



**JUAN CARLOS REY
Y JORGE PABÓN**

Gobernabilidad y Constitución

La gobernabilidad democrática no tiene que ver sólo con cuestiones de índole tecnológica, que se refieren a la eficacia y eficiencia de la acción del Estado, sino que se relaciona estrechamente con los problemas de legitimidad constitucional.

En efecto, pocas cosas contribuyen más a la gobernabilidad que la sincera aceptación de la Constitución —entendida como las reglas básicas del juego político— por parte de todos los actores. Tal aceptación implica el compromiso de obedecer las decisiones que tomen las autoridades que indiquen esas reglas, siempre que se respeten los procedimientos y límites pautados en las mismas, lo cual debe redundar en la estabilidad y permanencia del gobierno. Un gobierno constitucional, para merecer tal nombre no sólo requiere que sus autoridades hayan sido designadas democráticamente, y no sean el producto de un acto ilegítimo, sino que también exige que sus actuaciones estén sometidas a límites jurídicos y políticos, tales como el funcionamiento de un sistema de garantías de los derechos, de la división de poderes, del “Estado de Derecho”, etc.

La antítesis del gobierno constitucional —que es el gobierno despótico o tiránico, o, en el lenguaje más moderno, la dictadura— no sólo se produce por una usurpación o por falta de legitimidad de origen en las autoridades, sino también cuando los titulares del gobierno ejercen un poder absoluto y sin límites. Un gobierno de este tipo, sin controles se considera ilegítimo, y ante él —de acuerdo a la tradición del pensamiento político occidental y a las modernas concepciones de los Derechos Humanos— se justifica recurrir al derecho de resistencia y a la rebelión.

Pero no menos dañino que el despotismo, resulta el gobierno incapaz de cumplir con sus funciones básicas, por carecer de los poderes y recursos para ello. En la historia de América Latina, hemos padecido constantes oscilaciones entre

Caminando por la cuerda floja:

Los poderes del Presidente,
la gobernabilidad
y la legitimidad
en la Constitución
de 1999

el despotismo y el desgobierno, y hemos sido testigos de las dificultades de muchos gobernantes, obligados a caminar sobre la cuerda floja, tratando de mantener un difícil equilibrio en el que se respeten los límites y controles necesarios para no caer en la tiranía, y se conserve suficiente poder como para asegurar la eficacia gubernamental y no precipitarse en la anarquía.

Pero hay que tener en cuenta que no toda limitación del poder público, por medio de la constitución, tiene igual significado político, pues es posible distinguir al menos tres especies de ellas, de acuerdo a su finalidad. En primer lugar, hay ciertas limitaciones al poder público que están destinadas a impedir que el gobierno abuse de sus funciones y ponga fin a la misma democracia: tal es el caso, por ejemplo, de las garantías constitucionales destinadas a preservar los derechos de la oposición y la pureza de las elecciones. En segundo lugar, están ciertas limitaciones a la acción del gobierno, destinadas a preservar los valores propios de la libertad política, tal como han sido desarrollados por el liberalismo político, valores distintos pero no necesariamente contrarios a los estrictamente democráticos. Y finalmente, puede haber —y frecuentemente hay— ciertas limitaciones a la acción del gobierno destinadas a preservar los intereses de grupos minoritarios poderosos, mediante el reconocimiento de verdaderos privilegios en su favor. Resulta así que bajo la legítima y prestigiosa idea de gobierno constitucional y limitado, se pueden cobijar valores no sólo democráticos y/o liberales, sino también otros de naturaleza francamente antidemocrática.

Cultura política y papel del Estado

La cultura política desarrollada en Venezuela, a medida que avanzó el siglo XX, se alejó de la concepción liberal del orden económico-social y del papel que le correspondía al Estado, y atribuyó a la democracia un contenido no exclusivamente político, sino también —y

quizá sobre todo— de índole económica y social. Para la concepción que ha prevalecido en nuestro país, el Estado y el gobierno deben desempeñar un papel esencial para crear un orden que responda a la idea de justicia social, y en caso de no hacerlo puede producirse una peligrosa crisis de legitimidad, aunque los gobiernos hayan sido seleccionados en las más limpias elecciones y por más que respeten las libertades de los ciudadanos. Pero para desempeñar eficazmente el papel que se les atribuye se requiere que ambos —el Estado y el gobierno— dispongan de poderes considerables. Debido a esa cultura política (que muchos gustan llamar “populista”) y debido, en medida no menor, al hecho histórico de la propiedad del Estado venezolano sobre nuestros principales recursos naturales, los distintos gobiernos han dispuesto —incluso en los momentos en que se ha disfrutado de mayor democracia— de una cantidad enorme de poder, que sería inconcebible en la mayoría de los países democráticos. La existencia de ese extraordinario poder no ha generado una falla o disminución del sentimiento de legitimidad hacia el sistema político, por parte de la mayoría de nuestros ciudadanos, pues las posiciones liberales siempre han sido minoritarias.

Para poner de relieve la complejidad de las relaciones entre el poder gubernamental, la legitimidad y la gobernabilidad, en la Venezuela democrática, nada mejor que comparar lo ocurrido en las dos presidencias de Carlos Andrés Pérez.

El caso más notable de concentración del poder en el Estado y el gobierno fue el de la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), en la cual ambos crecieron hasta alcanzar un tamaño increíble. La enorme magnitud de ese poder se debió, en parte, a los instrumentos que proporcionaba la Constitución de 1961, y que se han mantenido inalterables hasta diciembre de 1999, pero también de otras condiciones políticas y económicas, propias de la coyuntura histórica y que cambiaron a los pocos años.

En efecto, como resultado de las elecciones de 1973, el nuevo Presidente, junto a su partido AD, logró la concentración más absoluta de poder, en todos los niveles. Además de esto, CAP, usó sin inhibiciones los mecanismos jurídicos-institucionales de la Constitución de 1961, que daba al Ejecutivo unos poderes inimaginables en otros países. Gracias a la subsistencia de un estado de suspensión de las garantías constitucionales de la libertad de comercio y de industria, que había heredado de los anteriores gobiernos, Pérez dispuso de poderes de emergencia para regular, mediante Decretos Ejecutivos, cualquier aspecto de tales actividades.

Sin embargo, al Presidente le parecieron pocos los poderes de que disponía, y solicitó y obtuvo del Congreso (en el que AD tenía mayoría absoluta) autorización para regular mediante Decretos Leyes un gran número de materias económicas y financieras de la más alta importancia.

Pero, además de los poderes ya descritos, el *boom* de los precios de petróleo, que se inicia en los últimos meses de 1973, hizo que el Presidente Pérez se encontrara con las arcas públicas abarrotadas, hasta el punto que se planteó, como una verdadera emergencia, qué hacer con tanto dinero.

Finalmente, hay que recordar la nacionalización de las industrias del hierro y del petróleo, con lo cual el espacio que en adelante va a ocupar el sector público de la economía fue colosal y abrumador.

En la misma época, Jóvito Villalba en unas declaraciones que pasaron inadvertidas y a las que no se atribuyó la importancia que merecían, basándose en el inmenso poder del Presidente llegó a afirmar que “hoy no tenemos propiamente un gobierno democrático”, pues “el Congreso lo controla el poder Ejecutivo, [...] el Poder Judicial no es independiente de la política, [...] el Municipio no está funcionando [...] En Venezuela no hay sino un poder absoluto de un magistrado que es el Presidente de la República”.³ Pero Carlos

Andrés terminó su primera presidencia sin problema, y — pese a que tuvo que enfrentar, una vez que salió de ella, acusaciones de corrupción por el caso del barco "Sierra Nevada"—, consiguió ser de nuevo elegido como Presidente en 1988 por un electorado que añoraba su primer gobierno, recordando el poder, la riqueza y las políticas y distributivas del Estado.

Ahora bien, durante la segunda presidencia de Pérez la situación había cambiado radicalmente en todos los aspectos señalados. AD ya no contaba con mayoría en el Congreso; los gobernadores, los alcaldes y los concejos municipales, seleccionados en elecciones directas, ya no eran controlados por el Jefe de Estado. Por otra parte, el poder del gobierno había disminuido también, no sólo por el empeoramiento de la situación económica, el crecimiento de la deuda del Estado y la ruina de las finanzas públicas, sino por las nuevas políticas económicas de Pérez caracterizadas por la desregulación, la liberación de precios, la eliminación de subsidios y la privatización. El mismo Presidente restableció el 4 de julio de 1991 las garantías constitucionales de libertad de industria y comercio, que habían permanecido suspendidas durante todo el período democrático. De manera que en su IV Mensaje al Congreso, pudo decir: "Ya no hay poderes dóciles al gobierno, sino que el Congreso, la Judicatura, los organismos fiscalizadores y electorales, así como las instituciones privadas saben que participan de un orden social real y efectivo".²

Con independencia de las exageraciones que puede haber en la afirmaciones del Presidente, en cuanto a la magnitud, importancia y bondades de su obra de liberalización, lo cierto es que impulsó un cambio muy importante. Nos encontramos ante una situación que, desde el punto de vista liberal, es una paradoja, y que parece contradecir el célebre dicho de Lord Acton. Mientras que Carlos Andrés Pérez acumuló poderes descomunales, como ocurrió durante su primera presidencia, nadie cuestionó públicamente su legitimidad. En cambio, durante la segunda presidencia, en que es evidente el esfuerzo que hizo por moderar tales poderes,³ su legitimidad fue muy cuestionada, produciéndose constantes actos públicos de descontento y de oposición, que llegaron a convertirse en verdaderos motines, así como dos intentos de golpe militar, bajo la acusación, no sólo de

ser corrupto sino de ejercer un poder tiránico; y finalmente, fue removido de su cargo y condenado por un delito contra la *cosa pública*.

Para colmo de ironías, cuando el grupo de oficiales integrantes del MRB-200, que protagonizaron el golpe frustrado del 4 de febrero de 1992, trataron de justificar su acción, usaron como uno de sus argumentos principales que su sublevación estaba dirigida contra "un gobierno devenido Tiranía", que como tal se arrogaba "todos lo Poderes del Estado".⁴ Según el razonamiento de los militares golpistas: "En Venezuela no existe separación alguna entre las ramas del Poder Público, pues los Partidos Políticos, violando deliberadamente su función de intermediarios entre la sociedad y el Estado, conspiraron entre sí para usurpar la soberanía popular y lograr que el Ejecutivo se arrogase la totalidad de los Poderes del Estado. Con lo que el Ejecutivo devino en tiranía y el ejercicio de la soberanía popular, a través del voto, quedó reducido a una farsa grotesca, deliberadamente vaciada de todo contenido y propósito".⁵ Según los militares, debido al sistema político y electoral existente en Venezuela, "[...] el candidato a la presidencia de Venezuela [que triunfa] garantiza, de antemano, su control absoluto, real y efectivo de todos los Poderes del Estado y con ello la falta absoluta de representatividad del Congreso y la parcialidad de la Judicatura. Esta situación descrita, [...] configura una tiranía producto de la degeneración política de los partidos (...)".⁶

Pero el intento de justificación de los militares golpistas tiene dos fallas evidentes. La primera, que una argumentación de ese tipo, que podría parecer creíble, si la sublevación se hubiera producido durante la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, resulta totalmente inverosímil en las condiciones de la segunda. En segundo lugar, que es difícil creer que su propósito sincero fuera acabar con los poderes absolutos del Estado, pues sus actos indican (como lo confirman sus acciones posteriores) que su interés era, más bien, concentrar y fortalecer tales poderes.

Parece evidente que la crisis de legitimidad durante el segunda presidencia de Pérez, no se produce por una excesiva concentración de poder en el gobierno, sino porque éste adoptó una política neoliberal, rechazada por la mayoría del pueblo.

Desde la década de los 70 venía creciendo en Venezuela una corriente de orien-

tación neoliberal que venía propugnando una reforma de la Constitución de 1961, para "deslastrarla" de su carga socialista y "populista" y disminuir drásticamente los poderes del Estado y del gobierno. Dicha corriente, aunque siempre fue minoritaria en el conjunto de la población, llegó a tener mucha influencia en las clases altas y medias-altas y especialmente entre los profesionales universitarios más jóvenes, y llegó a inspirar las políticas de la segunda presidencia de Pérez.

La historia posterior no ha significado el triunfo de la concepción neoliberal, sino todo lo contrario. El proyecto político-constitucional del MVR —que se supone que recoge en lo esencial el programa de los militares de MRB-200— se aleja mucho del Estado y gobierno con poderes reducidos y limitados, que parecían propugnar en el Manifiesto que hemos citado de 1992. Y si comparamos los poderes del Presidente en la Constitución de 1961 y en la de 1999, vemos que en esta última se produce un aumento considerable de los mismos, de modo que las facultades constitucionales (para no hablar de las extraconstitucionales) de que Hugo Chávez goza, son bastante superiores a las que tuvo Carlos Andrés Pérez o cualquiera de los otros presidentes democráticos. Esto obedece a una lógica político-constitucional evidente.

La Constitución: 1961 y 1999

Si comparamos las Constituciones de 1961 y de 1999, vemos que en el nuevo texto se aumentan significativamente los derechos de toda índole que reconocen a los habitantes del país. De esta manera aumentan las obligaciones y responsabilidades del Estado y del gobierno, con el efecto inevitable de estimular las expectativas de la población y la cultura política llamada "populista". No hay que extrañarse, por tanto, que las nuevas responsabilidades públicas sirvan para justificar los mayores poderes reconocidos al gobierno.

Esos mayores poderes que la Constitución de 1999 otorga al Presidente, están reforzados, además, por la ampliación de su mandato, y la posibilidad de su reelección inmediata (por una sola vez). Así, de un límite máximo de cinco años de ejercicio continuo de la presidencia, en la Constitución de 1999 se pasa a doce años.

Uno de los aspectos más notables de la ampliación de poderes es que la Cons-

titución de 1999 permite a la Asamblea Nacional, por medio de una ley habilitante, delegar en el Presidente las facultades legislativas (Art. 203 y 236 ord. 6), ampliando las posibilidades que preveía la Constitución de 1961. En efecto, por una parte, en el texto de 1961 sólo se permitía la delegación en materias de índole económica y financiera, mientras el de 1999 no establece ningún límite de este tipo. Por otra parte, la antigua constitución, al hablar de la habilitación se refería a la adopción de "medidas extraordinarias" (con lo que parecía indicarse que se requerirán circunstancias excepcionales para poder autorizarla), la nueva constitución convierte la eventual delegación en una decisión "normal", que puede tomarse en cualquier circunstancia. Sin embargo, estas dos ampliaciones son, en realidad, menos importantes que lo que la mera lectura de los textos constitucionales sugiere, pues bajo la Constitución de 1961 la práctica fue, que se amplió lo que se entendía por materia económica y financiera (hasta el punto de amenazar con abarcar cualquier decisión que implicara un gasto por parte del Estado), y se interpretó muy laxamente lo que significaba la expresión "circunstancias extraordinarias" para hacerla equivalente a cualquier tipo de hecho singular.

La Constitución de 1999 dispone que la ley habilitante ha de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan, así como el plazo de su ejercicio. Otro límite para la delegación es que debe ser aprobada por las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, lo que contrasta con la simple mayoría que bastaba para la habilitación en la Constitución de 1961.

Pero el aspecto más criticable de la delegación legislativa en la Constitución de 1999, es que no se establecen límites en las materias que pueden ser objeto de ella, de modo que la Asamblea Nacional podría delegar en el Presidente incluso la legislación referente a los derechos humanos o las leyes orgánicas que regulan los poderes públicos. Y aunque hay quien ha afirmado que la Constitución de 1999 no permite que las materias propias de las leyes orgánicas pueden ser objeto de delegación, lo cierto es que no existe ninguna disposición constitucional que prohíba tal delegación. Lo cual es particularmente preocupante teniendo en cuenta que las disposiciones transitorias de la Constitución obligan a que, en un plazo pe-

rentorio de pocos meses, deben estar elaboradas un buen número de tales leyes. La preocupación aumenta por la relativa facilidad con que el partido mayoritario —aun cuando su mayoría sea relativa— puede conseguir dominar las tres quintas partes de los votos de la Asamblea (como veremos más adelante).

Otra importante ampliación de los poderes presidenciales consiste en que la Constitución de 1999 otorga al Jefe del Estado, por primera vez en la historia de la democracia venezolana, la facultad para fijar el número, organización y competencia de los ministerios y de los otros organismos de la Administración Pública, dejando para el ámbito de la ley orgánica solamente el señalamiento de los "principios y lineamientos" para tal actividad (Art. 236, ord. 20). Con ello el Presidente dispone de poderes para organizar la Administración centralizada y descentralizada, infinitamente mayores que los de cualquiera de sus predecesores democráticos. A lo que hay que añadir la posibilidad de que la ley nacional autorice al Ejecutivo a crear entidades funcionalmente descentralizadas o actividades sociales y empresariales (Art. 300).

Hay que señalar que la Constitución de 1999 da al Ejecutivo facultades importantes en materia de planificación y coordinación de políticas y acciones relacionadas con los Estados y municipios, al establecer el Consejo Federal de Gobierno (presidido por el Vicepresidente Ejecutivo y en el que participan un número indeterminado de ministros) y el control de la Secretaría del mismo y, eventualmente, del Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 185).

Por otra parte, el Presidente de la República continúa ejerciendo sus funciones tradicionales como comandante en Jefe de la Fuerza Armada y suprema autoridad de ella (Art. 236, ord. 5), con exclusivo control sobre el ascenso de los altos oficiales, materia de la cual según la nueva Constitución, se excluye al poder legislativo. Pero ahora, además de las tradicionales operaciones militares o de seguridad, en sentido estricto, la Constitución atribuye a la Fuerza Armada una "participación activa" en el desarrollo nacional (Art. 328), lo que permite su utilización por el Presidente en los planes de desarrollo social o económico que considere convenientes, sustituyendo a los funcionarios civiles ordinarios.

Límites y controles sobre los poderes del Ejecutivo

La Constitución de 1999 mantiene la institución del voto de censura a los ministros, por parte del poder Legislativo, que ya existía en la de 1961, disminuyendo el porcentaje de votos necesarios para que tal voto acarree la remoción del funcionario (en lugar de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, ahora bastan las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional según el Art. 246⁷). El voto de censura se extiende al nuevo cargo del Vicepresidente Ejecutivo, pero en caso de producirse en tres oportunidades, durante un mismo período constitucional, el Presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional y convocar a nuevas elecciones (Art. 240). Algunos han visto en tal disposición una expresión del carácter ejecutivista y autoritario de la nueva Constitución, pero no podemos compartir esta interpretación. La posibilidad de disolución es una institución típica de los sistemas parlamentarios, que en un sistema presidencialista puro no se justificaría. Pero en el caso de Venezuela —que si bien es presidencialista permite el voto de censura (institución típica del parlamentarismo)—, la posibilidad de disolución representa una especie de "compensación", por el hecho de que el Vicepresidente esté expuesto a esta posibilidad.

Una de las partes más importante de un diseño constitucional es tener en cuenta la forma en que se ejerce el control entre las distintos poderes. Desde este punto de vista, en la Constitución de 1961, el control del Legislativo sobre el Presidente estaba a cargo de un Congreso bicameral. Sólo en el caso en que un mismo partido, además de ganar la presidencia, obtuviera la mayoría absoluta en ambas cámaras, desaparecerían, en la práctica, gran parte de tales controles. Pero esa posibilidad es poco frecuente, dado el funcionamiento de un sistema riguroso de representación proporcional y el doble sistema de representación (uno para los senadores y otro distinto para los diputados) que operaba en cada estado. Así, de las nueve elecciones legislativas nacionales que se celebraron entre 1958 y 1998, sólo en tres de ellas el partido de quien ganó la presidencia logró obtener la mayoría absoluta en ambas cámaras. Eso fue posible cuando el partido en cuestión obtuvo en las respectivas elecciones, un total de votos muy cercano o superior

a la mayoría absoluta de los sufragios válidos. En ningún caso el partido mayoritario logró controlar las dos terceras partes de los votos del Poder legislativo.

Ahora bien, las posibilidades de que el partido del Presidente obtenga la mayoría absoluta de los votos del Poder Legislativo aumenta sensiblemente cuando éste consta de una sola cámara y, especialmente, si, además de esto, en vez de utilizarse un sistema estricto de representación proporcional se usa uno en el que el 60% de los puestos de cada circunscripción son elegidos de manera nominal, y el restante 40% por listas mediante la representación proporcional (como el que se aplicará en las próximas elecciones en Venezuela). En tales condiciones un partido que sólo tenga una mayoría relativa, puede fácilmente llegar a obtener —siempre que dicha mayoría se mantenga en forma homogénea en los distintos Estados— las tres quintas partes de los puestos de la Asamblea Nacional, que es la mayoría calificada que exige la Constitución de 1999 para que esa Asamblea delegue sus funciones legislativas.

Respecto al Tribunal Supremo de Justicia y lo que la Constitución de 1999 llama el Poder Ciudadano, en relación con su independencia con el partido mayoritario, la nueva Constitución introduce una cierta mejora con respecto a la de 1961. En esta última, las elecciones de estos funcionarios se realizaba por el Congreso, mediante la mayoría simple; en cambio, el más reciente texto constitucional se remite a la ley para la determinación de la forma de elegir el Tribunal Supremo. En cuanto a los integrantes del Poder Ciudadano, en la Constitución actual se establece un complejo sistema de postulación, y su posterior elección formal por el voto de la dos terceras partes de la Asamblea Nacional; si no se consigue un acuerdo, la elección final se hará por consulta popular (Art. 279). Sin embargo, pese a lo que decía el texto de la Constitución de 1961, en la práctica, por una especie de convención constitucional, los miembros de la Corte Suprema de Justicia eran nombrados por un procedimiento que se aproximaba a la representación proporcional de los principales partidos representados en el Congreso; el mismo tipo de convención hacía que el puesto de contralor fuese adjudicado a alguna personalidad que se consideraba políticamente próxima al principal partido de oposición. No sabemos cuál será la práctica que se seguirá cuando se aplique la Constitución

de 1999, pero lo que hizo la Asamblea Constitucional al designar, en diciembre de ese año, a los integrantes de los poderes de transición fue elegir a personas políticamente muy próximas al gobierno y de su confianza.

Uno de los más importantes logros de la Constitución de 1999, es haber introducido una forma de control popular sobre el Presidente, que resulta de las posibilidades de un referéndum revocatorio, según lo establece el Art. 72. Tal creencia no es más que una falsa ilusión, pues en la práctica la institución del referéndum revocatorio, aplicado al Presidente de la República, es de poca o ninguna utilidad. En efecto, la iniciativa para tal referéndum revocatorio requiere el respaldo del 20% de la personas inscritas en el Registro Civil y Electoral. Si tenemos en cuenta que la abstención electoral es de más del 50%, esto quiere decir que para que pueda prosperar el procedimiento, se necesita el respaldo de más del 40% del número de electores efectivos, lo cuál es poco realista. Además, para que el referéndum para la revocación pueda iniciarse, se necesita que haya transcurrido la mitad del período para el cual el representante fue electo (tres años, en el caso del Presidente). Y en caso de que la revocación sea aprobada, nos encontramos con que se ha producido una falta absoluta del Presidente, pero cuando esto ocurre durante los dos últimos años del mandato del Jefe de Estado, lo ha de sustituir el Vicepresidente Ejecutivo, que debe ocupar la presidencia hasta completar el período de seis años (Art. 233). Vemos, por tanto, que la única posibilidad de que la revocación de un Presidente lleve a la celebración de elecciones para designar a quien va a sustituirlo por el resto del período constitucional, es que el procedimiento de referéndum se inicie y concluya precisamente en el cuarto año del ejercicio de la presidencia. ¿Merece la pena tales esfuerzos para tratar de poner en juego una institución que tiene tantas dificultades de aplicación y cuyos resultados, en el mejor de los casos, son tan exigüos?

La Constitución de 1999 proporciona al Presidente más poderes y menos límites y controles que la de 1961. Además, bajo la nueva Constitución es más probable que una mayoría relativa de votantes pueda llegar a controlar la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional o, incluso, la mayoría calificada de la misma, que es necesaria para poder delegar las funciones legislativas en el

Presidente. Sin embargo, se puede decir, como balance provisional del conjunto de normas que hasta ahora hemos examinado, que todavía se conserva un cierto equilibrio entre la suma de poderes públicos necesarios para la gobernabilidad y el conjunto de limitaciones y controles de los mismos, imprescindibles para mantener un mínimo de legitimidad. Sin embargo, se observa una marcada preferencia por la gobernabilidad, con el peligro de perder el equilibrio y caer en el autoritarismo.

Ahora bien, uno de los aportes más positivos de la Constitución de 1999, es su regulación de los poderes de que dispone el Presidente en caso de "estados de excepción" (Título VIII, Capítulo II). El texto constitucional no sólo abandona la muy objetable propuesta constitucional del Presidente Chávez, en la que otorgaban poderes absolutos, en esta materia, al Jefe de Estado,⁸ sino que su redacción es muy superior, en la mayoría de los aspectos, al texto de la Constitución de 1961. En primer lugar, la Constitución de 1999, sólo permite la restricción de las garantías (Art. 337), en lugar de la suspensión o restricción, como ocurría en la de 1961. En segundo lugar, además de prohibir que se restrinjan las garantías que tradicionalmente habían sido excluidas en las constituciones anteriores (Art. 337), se establece la obligación de que los Decretos respectivos deberán cumplir las exigencias, principios y garantías establecidas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 339). Por otra parte, por primera vez, se establece límites de tiempo máximos para la duración de los diferentes estados de excepción (Art. 338). Además el inicio de tales estados no sólo requiere la aprobación por el Poder Legislativo, sino (también por primera vez) el control de su constitucionalidad por parte del Tribunal Supremo. Y, como es tradicional en todas las constituciones democráticas, la Asamblea Nacional puede revocar los decretos en que se declara el estado de excepción en cualquier momento (Art. 339). En resumen, se establecen una serie de limitaciones y controles sobre los poderes del Presidente, en materia de estados de excepción, que de ser respetados, constituyen una razonable garantía para la preservación de la democracia y podrá evitar que la dictadura constitucional, degenera en una dictadura anticonstitucional.

La Asamblea Constituyente

Sin embargo, la amenaza de este último tipo de dictadura va a reaparecer, en forma totalmente inesperada, a través de las normas de la Constitución de 1999 que regula la intervención de la Asamblea Constituyente en materia de reforma de la Constitución. En efecto, las disposiciones de la Constitución que merecen las más fuertes críticas son las contenidas en el Título IX, Capítulo III (Arts. 347-349), que con el pretexto de la reforma de la Constitución consagran la posibilidad de crear, bajo la apariencia de una Asamblea Constituyente, un gobierno dotado de los poderes más absolutos e ilimitados imaginables y que en realidad es una verdadera dictadura, aunque no unipersonal, sino grupal.

La Constitución señala cuatro posibles formas de convocar tal poder: por el Presidente de la República, por la Asamblea Nacional, por los Concejos Municipales y por un porcentaje de electores inscritos en el Registro Civil y Electoral. Dicho poder, dado su carácter absoluto e ilimitado, es totalmente reprochable, con independencia de quien lo haya iniciado. Sin embargo, como luego veremos, el Presidente de la República es quien se encuentra en mejores condiciones para impulsarlo y beneficiarse de él.

Es extraño y preocupante que las disposiciones a las que nos estamos refiriendo, sobre la Asamblea Constituyente, no han llamado la atención de la mayoría de los ciudadanos, y que los especialistas en Ciencia Política y Derecho Constitucional no hayan formulado los comentarios críticos que el tema merece. Eso se debe, probablemente, a que dichas disposiciones fueron el resultado de cambios que se hicieron a última hora, en forma apresurada y semiclandestina, en los anteproyectos que habían sido dados a conocer y discutidos públicamente. Por estos cambios se suprimieron algunas de las condiciones que, de acuerdo a dichos anteproyectos, eran necesarias para que la convocatoria a una Asamblea Constituyente pudiera considerarse válida.

La primera que llama la atención del texto aprobado consiste en el hecho de que la función de la Asamblea Constituyente no se reduce, como sería lógico, a redactar una nueva Constitución, pues también puede dictar cualquier tipo de acto que considere necesario para "transformar el Estado" y "crear un

nuevo orden jurídico" (Art. 347). Los poderes constituidos (es decir: el Presidente, la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral), no pueden, en forma alguna, impedir las decisiones que tome la Asamblea Constituyente, decisiones que pueden incluir el cese de las funciones de dichos poderes, para ser asumidos por la propia Asamblea Constituyente o por los sustitutos provisionales o permanentes que ella decida nombrar.

Ahora bien, esos poderes exorbitantes, pueden explicarse en el caso de una Asamblea Constituyente surgida como consecuencia de una ruptura constitucional, producto de un hecho revolucionario. Pero, en la Constitución de 1999, significan que se están autorizando la realización de cualquier cambio que se considere conveniente, sin necesidad de respetar ninguna de las otras normas de la propia Constitución "Bolivariana". Dicho en otros términos, el Art. 349 autoriza a suspender, por tiempo ilimitado, todos los otros artículos de la propia Constitución.

Según la Constitución de 1999, una de las posibilidades para convocar dicha Asamblea es que lo haga el Presidente, mediante una decisión tomada en Consejo de Ministros (Art. 348). Para ello no hay necesidad de que tal convocatoria sea sometida, previamente, a un referéndum que autorice su realización. Se supone, además, que las bases para la elección de la Asamblea las establece el propio Presidente en su convocatoria. Esta falta de referéndum es totalmente reprochable, pues supone que se puede poner en marcha un proceso de reforma constitucional, sin la autorización previa, expresa y directa del pueblo, y sin que la forma en que van a ser elegidos quienes tendrán a su cargo tal proceso haya sido sometida a la aprobación popular. La gravedad del hecho aumenta porque en los diferentes anteproyectos de Constitución se establecía la necesidad de que la convocatoria a la elección de una Asamblea Constituyente, que realizara el Jefe de Estado, así como las bases para tal elección, debían ser aprobadas, para ser válidas, en un referéndum popular. Pero la disposición en la que se exigía este referéndum previo, desapareció misteriosamente en algún momento, durante la apresurada y poco clara discusión final del texto constitucional.

La Asamblea Constituyente, una vez elegida, además de redactar el nuevo texto constitucional, puede tomar las decisiones que juzgue conveniente y

por el tiempo que estime oportuno. Es asombroso que la Constitución de 1999 no establezca ningún límite al contenido de ese texto o a los actos que la futura Asamblea Constituyente pueda realizar. Ni tal texto ni dichos actos pueden ser obstaculizados u objetados por ninguna vía institucional, incluyendo la jurisdiccional.⁹ El único recurso que queda abierto a la ciudadanía es el derecho a la resistencia (Art. 350). Una vez instalada la Asamblea Constituyente, la única "norma constitucional" que regula sus poderes es ésta: "La Asamblea Constituyente puede tomar todo tipo de decisiones sobre cualquier materia y durante el tiempo que estime conveniente." Esto significa el cese de toda constitucionalidad y su sustitución por una forma de despotismo o dictadura.

Una vez que la Asamblea Constituyente aprueba la nueva Constitución y ésta es promulgada, se publica su texto y se convierte en obligatoria, sin necesidad de que sea sometida a legitimación mediante un referéndum popular. De modo que cualquier cambio del orden constitucional o cualquier otra decisión tomada por dicha Asamblea, tienen plena efectividad, sin aprobación expresa y directa del pueblo, y sin que éste disponga de ningún recurso institucional para oponerse a su vigencia. Aquí, se ha suprimido, una disposición que figuraba tanto en la Propuesta de Constitución del Presidente Chávez, como en el anteproyecto de la Asamblea Constituyente de la V República, según la cual para la validez del texto de la nueva Constitución era necesaria su aprobación popular mediante un segundo referéndum. En dicha disposición se estipulaba, además, que si se rechazaba en el referéndum el nuevo texto constitucional, quedaban anulados todos los otros actos dictados por la Asamblea Constituyente. La desaparición de tal disposición se produjo en la misma forma misteriosa y apresurada que la norma que establecía el primer referéndum. Resulta imposible entender que una Constitución como la de 1999, que pretende instaurar una democracia "protagónica" y directa, permita que se lleven a cabo los más radicales cambios en el orden constitucional o institucional sin la aprobación directa y expresa del pueblo, ni para iniciarlos ni para su aprobación final.

Como señalábamos anteriormente, la iniciativa para convocar una Asamblea Constituyente puede surgir de otros actores distintos del Presidente. Si pres-

cindimos —por considerarlo poco probable— que tal iniciativa pueda provenir de las dos terceras partes de los Concejos Municipales reunidos en cabildo, o del quince por ciento de los electores inscritos en el Registro Civil y Electoral,¹⁰ la única posibilidad real que queda es que sea la Asamblea Nacional, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la que convoque la elección de la Constituyente. Pero si un grupo de la Asamblea puede asegurar el control de tal mayoría de votos, no parece lógico que se arriesgue a convocar la elección de una Asamblea Constituyente, cuyo resultado es incierto y peligroso, ya que la propia Asamblea Nacional, usando la mayoría de la que dispone, puede tomar prácticamente la totalidad de las decisiones que juzgue convenientes.

Distinta es la situación del Presidente. Por un lado, el Jefe de Estado dispone de todas las facilidades para hacer la convocatoria, pues le basta con tomar tal decisión en Consejo de Ministros. Por otra parte, hay varias situaciones posibles en las que valerse de tal recurso le puede resultar de gran utilidad. Un Presidente que no disponga del respaldo de la mayoría de la Asamblea Nacional, o que haya entrado en conflicto con alguno de los otros poderes, puede aprovechar una coyuntura en que la opinión pública se le muestre favorable, para convocar a la elección de una Asamblea Constituyente, convirtiendo tal elección en un plebiscito en favor de su persona, y utilizando la mayoría obtenida por sus partidarios para introducir cualquier cambio institucional o jurídico que considere conveniente, sin respetar ninguna de las limitaciones que normalmente la propia Constitución impone; o también puede sustituir a cualquiera de los integrantes de los otros poderes que considere incómodos o poco complacientes. El mero hecho de la existencia de la disposición constitucional que la consagra, puede ser utilizada como amenaza por el Presidente, para lograr la aquiescencia de los otros poderes.

En resumen, a través de la facultad de convocar a una Asamblea Constituyente, se ceden al Presidente unos poderes plebiscitarios desmesurados, que ninguna Constitución democrática puede otorgar. Al llegar a este punto el gobierno abandona todo equilibrio y se precipita abiertamente hacia la dictadura. Frente a tales poderes el único remedio que le quedaría a los ciudadanos es re-

currir a la desobediencia y a la resistencia, aunque sea pasiva.

Juan Carlos Rey. Politólogo. Director de la Unidad de Ciencia Política del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA).

Jorge Pabón: Abogado. Profesor de Derecho Constitucional UCV.

- 1 Alicia Freilich de Segal, *La Venedemocracia*. Caracas (Monte Ávila, [1977]), pp. 98-99
- 2 Carlos Andrés Pérez, *Alocución en el IV Mensaje Anual ante el Congreso de la República* (Caracas: Oficina Central de Información, 11 de Marzo de 1993)
- 3 En su mensaje al país del 20 de Mayo de 1993, en la cadena nacional de radio y televisión, al conocerse la decisión de la Corte Suprema de Justicia, que permitía su enjuiciamiento y significaba su salida de la presidencia, el Presidente Pérez, trata de sintetizar el significado político de su segunda presidencia, con una afirmación no exenta de amargura: "Puse todo mi empeño en las reformas políticas. Y así comenzamos por convertir la Presidencia de la República de un poder absoluto a un poder moderado" (El Universal, 21 de Mayo de 1993, p. 1-16)
- 4 La argumentación aparece en el Manifiesto a la Nación Venezolano, suscrito el 24 de junio de 1992, desde la cárcel en la que se encontraban, y encabezado por las firmas de los comandantes Hugo Chávez Frías y Francisco Arias Cárdenas. El texto está publicado en el libro de Angela Zago, *La Rebelión de los Angeles* (Caracas Fuentes Editores, 1992), pp. 139-148.
- 5 Ibidem, p. 141
- 6 Idem
- 7 O las tres quintas partes de los diputados o diputadas, como dice, en cambio, contradiciéndolo, el Art. 187, ord. 10.
- 8 Para una crítica de los anteproyectos de la Constitución de 1999, véase J. C. Rey, "Observaciones sobre el Título VII y el Título IX de las ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República". *Politeia*, Nº 23, 1999, pp. 177-200
- 9 Los anteproyectos que precedieron al texto definitivo de la Constitución, aunque negaban la posibilidad de que los actos de las futuras Asambleas Constituyentes pudieran ser objeto de ningún tipo de recurso ante los poderes constituidos, al menos señalaban ciertos límites que se suponían que

debía respetar dicha Asamblea. Así, en la Propuesta sometida por el Presidente Chávez se decía que: "La Asamblea Constituyente tiene como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados, acuerdo y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos humanos y las garantías democráticas." Lo mismo se repetía, casi literalmente, en el anteproyecto elaborado por la propia Asamblea Constituyente que aprobó la Constitución de 1999.

- 10 Esto exigiría, dada una abstención electoral de más del cincuenta por ciento, el apoyo a la iniciativa de más del treinta por ciento de los electores efectivos.

JUAN CARLOS REY
Politólogo. Director de la Unidad de Ciencia Política del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA).

JORGE PABÓN
Abogado. Profesor de Derecho Constitucional en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.