confundir la *democracia* (en la que *el pueblo gobierna directamente o a través de un representante*), con la *demofilia* (amor al pueblo y gobierno a su favor, con independencia de la forma de acceso al poder, y con ausencia de controles que puedan limitar sus acciones); y con la *demolatría* (en la que se alaba como a un fetiche a un pueblo ideal mientras se desprecia al pueblo real y existente). (Sartori 1988: 46)

Es importante a tener en cuenta que no todo tipo de limitación al poder público por vía constitucional, tiene el mismo significado, pues es posible distinguir al menos tres especies de ellas, de acuerdo a su finalidad.

Están, en primer lugar, ciertas limitaciones a la acción del poder público destinadas a evitar que el gobierno abuse de sus funciones y ponga fin a la

⁹ Véase .Rey (2017: 23-290).

misma democracia. A esta categoría pertenecen, por ejemplo, el conjunto de garantías destinadas a preservar los derechos de la oposición y la pureza de las elecciones. Si bien algunas de ellas pueden haber sido originalmente de inspiración liberal, resultan también imprescindibles para instaurar o preservar un régimen democrático.

En segundo lugar están ciertas limitaciones a la acción de gobierno que responden a la necesidad de realizar y preservar valores típicamente liberales (como, por ejemplo, el reconocimiento de la libertad de conciencia), distintos, pero no necesariamente contrarios a los estrictamente democráticos.

Finalmente están ciertas limitaciones a la acción del gobierno destinadas a preservar los intereses de grupos minoritarios, frecuentemente poderosos, mediante el reconocimiento de verdaderos privilegios —por ejemplo, confiéndoles un derecho de veto o una participación privilegiada, de naturaleza corporativa, sobre determinadas decisiones colectivas. En esta categoría pueden incluirse ciertas instituciones características de las llamadas “democracias *consociacionales*” o “consensuales” (Lijphart 1977, 1984).

Resulta así que bajo el prestigio de la idea de gobierno constitucional, entendida como gobierno limitado, se pueden cobijar valores no sólo democráticos y liberales, sino también antidemocráticos. Cuando tienen lugar procesos de transición democrática a partir de una dictadura, la necesidad de dar a ciertos actores o sectores sociales poderosos pero minoritarios, garantías de que no se verán perjudicados por la nueva situación, puede llevar al establecimiento de limitaciones constitucionales que implican serias restricciones a los gobiernos democráticos. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, en

Venezuela cuando en 1958 se produjo la transición hacia la democracia y se instauró lo que he llamado un *sistema populista de conciliación de élites*.
Vid. Rey (1991: 542-544; 2015: 116-120)

6 La Constitución como expresión de la voluntad unitaria del Pueblo frente a la Constitución como un pacto negociado

Cuando se trata de una nueva Constitución hay dos posibles formas extremas de concebir el modo como va ser dictada. Según la primera, uno de cuyos más destacados exponentes fue Carl Schmitt, una Constitución debe ser entendida como la expresión de la voluntad unitaria del pueblo, que en virtud de su poder constituyente, dicta el contenido de la misma mediante una decisión unilateral a través del voto de la mayoría, por medio del cual se determina cuál es la *voluntad general*, en un sentido próximo al de Rousseau.¹⁰

Pero de acuerdo a la segunda concepción, una Constitución es un *pacto o contrato* que implica un compromiso, y que exige un acuerdo entre todos los actores políticos y sociales, para fijar las “reglas del juego” o de la competencia entre ellos. Para esta interpretación, dictar una Constitución equivale a llegar a un compromiso entre intereses diversos, pues tratar de imponer unilateralmente la voluntad de la mayoría cuando se trata de fijar las reglas básicas del orden político-constitucional, llevará con gran probabilidad a la falta de su aceptación sincera por la minoría, y al cuestionamiento de la legitimidad de esa Ley Fundamental.

¹⁰ Rey (1999: 196-197).

La totalidad de los grandes teóricos políticos iusnaturalistas, desde Hobbes a Rousseau, consideraban que para legitimar una decisión fundamental, como era la aprobación del contrato social original, no bastaba con el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos, sino que se requería la unanimidad. Varios de esos autores consideraban que la Constitución era un contrato social más, cuya aprobación debía responder a exigencias de mayorías parecidas a las del contrato social original. Pero, sin llegar a tal extremo, hay que recordar que un autor como Rousseau —al que corrientemente se le considera como el máximo defensor del voto de la mayoría como forma de expresión de la voluntad general— distingue claramente el contrato social original, distinto de la Constitución, que según él es la primera ley política fundamental hecha por el legislador. La aprobación del contrato social original, es el único caso para el cual Rousseau exigiría el consentimiento unánime de los ciudadanos. Pero con respecto a las leyes, creía que “cuando la opiniones se aproximan más a la unanimidad, más domina la voluntad general”¹¹, de modo que el tamaño de la mayoría que se debería exigir para aprobar cada ley deberá depender de la importancia de lo que se va a decir, de tal manera que “cuando más importante y graves son las deliberaciones, la opinión que prevalezca debe aproximarse más a la unanimidad” (*Ibíd.*, p. 441). Teniendo en cuenta la importancia de la Constitución, como Ley Fundamental, su aprobación debería requerir un porcentaje incluso muy superior a la mayoría absoluta y próximos a la unanimidad..

Desde mediados del siglo XX, en Venezuela hemos sido testigo de las dos maneras de concebir una Constitución. La primera triunfó con la Constitu-

¹¹ Rousseau (1964: 439).

ción de 1947. Una mayoría aplastante, que pretendía expresar la auténtica *voluntad general*, impuso su decisión al resto de la sociedad, que sólo pudo hacer constar su protesta salvando sus votos al suscribir su texto. El resultado fue que unos pocos meses después, el primer gobierno elegido con esa Constitución fue derrocado por un golpe militar incruento, ante la indiferencia o la aprobación de quienes no formaban parte de ese gobierno.

La segunda manera de concebir la Constitución se impuso al aprobarse la reforma constitucional de 1961. El texto final fue el resultado de una serie de pactos y compromisos, sin que los que tenían la mayoría trataran de imponer sus puntos de vista. El resultado fue la Constitución cuya aprobación ha contado con el mayor respaldo, prácticamente el de todos partidos, y que ha sido la de más larga duración de la historia de Venezuela.

7 La Asamblea constituyente de 1999 como poder revolucionario total

Es claro que Hugo Chávez concibió la Constitución de 1999 de la primera forma —como expresión de la *voluntad general* del pueblo, expresada mediante el voto de la mayoría—, y rechazó el pluralismo característico del “sistema de Puntofijo” con los partidos y los pactos que lo acompañaron.¹²

¹² Como se recordará el “sistema de Puntofijo” (llamado despectivamente por los chavistas “el puntofjismo”) consistió en un conjunto de pactos y acuerdos, los principales de ellos formalizados y por escrito, pero varios de ellos producto de acuerdos tácitos entre los principales partidos democráticos (Acción Democrática, Unión Republicana Democrática y el Partido Social Cristiano COPEI, con la notable exclusión del Partido Comunista de Venezuela), a través de los cuales se comprometían a colaborar para el mantenimiento de la democracia en Venezuela. Según el principal de tales pactos, el llamado *Pacto de Puntofijo* (por el nombre de la quinta en que fue suscrito, el 31 de octubre de 1958), los tres partidos acordaban ir a las elecciones con “un programa común y mínimo de gobierno”; y a que, con independencia de quien resultara ganador, todos ellos participarían en un gobierno unitario, sin predominio de ninguno en el gabinete. El Pacto fue complementado por el mencionado programa mínimo, que fue suscrito, el 6 de diciembre, por los candidatos a la Presidencia de los tres partidos. Pero, más allá de la duración formal de tales pactos, el “espíritu de Puntofijo” se ha mantenido a través de acuerdos tácitos de que ciertas deci-

La idea de Chávez al decidir participar en las elecciones de 1998, estuvo indisolublemente unida a la de convocar una Asamblea constituyente, no sólo para elaborar una nueva Constitución, concebida como delegataria de la soberanía popular, con el fin —según sus palabras— de “demoler el poder establecido” y “asumir todos los poderes” (Blanco1998: 534). Pues para Chávez, había que “transformar la estructura y el cuadro de fuerzas en el congreso y en el poder judicial y los factores reales” de poder, de modo que a “la CTV, por ejemplo, [...] hay que demolerla”, ya que “sin ello no habremos hecho nada”. Pero “¿cómo demolerla, cómo desmontarla? Con [una] Constituyente popular” (*Ibid.*, p. 603). Para tal propósito no servía la concepción tradicional que se ha tenido en Venezuela, de modo que “[n]uestra propuesta de constituyente [la de los chavistas] es un proceso que no tiene que ver nada con las élites, viene desde abajo, desde el mismo pueblo. Es un proceso revolucionario para destruir este sistema, no para re-hacerlo, como procuran otros proyectos” (*Ibid.*, p. 287).

Se trataba, como ha dicho *Petkoff* (2000), de un enfoque revolucionario que pretendía lograr un “desplazamiento definitivo del *viejo régimen* de todas las posiciones de poder [...] No se trata simplemente de ganar unas elecciones y luego gobernar coexistiendo democráticamente con las fuerzas derrotadas, sino de lo que se trata es de *aniquilarlas*” (*Ibid.*, p. 23). De manera que en vez de utilizar los procedimientos de revisión constitucional, previs-

siones fundamentales sólo podían ser tomadas mediante el consenso de los principales partidos. Así, por ejemplo, funcionó el llamado “pacto institucional” (pacto que nunca ha sido escrito, ni formalizado), por el cual los titulares de ciertos cargos públicos (como por ejemplo, el Presidente de ambas Cámaras del Congreso, el Fiscal General, el Contralor General, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo Supremo Electoral, etc.) debían ser designados mediante acuerdo entre los principales partidos, sin que el mayoritario pueda imponer unilateralmente su voluntad. Lo mismo ocurría, más allá de tal pacto, para la toma de decisiones que afectan los intereses vitales del país, como por ejemplo, las negociaciones en materia de límites fronterizos, o para las decisiones en materia petrolera.

tos en la propia Constitución de 1961 para modificarla, Chávez prefirió invocar el poder constituyente originario, convocando a una Asamblea Constituyente, que era un poder revolucionario, no sólo al margen del texto constitucional entonces vigente, sino prohibido por dicho texto. Por otra parte, el hecho de que la Asamblea fuese convocada por un decreto presidencial —y no por un acuerdo parlamentario, como hubiera sido posible—, unido al sistema de elección que se adoptó para la elección de la misma (que aseguró el abrumador dominio del chavismo sobre la oposición, y que alrededor del 40% del electorado del país quedara sin representación),¹³ indica que el presidente Chávez asumía “*una voluntad tajante de ruptura, de no aceptar la posibilidad de una Constituyente consensual, una Constituyente que produjera un texto acordado entre las distintas partes de la sociedad*”, y que correspondía a una voluntad revolucionaria, que afirmaba: “Nosotros estamos rompiendo con el pasado. Por tanto, *nada de consensos ni de acuerdos con los demás. Los revolucionarios no pactan*” (cita de Petkoff 2000: 49).

Se pretendió reconstruir la unidad nacional, mediante la adhesión popular a la figura de Chávez como presidente plebiscitario. De modo que una vez elaborado el proyecto de Constitución por la Asamblea, el texto sólo estuvo disponible para el conocimiento de los venezolanos dos días antes de someterlo a referéndum, lapso sin duda insuficiente incluso para su simple lectura (recuérdese su enorme extensión de 350 artículos), y que hacía imposible su discusión y reflexión. De manera que para la inmensa mayoría de los ciudadanos, el referéndum fue, en realidad, un acto plebiscitario, pues los

¹³ Se recordará que, en vez de la tradicional representación proporcional, que hubiera permitido una presencia importante de las minorías, se adoptó un sistema de representación por mayorías, en parte por regiones y en parte nacionalmente.

venezolanos, sin conocer adecuadamente el contenido del texto constitucional, lo que hicieron al emitir su voto fue simplemente pronunciarse a favor o en contra de la persona del Presidente Chávez, impulsor del proyecto. Y aunque el mismo obtuvo una holgada mayoría del 68,5% de los votantes, estos sólo representaban el 30,2% del total de electores inscritos en el registro electoral, pues sólo habían participado en el plebiscito el 44,4% de dicho total. De tal manera que una importante proporción de los ciudadanos venezolanos no sintió como propia la llamada *Constitución bolivariana*, sino que vio en ella una expresión de las preferencias hacia la persona del Presidente por parte de una mayoría relativa chavista, que apenas representaba menos de la tercera parte de quienes tenían derecho a votar.

8 Una reforma urgente, integral y profunda de la Constitución de 1999

Para el Presidente Chávez la aprobación de la Constitución de 1999 marcó el hito inicial fundamental de una nueva época en la historia de Venezuela, pues iba a permitir refundar la República sobre bases sólidas y seguras. Con la nueva Constitución se inauguraba el milenio de la V República, en la que se iban a superar todos los males y la corrupción que se habían acumulado durante los pasados ciento setenta años de vida republicana, y se recuperaría, para su plena realización, el proyecto bolivariano que las oligarquías habían traicionado desde 1830 y que ahora cobraba plena vida en la imagen del nuevo país que se expresaba en el texto constitucional aprobado en 1999, que debería perdurar por siglos.

Pero apenas habían transcurrido seis años de la aprobación de tal Constitución, cuando el Presidente Chávez, durante el acto juramentación del 10 de enero de 2007, anunció “la urgencia de la reforma *integral y profunda*” del texto constitucional. Se trata de una Constitución que el propio Presidente había calificó varias veces como “maravillosa” y “la mejor del mundo”; y que según sus cálculos debería durar 200 años.¹⁴

Según explicaba el Presidente, la reforma radical de la Constitución de 1999, era necesaria para eliminar los componentes de la misma que impedían u obstaculizaban avanzar hacia el socialismo y que, al ser eliminados, iban a permitirán abrir “la vía venezolana al socialismo” e iban a hacer posible “el socialismo del siglo XXI”.¹⁵

En verdad, nadie sabe qué entendía Hugo Chávez por “*el socialismo venezolano del siglo XXI*”, pero parece evidente que si se tratara de un socialismo democrático, como el que existe o ha existido en algunos países de Europa occidental, sería posible, pese a los muchos defectos de la Constitución de 1999, que se hubiera construido a partir de tal texto, sin necesitar de ninguna modificación. Dicha Constitución afirma, por una parte, la validez de los clásicos derechos del hombre, proclamados por el liberalismo político; por otra parte, los derechos de inspiración democrática, relativos a la participación de todos en las decisiones públicas; y finalmente consagra los más recientes derechos de carácter económico y social que requieren prestacio-

¹⁴ Véanse, por ejemplo, las palabras del Presidente durante el acto de la Asamblea Nacional en el segundo aniversario de la Constitución (Diario *EL UNIVERSAL*, 16 de diciembre de 2001), en el cual, tras vaticinar que nuestra Carta Magna cumpliría 200 años, descartó su reforma: “Para este momento yo la veo perfecta. Yo no le modificaría nada. En el 2021 podría ser que se estudie la posibilidad de reformar algo”

¹⁵ Véase el texto del discurso en <http://archivos.minci.gob.ve/doc/folleto_jurametacion_presidente.pdf>.

nes positivas del Estado. Lo que se trata de lograr es una cierta síntesis de todos ellos, que conduzca al modelo que nuestro texto constitucional denomina *Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia*. Incluso quienes desde el principio se opusieron al proyecto político chavista y objetaron gran parte de la Constitución de 1999, han reconocido que su parte menos mala, es la que desarrolla lo relativo a los derechos humanos, en lo cual algo ha podido tener que ver el interés que en esta materia pusieron los escasos miembros de la oposición que consiguieron ser electos en la Asamblea Constituyente.

La Constitución de 1999, debido a la coexistencia, en su interior, de valores y principios heterogéneos, podría hacer compatible la unidad política nacional con una diversidad y pluralidad cultural y de opiniones políticas. Y también, que entre los ciudadanos surjan controversias sobre el distinto peso o énfasis que deben tener los diversos principios y valores incorporados a la Constitución y, especialmente, sobre la oportunidad y ritmo con que deben ser desarrolladas las distintas normas programáticas contenidas en ella. Todas estas controversias son normales y los eventuales conflictos políticos que de allí pueden surgir son perfectamente legítimos. Pero cuando se pretende reducir unilateralmente esa pluralidad de valores y principios consagrados en la Constitución a los de un signo político, seleccionando sólo aquellos que responden a una ideología particular e ignorando o rechazando los restantes, se abandona el terreno de la legitimidad y de la constitucionalidad, que requiere de la pluralidad, para propugnar un socialismo no democrático. Esto es lo que se ha pretendido hacer por parte de algunos chavistas radicales, que apoyándose en algunas citas selectivas del Preámbulo

de la Constitución y en algunas disposiciones de la misma, referentes a ciertos principios generales y a algunos valores políticos y sociales considerados deseables, tratan de prescindir de los que son de signo contrario, y alegan que aquéllos autorizan a la implantación de un modelo socialista no democrático. Quienes tal pretenden proceden a una selección unilateral y sesgada del texto constitucional, pues entre la diversidad de derechos consagrados en el mismo desechan algunos de los más importantes, contradiciendo con ello el mismo texto de nuestra Constitución que garantiza a todos *“el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos”* (Artículo 19); de *todos los derechos y no de algunos interpretados unilateralmente de acuerdo a un determinado signo ideológico*.

Más en concreto. La Constitución vigente garantiza expresamente, entre otras cosas, *“el pluralismo político”* (Art. 2), la iniciativa privada y la libertad económica (Art. 112 y 299), así como el derecho de propiedad, sin excluir la de los medios de producción (Art. 115). Si además tenemos en cuenta las disposiciones en las que se consagran los derechos políticos, el texto constitucional vigente haría posible al establecimiento de un socialismo democrático, pero no un socialismo totalitario.

9 ¿Estado social o Estado socialista?

El propio Chávez, inspirador y propulsor principal del texto constitucional aprobado en 1999, ha aclarado que en el tiempo en que dicho texto fue propuesto, él no era ni socialista ni comunista, sino que creía en la posibilidad de un *“capitalismo humano”*, inspirado en la *“tercera vía”* de *Tony Blair*.

Es cierto, sin embargo, que entre los opositores al proyecto político de Chávez había grandes temores de que él fuera un comunista solapado, y que la nueva Constitución pudiera ser un instrumento para llevar al país hacia un socialismo totalitario, tipo cubano, temores que se veían alimentados por la ambigüedad ideológica de Chávez, la amistad que mostraba hacia los dirigentes del régimen cubano y a que varios de sus asociados y consejeros más próximos eran personas con un conocido historial marxista-leninista. Los esfuerzos que hizo el propio Fidel Castro para tratar de disipar los temores que inspiraba la nueva Constitución, no fueron muy exitosos, sino que, más bien tuvieron un efecto contrario.¹⁶

Debemos tener en cuenta una importante sentencia de la Sala Constitucional de nuestro Tribunal Supremo de Justicia en la que se analiza el significado y alcance que en nuestra Constitución tiene el *Estado Social de Derecho*, y en la que se aclara que el mismo no implica ninguna tendencia o inclinación hacia un Estado Socialista, pues respeta “la libertad de empresa” y “el derecho de propiedad”. Se trata de un “Estado que protege a los habitantes del país contra la explotación desproporcionada [...] impidiendo o mitigando las prácticas que atentan contra la justa distribución de las riquezas”, mediante medidas legales para regular la economía, restringir la pro-

¹⁶ Hay que recordar que en noviembre de 1999, poco antes de que nuestra Constitución fuese sometida a referéndum popular, Fidel Castro invitó a un apreciable número de periodistas venezolanos a la Habana y durante varias horas, transmitidas por nuestras televisoras, les hizo una exposición examinando el texto del proyecto de Constitución de nuestro país que iba a ser sometido a consulta popular, comparándolo con la Constitución cubana para demostrar que, a diferencia de lo que decían los adversarios de Chávez y propagaban las mentiras del imperialismo, la nuestra sería una constitución claramente capitalista y no socialista. Casi un año después, el 27 de octubre del 2000, el mismo Castro en su discurso solemne ante nuestra Asamblea Nacional, en la visita que hizo a nuestro país, volvió a insistir en que, a diferencia de lo que ocurría en Cuba, la Constitución venezolana se apoyaba en una economía de mercado y en ella la propiedad privada recibía amplias garantías, además de consagrar una división de poderes y el pluripartidismo.

piedad con fines de utilidad pública o interés general o limitar legalmente la libre empresa por las razones previstas en la Constitución.¹⁷

En todo caso, si creemos la confesión del propio Chávez, su conversión al socialismo fue relativamente tardía, y sólo la hizo pública, sin discutirla antes con nadie, incluso de su propio partido, en el V Foro Social Mundial de Porto Alegre, en enero de 2005¹⁸. Fue como consecuencia de tal conversión, cuando en un importante discurso pronunciado con motivo de su juramentación como Presidente, el 10 de enero de 2007, anuncio al país que se iniciaba un proceso urgente de reforma radical de la Constitución de 1999, para eliminar los componentes de la misma que impedían u obstaculizaban avanzar hacia el socialismo y que, al ser eliminados, iban a permitirán abrir “la vía venezolana al socialismo” e iban a hacer posible “el socialismo del siglo XXI”¹⁹. Con ello estaba reconociendo expresamente que el texto constitucional vigente constituía un obstáculo para la implantación del socialismo.

Simultáneamente, en el mismo discurso, anunciaba que iba a solicitar de la Asamblea Nacional, que se aprobara una ley habilitante, que iba a funcionar como el “*primer motor constituyente*”, a la que llamó “*ley de leyes revolucionarias*” y “*madre de leyes*”, que iba a servir para “*acelerar el tiempo constituyente*”. Se trataba, en verdad, de una verdadera delegación de los poderes constituyentes al Presidente de la República, que la Asamblea estaba impedida constitucionalmente de hacer, de manera que, mediante ese

¹⁷ Sentencia N° 85, del 24 de Enero del año 2002, Ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, <<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/85-240102-01-1274%20.htm>>.

¹⁸ Véase la Entrevista a Manuel Cabieses, Director de “Punto Final”, Edición 597, desde el 5 al 18 de agosto de 2006, en <http://www.alterinfos.org/article.php3?id_article=66>

¹⁹ Véase el texto del discurso en <http://archivos.minci.gob.ve/doc/folleto_jurametacion_presidente.pdf>.

conjunto de leyes, se fuera abriendo el camino del socialismo, que en ese momento estaba cerrado. Pero para que esto fuera posible era necesario y urgente —decía Chávez— proceder a “*la reforma integral y profunda de la Constitución*”, porque había leyes, entre las que iban a ser delegadas por la habilitante, “*que sólo serán posibles cuando se haga alguna reforma o se reforme alguna parte de la Constitución*”, porque ésta es la ley de leyes que tenía que ser respetada (p. 62).

Las palabras de Presidente parecían expresar un cierto respeto, al menos verbal, a la supremacía de la Constitución. Sin embargo, pese a que su reforma constitucional fue rechazada en el referéndum celebrado, al efecto, Chávez, usando la ley habilitante que de forma inconstitucional le otorgó la Asamblea Legislativa, y que en realidad era una *Ley de Plenos Poderes*²⁰, no dejó de dictar los decretos leyes que se proponía, incluso introduciendo a través de ellos varias de las reformas constitucionales que el pueblo había rechazado en el referéndum.

10 Estado democrático y social de Derecho y de Justicia

La Constitución venezolanas de 1999 incluye por primera vez, en su Artículo 2, la fórmula de que Venezuela se constituye en “un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”. Aunque la expresión *Estado social de Derecho* no se haya incluida expresamente en los anteriores textos constitucionales, sin embargo el concepto correspondiente (aunque no la expresión)

²⁰ Véase el documento titulado “Ante la sanción y promulgado de la «Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos contentivos de actos con rango, valor y fuerza de ley en las materias que se le delegan» (ley Habilitante de fecha 1° de febrero de 2007), elaborado por la Comisión de Profesores, designada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con la finalidad de estudiar los posibles cambios constitucionales anunciados por el Presidente de la República, en: http://www.juri.ucv.ve/cambio_constitucional/pagina3.htm

estaba ya presente en las Constituciones de 1947 y 1961²¹. Se trata de un concepto de origen alemán que se remonta a la Constitución de Weimar (1919), pero la fórmula venezolana es casi idéntica a la del artículo 1.1 de la Constitución española de 1978, a la que apenas ha añadido tres palabras (“y de Justicia”), que para muchos eran innecesarias, en cuanto creen que la Justicia no es algo ajeno al Derecho sino que forma parte de él.

El Estado de Derecho social modifica al Estado de Derecho liberal, pero sin que esto implique una ruptura con el mismo, sino sólo una adaptación y un complemento con otros valores. La Constitución afirma, simultáneamente, la validez de los clásicos derechos del hombre proclamados por el liberalismo político, y los derechos de inspiración democrática, relativos a la participación de todos en las decisiones públicas. Pero también consagra los más recientes derechos de carácter económico y social que requieren prestaciones positivas del Estado. Se trata de lograr una cierta síntesis de todos ellos, que conduzca al modelo que nuestro texto constitucional denomina Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia. Como ha señalado García-Pelayo se trata de un ámbito de síntesis de varios términos —como Estado de Derecho, Estado social, Estado democrático— en la cual no se debe considerar a cada uno aisladamente ni tampoco como una simple agregación de todos sino tomando en cuenta sus necesarias conexiones e interrelaciones (Rey 2009).

²¹ Incluso hay juristas que han tratado de rastrear la presencia de elementos del concepto de *Estado social* en las constituciones postgomecistas, desde la primera de 1936. Sin embargo estaba ausente el elemento esencial que es el *Estado democrático*, que no se dará en la Venezuela del siglo XX hasta la Constitución de 1947.

Si comparamos la Constitución venezolana de 1999 con las de 1947 y 1961, vemos que la actual contiene un mayor número de disposiciones relativas a los derechos económicos y sociales que las anteriores, pero esto no significa que no haya reconocido o que haya descuidado los derechos individuales y políticos más tradicionales. El Estado de Derecho social modifica al Estado de Derecho liberal, pero sin que esto implique una ruptura con el mismo, sino sólo una adaptación y un complemento con otros valores. La Constitución de 1999 afirma, simultáneamente, la validez de los clásicos derechos del hombre proclamados por el liberalismo político, y los derechos de inspiración democrática, relativos a la participación de todos en las decisiones públicas. Pero también consagra los más recientes derechos de carácter económico y social que requieren prestaciones positivas del Estado. Se trata de lograr es una cierta síntesis de todos ellos, que conduzca al modelo que nuestro texto constitucional denomina Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia.

La coexistencia en el interior de la Constitución, de valores y principios heterogéneos e incluso contradictorios, podría haber hecho compatible la unidad política nacional con una diversidad y pluralidad cultural y de opiniones políticas, y posibilitar, también, que entre los ciudadanos surgieran controversias sobre el distinto peso o énfasis que deben tener los diversos principios y valores incorporados a la Constitución, y especialmente sobre la oportunidad y ritmo con que deben ser desarrolladas las distintas normas programáticas contenidas en ella. Todas estas controversias serían normales y los eventuales conflictos políticos que de allí surgirían serían legítimos. Pero cuando se pretende reducir unilateralmente los valores y principios

consagrados en la Constitución de 1999 a los de un signo político, seleccionando sólo aquellos que responde a una ideología particular y rechazando o ignorando los restantes, se abandona el terreno de la democracia que exige la pluralidad. Esto es lo que se pretenden hacer desde un chavismo radical que apoyándose en algunas citas selectivas del Preámbulo de la Constitución y en ciertos artículos de la misma referentes a ciertos principios generales y a algunos valores políticos y sociales considerados deseables, pretenden que ellos autorizan a la implantación del socialismo; o incluso van más allá pretendiendo que un desarrollo consecuente de ciertas disposiciones programáticas del texto constitucional debe llevar necesariamente a la implantación del socialismo.

En realidad la actitud de *Chávez*, apoyándose en la peculiar manera que tenía de interpretar la democracia consagrada en la Constitución, creía que puede prescindir de la idea del Estado de Derecho y de la constitucionalidad, en aras de la realización de la Justicia.²² Y no son pocos los políticos que apoyan al gobierno que han afirmado que, teniendo en cuenta ciertos principios y algunos de los elementos consagrados en la Constitución, un correcto y consecuente desarrollo y aplicación de los mismos, debería conducir a la implantación del socialismo

Se trata de una selección unilateral y sesgada del texto constitucional, pues entre la diversidad de derechos consagrados en el mismo, desechan algunos de los mas importante, contradiciendo con ello el mismo texto de nuestra Constitución, que garantiza a todos “*el goce y ejercicio irrenunciable, indi-*

²² Véase, para un desarrollo de lo que lo que sigue mi artículo, Rey (2007)

visible e interdependiente de los derechos humanos” (Artículo 19), de todos los derechos y no de algunos interpretados unilateralmente de acuerdo a un determinado signo ideológicos.

11 La *movilización total* para la guerra asimétrica de todo el pueblo y la frustrada reforma constitucional

En un importante discurso ante una multitud congregada en la Avenida Bolívar el 16 de mayo de 2004,²³ Hugo Chávez, proclamó solemnemente el advenimiento de una *nueva etapa antiimperialista*, en el país que nos obliga a desarrollar y concretar, como ya lo señalaba la Constitución de 1999, nuestras políticas para la *defensa integral de la Nación*. Según Chávez, esto exigía reformular los viejos conceptos estratégicos, como el de *movilización total*, asociado a la antigua idea de “*guerra total*” que tenía lugar entre Estados de aproximadamente el mismo potencial, para adaptarlo al nuevo tipo de guerras entre Estados de potencial militar muy desigual, y a la necesidad de que el más débil use métodos e instrumentos no convencionales y difíciles de detectar por el enemigo, para compensar sus desventajas en cuanto a potencia militar. Hay que desarrollar una “*estrategia de la guerra asimétrica*”, que es la técnica necesaria para la defensa de la soberanía de nuestro país, y adoptar la forma de a organización comunitaria adecuada para la defensa y seguridad del Estado”.²⁴

Chávez, en su discurso en la Av. Bolívar, anunció: “*hoy lanzo, basándome en el mandato constitucional, [la idea de] la defensa nacional popular inte-*

²³ He bajado el texto en:

<http://aloplresidente.gob.ve/component/option,com_docman/Itemid,0/task,doc_view/gid,239/>

²⁴ Hugo Chávez, “Primer Foro sobre la Guerra de 4ª Generación y Guerra Asimétrica (de todo el pueblo)”. Conferencia pronunciada en el Auditorio de la Academia Militar, 8 de abril 2005.

gral”. Lo cual significaba que había que asignar a los ciudadanos los medios y las armas para cumplir la parte que les corresponde en la defensa nacional. De modo que “Cada hombre y cada mujer debe tener un fusil y bastantes municiones, con el arma en la mano. *La guerra para defender la revolución es de todos.*” Se trataba de la organización popular para la defensa del país “*en cada barrio, en cada quebrada, en cada isla, en cada campo, en cada universidad, en cada fábrica, en cada selva, en cada lugar donde haya un grupo de patriotas, ahí deben de estar organizándose para la defensa territorial, para la defensa nacional.*” Y terminaba con un llamado a la defensa de la Revolución.

Para lograrlo se organizaron las Milicias populares, distintas y aparte de las fuerzas armadas ordinarias, con la función de llevar a cabo “*operaciones de resistencia locales contra cualquier agresión externa o interna*”. Pero teniendo en cuenta la poca efectividad de tal dispositivo frente a una eventual invasión de tropas bien equipadas y entrenadas de una potencia imperialista, las Milicias estaban pensadas fundamentalmente como elementos disuasorios frente a eventuales golpes de Estado y para preservación del orden interno. Además de sus supuestas actividades estrictamente militares, tenían importantes funciones de inteligencia interna, sobre los llamados “*escuálidos*” (es decir los enemigos del gobierno), según decía el *Mayor General Carlos Freitas*, comandante general de las Milicias.

Cuando en 2007 Chávez propone un proyecto de reforma constitucional, para eliminar los obstáculos que en la Constitución de 1999 impedían implantar el socialismo, quiso incluir en el mismo ciertas reformas en materia de

seguridad y defensa, cuyo sentido general era una abierta politización de la fuerza armada al servicio del presidente, que le permitiera contar con su apoyo para el mantenimiento y desarrollo de la Revolución y para la preservación del orden público interno y de la represión. Un papel prominente entre estas reformas lo ocupaban las necesarias para a *movilización total* en función de una eventual *guerra asimétrica* o *de cuarta generación*

Entre las reformas constitucionales propuestas se deben mencionar las siguientes:

- En el proyecto de reforma constitucional se ampliaba el periodo presidencial, desde el actual número de 6, a 7 años, y además se permitía su reelección inmediata. Se reafirmaban y reforzaban los poderes supremos del Jefe de Estado como comandante en Jefe de la Nación, concebida como unida y movilizada para hacer frente al nuevo tipo de guerra que la agresión imperialista le obligaba a enfrentar. A la atribución tradicional del Presidente de “*dirigir la acción del Gobierno*” (que ya figuraba en el Art. 236, ord. 2º de la Constitución de 1999), se añadía ahora la de “*dirigir las acciones del Estado y del Gobierno y coordinar las relaciones con los otros Poderes Públicos Nacionales, en su carácter de Jefe del Estado*” (Art. 236, 2º). Declaración que podría tener un significado que iba más allá de lo puramente simbólicos, pues dependía de la interpretación que se quisiera dar a expresiones tales como “*dirigir las acciones del Estado*” y “*coordinar las relaciones con los otros Poderes*”.
- Se otorgaban al Presidente amplios e indefinidos poderes para “*decretar regiones estratégicas de defensas en cualquier parte*”, sin respetar la

divisiones político-territoriales establecidas en la Constitución y las leyes; y la facultad de nombrar autoridades especiales en situaciones de contingencia o que requiriera la intervención inmediata y estratégica de Estado. Todo ello en forma muy amplia e indefinida.

- En cuanto a la Fuerza Armada, se añadía el adjetivo “*bolivariana*” al nombre de cada uno de sus componentes, con lo cual se trataba de señalar una identificación política con el Presidente y su partido. Una propuesta del presidente Chávez suprimía la prohibición, que figuraba en las anteriores constituciones, de que los miembros de la Fuerza Armada tuvieran militancia política. Sin embargo la Asamblea Nacional, integrada sólo por diputados chavistas (la oposición se había negado a participar en las elecciones, por no confiar en su pureza) decidió conservar tal limitación.
- En la propuesta presentada por Chávez se *eliminaba* también la disposición de la Constitución de 1999, según la cual *los militares no podían estar al servicio de ninguna persona ni parcialidad política*; así como la norma que establecía que la Fuerza Armada era una institución *esencialmente profesional*, por considerar esta disposición de carácter elitista y oligárquica, sustituyéndola por otra que la definía como “*cuerpo esencialmente patriótico, popular y antiimperialista*”.
- Frente a la Constitución de 1999, que consideraba que responsabilidad especial del Ejército, la Marina y a Aviación era la defensa militar frente al exterior, el proyecto Chávez atribuía a toda la Fuerza Armada, sin distinciones, la defensa integral frente a cualquier ataque *externo o interno*. Por otra parte, frente a la normativa anterior, que consideraba que la

preservación del orden público interno estaba especialmente reservada a la Guardia Nacional y sólo permitía la cooperación en dichas tareas de los otros cuerpos en los casos en que la Guardia hubiese sido rebasada, el proyecto señalaba como función de la Fuerza Armada, sin hacer distintos entre sus diferentes componentes, la defensa de integral de la seguridad ciudadana y la conservación del orden público, en toda ocasión.

- El proyecto de reforma incorporaba como un componente más de la Fuerza Armada, equiparada a lo otros cuatro tradicionales, a la Milicia Popular que no estaba prevista en la Constituciones anteriores, y existían dudas sobre la legalidad de su creación .

El proyecto de reforma constitucional, después de ser discutido y aprobado por la Asamblea, fue rechazado por el pueblo en el referéndum a que fue sometido, pero pese a ello poco tiempo después muchos de sus contenidos fueron incluidos, mediante el Decreto N° 6.239 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana*, del 31/07/2008, dictado por el Presidente en uso de la delegación legislativa que había recibido de la Asamblea Nacional.

Ese Decreto establece, entre otras cosas:²⁵

— Los poderes que esa reforma de la Ley otorga al Presidente, que son inmensos y en varios casos abiertamente inconstitucionales. Una disposición (Art. 4, 7), otorga poder al Presidente para autorizar a la Fuerza Armada a intervenir para preservar o restituir el orden publico interno, en caso de graves perturbaciones, de acuerdo a su juicio.

— Se crea el cargo de Comandante el Jefe, con carácter vitalicio, como un grado militar (antes era puramente civil) a favor del Presidente de la República. La Fuerza Armada pasan

²⁵ Para una contundente crítica a los distintos aspectos del contenido de tal reforma legal, véase Usón (2009).

a estar, desde el punto de vista operacional, bajo el mando directo del Presidente en tanto que Comandante en Jefe, que en dicho carácter goza de los mas amplios poderes directos (Art. 6).

— Se crea la Milicia Nacional Bolivariana, a la que se otorgan muy amplias funciones, no estrictamente militares, sino para la seguridad y el desarrollo, incluyendo el control de la población y de los Consejos comunales (Arts. 43-46).

— El Presidente tiene la facultad de establecer Regiones Estratégicas de Defensa Integral (Art. 23-24), que son espacios territoriales que trascienden la división territorial establecida por la Constitución, con facultades para controlar la población, el territorio, bienes y servicios (Art. 26)

Mediante este Decreto-Ley se incluyeron varios de los más importantes cambios contenidos en el proyecto de reforma constitucional que el pueblo había rechazado, y que, por tanto, estaban en abierta contradicción con varios principio de la Constitución de 1999 que formalmente continuaban estando vigentes. En unos cuantos casos la nueva ley no contradice expresamente a la Constitución de 1999, pero no incluye algunas importantes disposiciones que figuraba en la versión anterior de la ley, y que pretendieron ser eliminadas en el proyecto de reforma constitucional. Por ejemplo, no figuran en la nueva ley ni la prohibición expresa de que los miembros de Fuerza Arma tengan militancia política, ni tampoco el que no puedan estar al servicio de ninguna persona ni parcial política (ambas disposiciones serían suprimidas en caso de aprobarse la frustrada reforma constitucional). Se podría decir que en derecho estricto, como quiera que las normas constitucionales que contienen dichas prohibiciones continúen vigentes, el silencio legislativo en esa materia en nada altera la situación jurídica. Sin embargo, conocedores del mundo y de las costumbres militares advierten que dicho silencio legal es un primer paso deliberado para empezar a ignorar las

prohibiciones constitucionales. Lo cual es lo que efectivamente ya está ocurriendo.

12 La “nueva geometría del poder”²⁶

El Proyecto de Reforma constitucional que presentó el Presidente de la República a la Asamblea Nacional en fecha 15 de agosto de 2007, formulaba propuestas de cambio en la distribución territorial y funcional del poder público, que se expresaban en lo que era denominado “*Nueva Geometría del Poder*”, con la que se aspiraba a cambiar la “*geometría del poder actual*” y generar una “*explosión del Poder Popular*” por el sentido y profundidad de los cambios que se proponían. Según Chávez se trataba de “*una nueva manera de distribuir el poder político, económico, social y militar sobre el espacio, con lo cual no solo se destruiría totalmente la actual estructura político-constitucional del Estado, sino también se trastocaría la estructura económica y social del país*”. Era todo un nuevo sistema que en forma progresiva, según Chávez, permitiría que “*salgamos de las viejas estructuras del Estado capitalista-burgués que lo que hace es frenar los impulsos revolucionarios [...]*”.

En lo referente a la llamada “*geometría territorial*,” el artículo 136 señalaba que: “*El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el poder popular, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional [...]*”, y más adelante añadía: “*El pueblo es depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del*

²⁶ Me ha sido muy útil para redactar esta sección el informe inédito escrito por el Doctor Armando Rodríguez, sobre la “*Nueva Geometría del Poder*”, que sigo muy de cerca.

sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población [...]”. Y finalizaba diciendo que *“el Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley.”*

Por otra parte, el artículo 18 dice que pertenecen al *“Poder Popular”* las Comunidades, Comuna, Consejos Comunales y demás organizaciones sociales elementos que carecen de base territorial, como lo son los *“consejos obreros, campesinos o estudiantiles”*.

Pero nada se dice sobre los parámetros y condiciones que deben cumplir los grupos humanos para ser reconocidos como miembros del Poder Popular.

En cuanto a llamada *“geometría funcional”* su característica más sobresaliente es que su ejercicio del poder depende, a través de varios mecanismos, del Ejecutivo Nacional. Todo ello —como se reconoce en el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional*, emanado de la Presidencia de la y República— con el objetivo central de establecer un *“Estado Socialista”*, lo cual exige, entre otras cosas, *“romper el modelo capitalista burgués”*, *“superar los obstáculos generados por las relaciones sociales capitalista”*, asegurar *“la continuidad presidencial”* y *“crear una nueva estructura político territorial”*.

Se pretendía consagrar formalmente una nueva estructura de Estado, un Estado Socialista cambiando la estructura federal y la descentralización reco-

nocidas en la Constitución de 1999, por el centralismo y la concentración del poder; la sustitución del Principio de Legalidad y el Estado de Derecho por un ejercicio del poder público exento de, participación, responsabilidad y control; sustituir la elección como expresión de la soberanía popular, por la designación de los gobernantes; y el pluralismo por la fórmula única del socialismo para la participación política.

Pero es muy importante tener en cuenta que esta “*nueva geometría del poder*”, pese a que fue rechazada por el pueblo mediante el referéndum de 2007 y ser evidentemente inconstitucional es aplicada corrientemente por los gobiernos, tanto el de Chávez como el de Maduro; y en gran parte ha sido utilizada por Nicolás Maduro para diseñar la organización y funcionamiento del sufragio para la elección de la Asamblea Constituyente según lo dispone el Decreto N° 2.878 de 27 de mayo 2017 mediante el cual se establecen las Bases Comiciales para dicha Asamblea.

13 El *Estado social* como transacción o convenio

El establecimiento de un Estado democrático y social de Derecho no ha sido, la mayoría de las veces, resultado de una decisión unánime que expresaría la totalidad homogeneidad de quienes comparten los mismos valores o las mismas ideologías políticas, sino fue, más bien, el resultado de una transacción o convenio, que se produjo como resultado de negociaciones entre personas con ideologías y valores no sólo diferentes sino a menudo opuestas.

Conviene recordar que numerosos autores han considerado a la Constitución de Weimar, pionera en esta materia, como de carácter “mixto”, en el

sentido de que representaría un compromiso o intento de conciliación de principios heterogéneos e incluso contradictorios, sustentados por las diferentes fuerzas que apoyaban el nuevo régimen. Así en lo relativo a los derechos y garantías vemos que se recogen principios de raigambre individualista liberal, cristianos y socialistas, difícilmente conciliables y que coexistían, sin que se definiera cuál de ellos debía prevalecer en cada ocasión. Y no ha faltado quien ha acusado a esa Constitución, por esta razón, de carecer de decisión (Kirchheimer), o de representar un compromiso inauténtico o apócrifo, pues el acuerdo entre los partidos de la coalición se logra mediante fórmulas dilatorias que, en realidad, soslayaron una decisión (Carl Schmitt). Así, los socialistas podían pensar —en base a los enunciados del texto constitucional que consagraban el “*Estado social*”— que la Constitución de Weimar constituía el instrumento adecuado para la construcción del socialismo, o incluso que las normas programáticas contenidas en ella deberían llevar lógica y necesariamente a tal objetivo (algo parecido piensan algunos chavistas venezolanos con respecto a nuestra Constitución de 1999). En tanto que los elementos más conservadores podían sostener que lo esencial en ella eran los principios de libertad individual y que excluía todo Estatismo. Si tuviéramos que buscar analogías en Venezuela, tendríamos que señalar nuestra Constitución de 1961.²⁷

Aunque se trata de una cuestión que debe ser examinada país por país y en sus distintas épocas, en términos generales se intentaba lograr una transacción o convenio entre dos grupos muy distintos: por un lado estaban quienes

²⁷ Juan Carlos Rey, “Algunas analogías entre la República Alemana de Weimar y la democracia consensual o pactista venezolana a partir de 1958”, en mi *blog* en Internet:
< <https://ucv.academia.edu/JuanCarlosRey> >

consideraban que el orden social y económico de la sociedad capitalista era, en conjunto, satisfactorio o adecuado y estaban interesados, sobre todo, en preservar la libertad individual frente a los peligros de intromisión estatal; y por otro lado, se situaban los partidarios de la intervención del Estado para modificar dicho orden económico y social, introduciendo criterios de justicia social, que podría incluir medidas de redistribución, lo cual requeriría cambiar las reglas constitucionales bajo las que había funcionado el Estado liberal. Un acuerdo entre ambos grupos, que hiciera posible la común aceptación de las nuevas reglas era difícil, sin embargo en muchos casos fue posible lograr una transacción y compromiso, mediante la instauración de un Estado de bienestar keynesiano, capaz de promover al mismo tiempo el crecimiento y la distribución y a través de la constitución de un Estado social y democrático de Derecho.²⁸

El compromiso consistió, básicamente, en la mayoría de los casos, en abrir a nivel constitucional la posibilidad de crear nuevos derechos de carácter económico o social, o en limitar los derechos tradicionales, pero, en ambos casos, se difiere o se traslada la decisión concreta sobre tales cuestiones a nivel de la legislación ordinaria. Esto significa, en primer lugar, que junto a los derechos individuales clásicos, de raigambre liberal, que implican fundamentalmente un deber de abstención por parte del Estado, se reconocen otros derechos de naturaleza económica y social, a favor de ciertos sectores sociales menos favorecidos, que lejos de suponer una abstención del Estado, requieren cierta actividad positiva de las autoridades públicas, a través de regulaciones o de prestaciones directas (derecho a la seguridad social, a la

²⁸ Para los detalles puede consultarse el libro de García-Pelayo (1985).

educación, a la salud, etc.). Pero, a diferencia de los preceptos constitucionales tradicionales, que garantizan los derechos del primer tipo, y que son tenidos como normas perfectas, acabadas y plenamente exigibles, muchas de las que consagran estos nuevos derechos económicos y sociales, son consideradas como normas meramente programáticas, de modo que para ser efectivas necesitan un desarrollo jurídico y administrativo, mediante la creación de servicios públicos y la consiguiente provisión de recursos presupuestarios. De manera que la mera consagración constitucional de estos nuevos derechos, a través de normas de carácter programático, implica una obligación de carácter más bien político o moral, pero no estrictamente jurídico, por parte del Estado. El “*compromiso*” o “*transacción*” consiste en que la Constitución, tras una consagración del derecho que considera en abstracto deseable, remite a la legislación para el establecimiento de las condiciones o modalidades de su ejercicio, suspendiendo entre tanto su aplicación. De manera que el compromiso puede consistir en aplazar o diferir la decisión relativa a su efectiva aplicación *sine die*.

Pero el Estado social implica también que la Constitución admite la posibilidad de que por vía legislativa se establezcan ciertas limitaciones o condicionamientos a algunos de los derechos fundamentales tradicionales, que antes eran considerados como absolutos.

14 Constitucionalidad y “orden” político

La introducción de una perspectiva constitucional, puede arrojar luz sobre importantes problemas relativos a la instauración y consolidación de un régimen político, pues cualquier intento de explicar, o incluso simplemente

describir un gobierno prescindiendo de la idea de *normatividad*, resulta insatisfactorio, pues gran parte de las regularidades empíricas del comportamiento de la población son expresión de una “normalidad”, entendiendo por tal término una conducta en conformidad con normas o reglas²⁹. En particular, todo orden político que sea relativamente estable y continuo, incluye como uno de sus elementos esenciales, componentes de naturaleza normativa y, en particular, normas jurídicas. De forma que el funcionamiento efectivo de cualquier tipo de gobierno supone, como mínimo, la obediencia de sus decisiones, por parte de sus destinatarios, *por regla general y para la mayoría de los casos*.

Ahora bien, dejando aparte las circunstancias, que pueden ser muy numerosas en tiempos “normales”, en que la obediencia se basa en la inercia psíquica o en la fuerza de la costumbre (Weber 1964: 706), podemos distinguir tres posibles mecanismos a partir de los cuales se puede producir esa obediencia.

En primer lugar, las personas pueden obedecer decisiones gubernamentales concretas, caso por caso, en razón de una evaluación de los méritos intrínsecos de cada una de ellas y de las posibles consecuencias de oponerles resistencia, incluyendo la probabilidad de que la desobediencia acarree la aplicación de sanciones jurídicas. En tal tipo de situaciones, el gobierno debe lograr obediencia para cada decisión concreta, una tras otra, tratando de convencer a los destinatarios de la bondad y/o utilidad de cada medida específi-

²⁹ Sobre la importancia de los conceptos de *normalidad* y *normatividad* y el papel del derecho en el análisis político, todavía conserva todo su valor el antiguo texto de Herman Heller (1955: 199-216). Sobre la importancia de las normas constitucionales, *Ibidem*: 267-289.

ca, a través de un complejo proceso de interacción estratégica que puede incluir, además de la argumentación y la persuasión, negociaciones expresas o tácitas y el eventual uso de promesas y amenazas diversas. Aunque no puede excluirse que a través de tales medios se pueda lograr imponer una cierta regularidad de comportamiento, es evidente que el “orden” político que de esta manera puede surgir es efímero, pues debe ser reconstruido o renegociado para cada nueva decisión y, con toda probabilidad, será inestable.

En segundo lugar, la gente puede obedecer decisiones gubernamentales, sin necesidad de evaluar sus méritos intrínsecos, en razón de ciertas cualidades positivas extraordinarias (“*carisma*”) que atribuye a la persona concreta de la que provienen (es decir, al gobernante), y de la confianza o crédito que éste les merece. Pero el orden político que puede surgir a partir de semejantes procesos de personalización del poder público, es frágil, mientras carece de base institucional. El problema típico, aunque no único en tales casos, es el de la *sucesión*, como lo muestra el caso de Nicolás Maduro sucediendo a Hugo Chávez.

En tercer lugar, es posible que la gente obedezca las decisiones del gobierno sin necesidad de evaluar los méritos intrínsecos de cada una de ellas, y con independencia de las cualidades que le atribuya a las personas de los gobernantes, en virtud de haber sido *dictadas de acuerdo a ciertas reglas de juego (= constitución) que se consideran como válidas y obligatorias*. En este caso la obediencia es el resultado de un compromiso normativo de carácter axiológico o/y de naturaleza pragmática-racional con esas reglas, y de la consiguiente disposición a obedecer las decisiones que tomen las autorida-

des establecidas en la Constitución, siempre que cumplan los requisitos estipulados en la misma. El orden político que así resulta es un *orden constitucional* y, en principio, debería gozar de un grado alto de estabilidad y permanencia, pues está verdaderamente institucionalizado.

Es evidente que en la vida real la obediencia a las decisiones del gobierno, en los distintos sistemas políticos concretos, se debe a alguna mezcla de los tres tipos de mecanismos que acaban de ser considerados, y el problema que se presenta es el de precisar, para cada caso, el peso relativo de cada uno de ellos.

La constitución equivale a las reglas de juego básicas que *rigen efectivamente la vida política*, y su efectivo funcionamiento requiere la existencia de un amplio consenso por parte de los principales actores o grupos sociales y políticos (los “*factores reales de poder*”, como los denominaba *Lassalle*) acerca de la validez y obligatoriedad de esas reglas, de modo que la sanción que se aplique a los eventuales infractores sea sentida por aquellos factores como justa y debida. Aunque la pretensión de validez de estas reglas o normas se dirige a todos los miembros de la sociedad, en realidad no es necesario que sean reconocidas como válidas y obligatorias por todos o por la mayoría de sus destinatarios. Bastará tal reconocimiento por parte de esos factores reales de poder, pues es el consenso de ellos el que permitirá al gobierno contar con el apoyo moral y/o material necesario para poder movilizar con éxito el conjunto de recursos sociales y colectivos que se requieran para hacer efectivas sus decisiones.

Es muy importante tener en cuenta que no todos los regímenes políticos realmente existentes están acompañados de una verdadera Constitución. En ciertos casos, la falta de consenso entre los principales grupos o actores políticos y sociales acerca de unas reglas básicas del juego político, hace que podamos hablar de falta o ausencia de una constitución real (aunque pueda existir una *constitución de papel*), de modo que el orden político es el resultado de una constante interacción estratégica entre los distintos factores de poder. Pero los eventuales equilibrios que de allí pueden surgir son esencialmente inseguros e inestables

El esquema anterior puede servir para analizar las diferencias existentes entre el régimen de Hugo Chávez y el de Nicolás Maduro en materia de obediencia a las decisiones gubernamentales y sobre el eventual “orden” político que resulta en cada uno de ellos. Lo ilustré presentando un brevísimo esbozo de ambos casos.³⁰

En el caso de Hugo Chávez, su participación en la Asamblea constituyente de 1999, no fue para pactar o convenir con los adversarios, partiendo del reconocimiento de sus derechos e intereses considerados como legítimos, sino que fue una maniobra táctica dentro de una estrategia revolucionaria que aspiraba a deshacerse de ellos como fuerza política, social y económica, a ser posible sin tener que utilizar las armas (al menos por el momento), pero dejando claro que disponían de ellas y que estaban dispuestos a utilizarlas si la situación lo requiriera. En verdad no existía una verdadera Constitución en-

³⁰ Para ampliar lo que a continuación se expone pueden consultarse mis diversos ensayos en mi *blog* en internet: <https://ucv.academia.edu/JuanCarlosRey>

tendida como unas “*reglas de juego*” comunes aceptadas por los participantes. Para Chávez y sus partidarios la Constitución significaba la “*Revolución Permanente*”, y el Poder constituyente lo identificaban con las masas chavistas que aclamaban al Comandante. En cambio, para la oposición, la Constitución de 1999 era, en gran parte, la expresión de la tiranía de la mayoría chavista (aunque podían exceptuar de esta calificación algunas normas constitucionales relativas a la defensa de los derechos humanos). Durante buena parte de su existencia el gobierno de Chávez obtuvo la obediencia a sus decisiones, pese a la inexistencia de una verdadera Constitución (la de 1999 ha sido una “*constitución de papel*” más) debido en parte a la presencia de dos factores fundamentales que se complementaban dialécticamente, de modo que cuanto más hay de uno de ellos, disminuye la necesidad del otro. Se trata del “*carisma*” que buena parte de la población ha reconocido en Hugo Chávez y de las políticas distributivas del gobierno.

La relación de complementación dialéctica entre ambos componentes quiere decir que cuanto mayor sea la creencia en el carisma del gobernante, menos necesarias serán las políticas distributivas; y viceversa: cuanto más exitosas sean las políticas distributivas, disminuirá la necesidad de confiar en el carisma del gobernante. Chávez fue hábil en el manejo de esta relación, dosificando adecuadamente el modo de atención que debía prestar a cada uno de los dos elementos de la misma con el fin de obtener un resultado final de equilibrio en función del “*orden*” que deseaba.

Pero durante la presidencia de Chávez, debido al deterioro de su *carisma*, unido a la mala situación fiscal, en varias ocasiones y para algunas decisio-

nes, no contó con la confianza y crédito necesarios para que pudieran ser aceptadas “en principio” por los destinatarios sin necesidad de discutir previamente su contenido y evaluar los méritos intrínsecos de cada una de ellas. En tales ocasiones el gobierno debería lograr la aceptación y obediencia para cada decisión concreta, una tras otra, mediante el uso de la argumentación y la persuasión, y el uso de diversas promesas y amenazas. Chávez tuvo suficiente habilidad y recursos para hacer frente a ese tipo de situaciones que si se convertían en habituales podrían hacer imposible el mantenimiento de un orden político. Este es, precisamente, el problema que debe enfrentar el sucesor de Chávez, Nicolás Maduro.

Bajo la presidencia de Maduro la situación jurídico-constitucional era la misma que heredó de Chávez, incluyendo las muchas inconstitucionalidades e ilegalidades que caracterizaron a aquel gobierno. Pero en cambio la situación fiscal era bastante peor, y el nuevo presidente carecía del carisma y demás cualidades personales que tuvo Chávez. Éste, gracias a esas cualidades había gozado de un importante apoyo popular, lo cual le había permitido permanecer durante 14 años en el poder usando la violencia y la represión frente a sus opositores, con una extensión e intensidad bastante baja si la comparamos con la de los dictadores tradicionales. Pero Maduro, ante las crecientes dificultades para mantener el orden público y lograr la obediencia de sus decisiones, recurrió progresivamente a los métodos de esas dictaduras tradicionales (a las que cada día se parece más), especialmente a la violencia y la represión

La personalidad de Maduro es un tanto gris. Nunca se distinguió por su liderazgo y actividad dentro del partido. Su promoción, bastante sorpresiva, se debió a las funciones que desempeñó como ayudante personal de Chávez que muy satisfecho con su entrega y lealtad personal auspició su progreso.

Se trata de una persona de escasa cultura y para la cual el pensamiento de Hugo Chávez es la máxima expresión de sabiduría política. Consciente de que su llegada a la presidencia se debe a la voluntad de Hugo Chávez, y que ésta es la única fuente de su legitimidad, se ha encargado de exaltarlo en forma increíble. Tal es el caso de *El Libro Azul*, y *Un Brazaletes Tricolor*, obras juveniles y mediocres de Chávez. De la primera mandó a imprimir 5 millones de ejemplares “*como un tesoro para la consulta permanente*”, para distribuirlos en toda Venezuela, pues según cree Maduro representa “*las bases del socialismo Venezolano y latinoamericano nuevo*”. Propuso hacer con este libro “*una gran red de formación y estudio*”, pues considera que el “*Libro Azul*” se asemeja al “*Libro Rojo*” de Mao Tse-tung o al “*Libro Verde*” de Gadafi.

La penuria intelectual de Maduro se muestra en la exagerada estima de esa obrita elemental y en la exaltación del pensamiento contenido en “El Arbol de la 3 Raíces” del que llega a decir que el pensamiento de Simón Rodríguez es para él muy superior y preferible al de Carlos Marx.

Es sabido que el “*Libro Azul*” y “*El Árbol de las 3 Raíces*”, aparte de algunos pocos chavistas nadie se toma la molestia en analizarlo y mucho menos pretender convertirlo en la base ideológica del nuevo socialismo. Pero lo que en realidad pretende Maduro es hacer del chavismo una verdadera Igle-

sia en la que Hugo Chávez, al igual que Cristo, sería el fundador, y Nicolás Maduro, semejante a Pedro, sería la cabeza designada por el propio fundador, con poderes superiores de disciplina y para definir la verdadera doctrina. Como he escrito en otra ocasión (Rey 2015: 32-33), creo que el Chavismo puede ser una religión popular del tipo de María Lionza o el Negro Primero, pero no una iglesia jerárquica institucionalizada.

Frente a los que dicen que el madurismo es una traición al chavismo hay que señalar que Nicolás Maduro ha afirmado solemnemente: *“en nombre propio y como hijo de Chávez y Presidente de la república Bolivariana de Venezuela tengo clara conciencia de que no hay convivencia posible con el capitalismo”*.³¹

Pero se afirma que la convocatoria de Maduro a la Asamblea Constituyente invitando a participar en ella a la oposición con el fin de crear un espacio de intercambio de opiniones en el que sea posible negociar y llegar con ella a un acuerdo pacífico es una muestra de la citada traición, pues hay que recordar la advertencia de Hugo Chávez con motivo de la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1999: *“nada de consensos ni de acuerdos con los demás. Los revolucionarios no pactan”*.

Sin embargo, según *El Universal* del 18 de julio de 2014 (págs. 1-2) el Presidente Nicolás Maduro, recién elegido por aclamación y sin debate, el primer día en que se reunió el III Congreso del PSUV, dijo:

“Podríamos activar una Constituyente para activar el socialismo”, pues “la constituyente no ha terminado, la constituyente no sólo es la Asamblea Constituyente, es un poder popu-

³¹ Maduro en el Prólogo a Serrano Mancilla (2016)

lar que va constituyendo una nueva realidad que va desarrollando los elementos vitales de la Constitución, del Proyecto Nacional Simón Bolívar para profundizar el socialismo”.

Lo cual muestra la semejanza, en este sentido, del pensamiento de Maduro con el de Chávez, y no es de extrañar que la oposición no haya creído en la sinceridad de su invitación y la haya rechazado, viendo en ella un engaño del gobierno para superar las dificultades y mejorar su poder.

15 La Asamblea Nacional Constituyente

El texto constitucional de 1999, si bien establece límites al procedimiento de reforma, que impedirían usarlo para llevar a cabo algunas de las modificaciones que el presidente Chávez trató de implantar mediante la reforma de 2007, abre la posibilidad, desde el punto de vista exclusivamente formal, de que tales cambios pudieran llevarse a cabo mediante el procedimiento, previsto en la propia Constitución, de convocar una Asamblea Constituyente (Art. 347), que no estaría sometida a límite alguno de derecho positivo, pues se supone que se basaría en las facultades que tiene el pueblo “como depositario del poder constituyente originario”.

La Constitución formalmente vigente, la de 1999, atribuye poderes soberanos de tal Asamblea —se supone que delegados por el pueblo— declarando válidas todas las decisiones que tome, sin que puedan ser objetadas o impedidas por ninguno de los poderes constituidos, incluyendo el poder judicial, y sin necesidad de someterlos a referéndum popular, algo insólito para una democracia que se define como participativa y protagónica. De modo que los ciudadanos no tendrán posibilidad alguna de rechazarlas. Solo podrían

oponerse a ellas acudiendo al procedimiento extrajurídico de la insurrección, al que se alude en el Art. 350.

Resulta claro, por la lectura del texto de la Constitución sobre el particular, que la Asamblea no tendría límite alguno en cuanto al tipo de decisiones que puede tomar, ni tampoco estaría sometida a términos temporales para su ejercicio. Como lo reconoce expresamente esa Ley suprema, podrá transformar el Estado, crear un nuevo orden jurídico o redactar una nueva Constitución. En realidad, sus poderes serían totales, de manera que también podría establecer una tiranía temporal o perpetua, incluyendo la suya propia, sin que la ciudadanía dispusiera, según la Constitución, de ningún recurso jurídico para impedirlo.

El problema y la dificultad mayor consisten en cómo limitar, en la práctica, al Poder constituyente originario, esto es, el que se supone que es el soberano. Las soluciones han consistido en afirmar que existen un conjunto de derechos fundamentales de los individuos que, con independencia de que estén reconocidos en el texto constitucional, tienen plena validez. En ciertas culturas (incluida la que ha predominado en la historia venezolana) se trata de derechos naturales, anteriores y superiores a la existencia misma del Estado, que se pueden interpretar como de origen divino, o en versión laica, como productos de la razón que rige al mundo. En otras culturas, como en Inglaterra, se trataría, más bien, de derechos históricos-tradicionales.

La parte más débil de estas ideas, desde el punto de vista práctico, es que contra la eventual violación de tales derechos por parte de quienes gobiernan, cuando no existen o no funcionan los recursos jurídicos el único reme-

dio asequible a los ciudadanos sería el ejercicio del derecho de resistencia, como se sugiere el artículo 350 de la Constitución vigente, pero que desde el punto de vista jurídico es una solución técnicamente imperfecta. Sin embargo, en los últimos años se ha desarrollado la idea de que los derechos humanos y su protección forman parte del orden jurídico internacional, que obliga a los distintos Estados por encima de su soberanía, de forma tal que la comunidad internacional organizada podría imponer sanciones a las naciones que no los respetaran. El desarrollo de tal idea y su aplicación podría proporcionar un cuadro más sólido a la protección de los derechos humanos, y aunque por ahora no se puede ser demasiado optimista con respecto a su eficacia, los efectos de una condenación moral de la comunidad internacional no son para despreciar, y pueden ser un primer paso para el establecimiento de un futuro orden jurídico internacional mucho más efectivo

Cuando se elige una Asamblea Constituyente, siempre se pueden presentar dudas sobre si el sistema electoral adoptado refleja las verdaderas preferencias del pueblo (caso de la Asamblea Constituyente de 1999). Pero desde el punto de vista de los principios democráticos, lo que resulta totalmente inadmisible (muy especialmente en una Constitución que proclama una democracia participativa y protagónica) es que los poderes soberanos del pueblo pasen a esa Asamblea (artículo 349). En virtud de esos poderes, la Asamblea podrá hacer toda clase de cambios políticos y jurídicos, incluyendo el de la Constitución, sin ningún control y sin que se necesite que sus decisiones sean sometidas a un referéndum popular para que el pueblo pueda

aprobarlos o rechazarlos.³² Todo ello en evidente contradicción no sólo con la elemental lógica de la democracia, sino en Venezuela con el artículo 5 de la propia Constitución, que establece que la soberanía, que reside en el pueblo, es intransferible.

Me parece evidente que cualquier persona amante de la democracia no podrá aceptar, por razones de principios, la legitimidad de la convocatoria a una Asamblea constituyente, en las condiciones y con los poderes que para ella fija la Constitución vigente. Los peligros de acudir a tal procedimiento resultan obvios, y en mi opinión, inaceptables desde un punto de vista de la táctica política. Sin embargo, hay sectores de la oposición que insisten en exigir el procedimiento de la convocatoria a una Asamblea constituyente, como el medio para adelantar las modificaciones constitucionales que desean. Es muy posible que lo hagan por razones meramente tácticas, con la falsa esperanza de que, a través de este procedimiento, podrían eventualmente lograr una mayoría en dicha Asamblea y usar los poderes totales de los que así dispondrían para acabar con un sistema que detestan. Pero una Asamblea Nacional Constituyente, en los términos de los artículos 347/349 de la Constitución, resulta inadmisibles por ser claramente antidemocrática. Como lo muestra la historia constitucional universal, para que una Asamblea constituyente sea verdaderamente democrática se requieren varias condiciones, entre las cuales hay que destacar al menos tres: (i) su convocatoria ha de ser por iniciativa del pueblo; (ii) sus facultades se limitan a elaborar un *proyec-*

³² En todos los anteproyectos de Constitución que se manejaron durante su discusión, figuraba la necesidad de referéndum popular previo para autorizar la convocatoria a una Asamblea Constituyente. A última hora, por razones desconocidas, tal exigencia desapareció en la última versión que fue objeto de discusión final y aprobación, sin objeción de nadie.

to de Constitución y fuera de esta función carece de todo tipo de poderes (en especial deben carecer de facultades legislativas o ejecutivas); y (iii) dicho proyecto, una vez elaborado, deberá ser sometida a referéndum, de cuyo resultado dependerá su aprobación o rechazo.

Referencias bibliográficas

Arvelo Ramos, A. (1998)

El dilema del Chavismo. Una incógnita en el poder. Caracas: José Agustín Catalá. El Centauro.

Blanco Muñoz, A. (1998)

Venezuela del 04F-92 al 06D-98. Habla el comandante Hugo Chávez. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Buchanan, J. M. & G. Tullock (1962)

The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: Michigan University Press.

Elster, J. & R. Slagstad, eds. (1988)

Constitutionalism and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press

García-Pelayo, M. (1985)

Las transformaciones del Estado contemporáneo.

Greenberg, D., S. N. Kartz, M. B. Oliviero & S. C. Wheatley, eds. (1993).

Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World. New York: Oxford University Press

Heller, H. (1955)

Teoría del Estado. (Edición y Prólogo de G. Niemeyer). México: Fondo de Cultura Económica

Lassalle, F. [1841] (931)

¿Qué es una Constitución?. Trad. de Wenceslao Roces. Madrid: Cenit.

Mueller, D. C. (1996).

Constitutional Democracy. New York: Oxford University Press

Negri, A. (1994)

El poder constituyente. Ensayos sobre las alternativas de la modernidad. Madrid: Libertarias/Prodhufo.

Njaim, H. (2000)

“Las implicaciones de la democracia participativa: un tema constitucional de nuestro tiempo”, en Eduardo García de Enterría *et alii*, *Constitución y Constitucionalismo*, Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.

Petkoff, T. (2000)

La Venezuela de Chávez. Una segunda opinión. Caracas: Grijalbo

Pulido, L. (1880)

Recuerdos Históricos con Motivo de la Colocación en el Panteón Nacional de los Restos del Ilustre Prócer de la Independencia Sur-Americana General José Ignacio Pulido (padre). Caracas: Imprenta de Vapor de “La Opinión Nacional.

Rey, J. C. (1991)

“La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación”. *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), N° 74, Octubre-Diciembre, pp. 533-578.

Rey, J. C. (1992)

“Apogeo y Decadencia de la Democracia Representativa”, en: Juan Carlos Rey, J. Barragán, y R. Hausmann, *América Latina. Alternativas para la Democracia*. Caracas: Monte Ávila Editores, pp. 15-5

Rey, J. C. (1999)

“Observaciones sobre el Título VII y el Título IX de las Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República, Propuesta del Presidente Hugo Chávez Frías”. *Politeia* N° 23 Segundo Semestre, pp. 177-200.

Rey, J. C. (2003)

“Poder, libertad y responsabilidad política en la democracia representativa”. *Revista de Teología ITER*, N° 30-31, Enero-Agosto, pp. 37-97.

Rey, J. C. (2007)

“Constitución y Poder Constituyente en el proyecto político de Hugo Chávez”, *Revista SIC*, N° 697, Agosto, pp. 307-316.

Rey, J. C. (2009)

“Sobre el Estado social de derecho”, *Revista SIC*, N° 718, Julio, pp. 259-264

Rey, J. C. (2015)

El sistema de partidos venezolano, 1830-1999. 2ª edición. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Rey, J. C. (2015)*

“Los tres modelos venezolanos de democracia en el siglo XX”, en *La Democracia Venezolana y sus Acuerdos en los Cincuenta Años del Convenio con la Santa Sede*. Caracas: Konrad Adenauer - Universidad Católica Andrés Bello.

Rey, J. C. (2017)

El decenio predemocrático y el surgimiento de la movilización populista. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo.

Rousseau, J-J. (1964)

Du contract social. Œuvres complètes. Vol. III. París: Gallimard,

Sartori, G. (1988)

Teoría de la democracia. Vol. 1. El debate contemporáneo. Madrid: Alianza Universidad.

Schmitt, C. (1964)

La Dictadura. Trad. de J. Díaz. Madrid: Revista de Occidente.

Serrano Mancilla A. (2016)

El Pensamiento Económico de Hugo Chávez. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Usón, F. (2009)

“El írrito Decreto N° 6.239 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana”, en José Rafael Revenga (comp.), *La muerte de la Constitución. Los 26 decretos leyes revisados por el M/2D.* Caracas: Los Libros de El Nacional, págs. 83-110.

Vallenilla Lanz, L. (1983)

“Las Constituciones de papel y las Constituciones orgánicas” [1925] , en *Cesarismo Democrático. Apéndice IV. Obras Completas.* Tomo I. Caracas: Fondo Editorial Lola Fuenmayor. Centro de Investigaciones Históricas. Universidad Santa María.

Weber, M. (1964)

Economía y Sociedad. Vol. II. 2ª ed. en español de la 4ª alemana. México: Fondo de Cultura Económica.