NOTAS SOBRE EL CONFLICTO DEMOCRÁTICO ENTRE EL DEBER DE OBEDIENCIA Y EL DERECHO A LA DESOBEDIENCIA CIVIL*

Allan R. Brewer-Carías

De acuerdo con el artículo 7 de la Constitución, todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a la Constitución. La violación a los principios, valores y garantías democráticas que consagra la Constitución, por tanto, es una violación a la misma.

Por otra parte, los ciudadanos, como integrantes de una sociedad regulada por leyes, tienen el deber de obediencia de la Constitución, de las leyes y demás actos que en ejercicio de sus funciones dicten los órganos del Poder Público (art. 131). Pero no excluye que el Estado tenga, a la vez, la obligación de garantizar el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos de las personas, conforme al principio de la progresividad y sin discriminación, por lo que el respeto y garantía de los derechos humanos son obligatorios para los órganos del Poder Público (art. 19).

Además, la Constitución declara como nulos todos los actos dictados en ejercicio del Poder Público que violen o menoscaben los derechos que garantiza (art. 25) haciendo responsables en lo penal, civil y administrativo a los funcionarios públicos que ordenen o ejecuten esos actos violatorios.

Pero por ejemplo, los ciudadanos en Venezuela están en presencia de un gobierno que está al margen de la Carta Democrática Interamericana; así como de un conjunto muy importante de leyes inconstitucionales, injustas y nocivas para el país.

---

* Notas para la conferencia sobre *Democratización y desobediencia civil*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, **Universidad Fermín Toro**, Barquisimeto, 19/03/2002

Ahora bien, cuando las instituciones del Estado no funcionan para controlar el poder, sin duda, un valioso instrumento de control en una sociedad democrática es la opinión pública formada por la difusión de opiniones, criterios y argumentos a través de los medios de comunicación. Aquella y estos, por tanto, son un mecanismo invalorable de control del poder cuando el poder no controla al poder.

Por supuesto, una de las formas más destacadas de expresión de la opinión pública es a través del ejercicio colectivo del derecho constitucional de manifestar pacíficamente y sin armas (art. 68). En tal sentido, se deben mencionar en relación con la opinión pública de rechazo a las políticas y al gobierno del Presidente Hugo Chávez, el paro cívico nacional efectuado el día 10 de diciembre de 2001.

> Al punto de que la Confederación de Trabajadores de Venezuela y todas las organizaciones de la sociedad civil, *El Universal,* Caracas, 11-12-01, p. 1-1. El Presidente de la República quiso contrarrestar los efectos del paro celebrado el día de la Aviación en Caracas, fuera de la sede natural de este componente de la Fuerza Armada (Maracay, y lo que recibió fue un "cacerolazo" muy audible en medio de su discurso militar (*El Nacional,* Caracas, 11-12-01, p. D-1).

Además, debe mencionarse la marcha de la oposición convocada, de nuevo, por todos los sectores de la sociedad civil organizada, partidos políticos y organizaciones empresariales y de trabajadores para conmemorar el aniversario del día 23 de enero de 1958, fecha que marcó el derrocamiento del régimen militar del General Marcos Pérez Jiménez y el inicio del régimen democrático en Venezuela.

> La marcha fue calificada por todos los analistas como la más grande que se haya realizado en toda la historia política del país, *El Universal,* Caracas, 24-01-02, p. 1-1; *El Nacional,* Caracas, 24-01-02, p. A-1; *Tal Cual,* Caracas, 24-01-02, p. 1. El Presidente de la República, convocó a una "contramarcha" el mismo día, actuando más como jefe de un partido político, que como jefe de Estado, la misma fue escuálida en comparación con la de la oposición, *El Universal,* Caracas, 25-01-02, p. 1-6.

Pero si bien la opinión pública como instrumento de control democrático expresada gracias a la libertad de expresión, es un

fenomenal medio de control de los gobernantes, a veces no es suficiente, cuando el Estado de Derecho no funciona adecuada y democráticamente.

En esos casos se está en presencia de un conflicto democrático, constitucional y ciudadano, entre un gobierno democrático y leyes ilegítimas, inconstitucionales e injustas que los ciudadanos deben rechazar, y la obligación constitucional que tienen de acatarlas y cumplirlas; y sin garantía de que los órganos del Poder Público ejerzan sus funciones constitucionales de balance, contrapeso y control.

¿Cuál es entonces, la solución a ese conflicto?

1. *El derecho ciudadano a la resistencia*

Sin la menor duda, la solución a ese conflicto está en la resistencia a cumplir y acatar leyes que son ilegítimas, inconstitucionales e injustas, lo que, además, constituye más que un derecho ciudadano, un deber que se consagra expresamente en la Constitución, en una norma que es excepcionalísima en el derecho constitucional comparado, establecida en el artículo 350 que establece que:

> El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, *desconocerá* cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

Este artículo consagra constitucionalmente lo que la filosofía política moderna ha calificado como desobediencia civil, que es una de las formas como se manifiesta el derecho de resistencia, cuyo origen histórico está en el derecho a la insurrección, que tuvo su fuente en la teoría política difundida por John Locke (Véase John Locke, *Two Treaties of Government* (ed. P. Laslett), Cambridge 1967, p. 211). Además, tiene su antecedente constitucional remoto en la Constitución Francesa de 1793 en el último de los artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que la precedía, en el cual se estableció que

> *Art. 35.* Cuando el gobierno viole los derechos del pueblo, la insurrección es, para el pueblo y para cada porción del pueblo, el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes.

Esta norma, típica de un gobierno revolucionario (como el del Terror), fue anómala y desapareció de los anales del constitucionalismo.

Sin embargo, ello no ha impedido la aparición en las Constituciones de algunas versiones contemporáneas, no del derecho a la insurrección, sino del derecho a la rebelión contra los gobiernos de fuerza, como el consagrado, por ejemplo, en el artículo 333 de nuestra Constitución que establece el deber de "todo ciudadano investido o no de autoridad, de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución", si la misma perdiera "su vigencia o dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella". Es el único caso en el cual una Constitución pacifista como la de 1999, admite que pueda haber un acto de fuerza para reaccionar contra un régimen que por la fuerza haya irrumpido contra la Constitución.

Pero frente a leyes inconstitucionales, ilegítimas e injustas dictadas por los órganos del Poder Público, en realidad, no estamos en presencia de este deber-derecho a la rebelión, sino del derecho a la resistencia y, particularmente, del derecho a la desobediencia civil, que tiene que colocarse en la balanza de la conducta ciudadana junto con el deber constitucional de la obediencia a las leyes.

El tema central en esta materia, por supuesto, es la determinación de cuándo desaparece la obligación de la obediencia a las leyes y cuándo se reemplaza por la también obligación-derecho de desobedecerlas y esto ocurre, en general, cuando la ley es injusta; cuando es ilegítima, porque por ejemplo emana de un órgano que no tiene poder para legislar, o cuando es nula, por violar la Constitución.

2. *Las formas de manifestación del derecho a la resistencia*

La actitud del ciudadano en esta situación de derecho a la desobediencia de la ley, como manifestación del derecho a resistencia, puede expresarse de diversas formas y entre ellas, mediante la *objeción* de *conciencia*, la *desobediencia civil*, y la *resistencia pasiva* o *activa*, todas como manifestaciones no violentas.

La objeción de conciencia es una conducta individual; de carácter omisivo, en el sentido que consiste en *no hacer lo que se ordena*; en forma pública; pacífica; parcial, porque está dirigida al cambio de una norma, y de orden pasivo, porque la resistencia a la norma y el derecho de incumplirla se hace con conciencia de aceptar la pena que se impone por la violación. El derecho a la objeción de conciencia está regulado –mal regulado- en el artículo 61 de la Constitución, que establece que "la objeción de conciencia no puede invocarse para eludir el cumplimiento de la ley o impedir a otros su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos", cuando en realidad, lo que debió decir es que no puede invocarse para eludir la aplicación de las sanciones derivadas del incumplimiento de la ley. De lo contrario, no sería tal derecho.

La resistencia pasiva, como la definió el propio Mahatma Gandhi "es un método que consiste en salvaguardar los derechos mediante la aceptación del sufrimiento; es lo contrario de la resistencia mediante las armas" (M. K. Gandhi, *La Civilización occidental y nuestra Independencia*, Buenos Aires, 1959, p. 84 y ss). Consiste en la negativa a obedecer los dictados de la ley, aceptando la sanción punitiva que resulta de la desobediencia, pero con la certidumbre de no estar obligado a obedecer la ley que desaprueba la conciencia (*Idem*, pp. 85-86).

En la misma línea se ubica la resistencia activa, la cual también es una conducta no sólo contra la parte perceptiva de una Ley sino contra su parte punitiva; y no sólo de carácter individual sino muchas veces colectiva, como por ejemplo, la conducta comisiva de *hacer lo que la ley prohíbe* y, además, buscando eludir la pena. En todo caso, es de carácter

público y parcial. La resistencia activa se materializó, por ejemplo, en los movimientos por los derechos civiles y por la integración racial que liderizó Martín Luther King en la década de los cincuenta a partir de la sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, *Brown vs. Topeka Bord of Education,* 1954

3. *Características generales de la desobediencia civil*

La resistencia pasiva o activa, sin embargo, se diferencia de la desobediencia civil en cuanto a que esta es fundamentalmente una manifestación colectiva, que lo que persigue de inmediato es demostrar públicamente la injusticia, la ilegitimidad o la inconstitucionalidad de la ley, con el fin de inducir al legislador a reformarla.

> La expresión desobediencia civil comenzó a difundirse en los Estados Unidos luego del clásico ensayo de Henry David Thoreau, *Civil Disobedience,* 1849. (Véase las referencias en Norberto Bobbio, "Desobediencia Civil" en Norberto Bobbio e Incola Matteucci (directores). *Diccionario de Política,* 1982, Vol. I, p. 535).

La desobediencia civil, por ello, es una acción que se justifica o que debe considerarse licita, debida e, incluso, tolerada, a diferencia de cualquier otra trasgresión o violación de la ley, pues lo que persigue es el restablecimiento de la justicia, de la legitimidad o de la constitucionalidad, mediante una reforma legal. Por ello, la desobediencia civil no se considera destructiva sino innovativa, y quienes la cometen no consideran que realizan un acto de trasgresión del deber ciudadano de cumplir la ley, sino que lo que cumplen es con el deber ciudadano de velar porque las leyes sean justas, legítimas y acorde con la Constitución. La desobediencia civil, por tanto, es una actitud propia de los buenos ciudadanos.

El efecto demostrativo de la desobediencia civil exige, en todo caso, su carácter colectivo y publicitado al máximo.

> Un típico ejemplo del carácter demostrativo de ruptura contra un ordenamiento, fue la ruptura en público de la *Gaceta Oficial* que contenía la

Ley de Tierras y Desarrollo Rural, por el Presidente de la Federación de Ganaderos, Dr. José Luis Vetancourt, noviembre 2001; y la ruptura de la boleta electoral en el referendo sindical de diciembre de 2000 por Carlos Melo, *El Universal,* Caracas, 04-12-00, p. 1-8.

De lo contrario, sería una desobediencia común, que por lo general es secreta, como la que hace el evasor de impuestos. La desobediencia civil, por tanto, tiene que ser expuesta al público, evidenciando que el deber que tiene todo ciudadano de cumplir la ley, sólo puede existir cuando el legislador respete la obligación de sancionar leyes justas y constitucionales.

La desobediencia civil, así, es una acción formalmente ilegal, pero legítima, colectiva, pública y pacífica, es decir, no violenta, que tiene su fundamento, precisamente, como decía Norberto Bobbio ("Desobediencia Civil", *loc. cit.,* pp. 533 y ss.) en "principios éticos superiores para obtener un cambio de las leyes" o en los valores que establece el artículo 350 de la Constitución, cuando se considere que el régimen, la legislación o la autoridad contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

Por ello, en Venezuela, la desobediencia civil no sólo es un tema de filosofía política, sino de derecho constitucional, pues es la propia Constitución la que consagra expresamente el derecho ciudadano a la desobediencia civil, incluso más allá de la sola resistencia a la ley.

4. *Condiciones constitucionales de la desobediencia civil*

Las condiciones para la aplicación del antes mencionado artículo 350 de la Constitución, en todo caso, serían las siguientes:

En *primer lugar*, se establece como un derecho constitucional del "pueblo de Venezuela", es decir, se trata de un derecho de ejercicio colectivo y, consecuencialmente, público. No se puede justificar en esta norma, cualquier violación individual de una ley.

En *segundo lugar*, es un derecho basado en la tradición republicana del pueblo, su lucha por la independencia, la paz y la libertad. Se trata,

por tanto, de un derecho ciudadano democrático, de carácter pacífico y no violento. No se pueden justificar en esta norma, acciones violentas que son incompatibles con los principios constitucionales que rigen al Estado, a la sociedad y al ordenamiento jurídico.

En *tercer lugar*, el derecho colectivo a la desobediencia civil ("desconocerá", dice la norma) surge cuando el régimen, la legislación o la autoridad, primero, "contraríe los valores, principios y garantías democráticas"; y segundo, "menoscabe los derechos humanos".

En *cuarto lugar,* la desobediencia civil que tiene su fundamento en el artículo 350 de la Constitución, como derecho ciudadano colectivo, de ejercicio público y pacífico, se puede plantear no sólo respecto de la legislación, sino de "cualquier régimen… o autoridad" que, como se dijo, contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.

Este derecho constitucional del pueblo, se establece, por tanto, no sólo frente a las leyes (legislación), sino frente a cualquier régimen o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos, lo que lo amplía considerablemente respecto del tradicional ámbito político institucional de la misma conocido en la ciencia política, que la reduce a la desobediencia de las leyes para lograr su reforma.

La desobediencia civil en la Constitución, por tanto, no sólo tiene el efecto demostrativo de buscar la reforma de leyes injustas, ilegítimas o inconstitucionales, sino de buscar cambiar el régimen o la autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos establecidos en la Constitución o los definidos en la Carta Democrática Interamericana; o que menosprecie los derechos humanos enumerados en la Constitución y en los tratados, pactos y convenciones relativas a derechos humanos suscritos y ratificados por Venezuela, los cuales tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en la Constitución y en las leyes (art. 23).

5. *La desobediencia civil y la sociedad organizada*

En todo caso, tratándose de un derecho constitucional colectivo, del pueblo de Venezuela, la desobediencia civil tiene que ser motorizada por las organizaciones sociales, por los organismos de la sociedad civil, por los sectores de la sociedad, es decir, por toda organización que sea de carácter no estatal. He aquí el gran valor y poder de la sociedad civil organizada, esa que está fuera del alcance del Estado.

El pueblo organizado es la sociedad civil y esta es la organización que se contrapone al Estado. La sociedad civil así, es la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre sectores de la sociedad, que en todo caso se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En este ámbito de la sociedad civil, en consecuencia, entre otras están las organizaciones con fines políticos (partidos políticos); las organizaciones religiosas; las organizaciones sociales; las organizaciones ambientales; las organizaciones comunitarias y vecinales; las organizaciones educativas y culturales; las organizaciones para la información (medios de comunicación) y las organizaciones económicas y cooperativas que el Estado, por otra parte, tiene la obligación constitucional de respetar y proteger e, incluso, de estimular, facilitar y promover (arts. 52, 57, 59, 67, 100, 106, 108, 112, 118, 127, 184 y 308).

Estas organizaciones de la sociedad civil son, precisamente, las que en nombre del pueblo pueden motorizar la reacción contra las leyes injustas o inconstitucionales y, en última instancia, ejercer el derecho a la desobediencia civil que regula la Constitución, también, contra el régimen o la autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos.

Este derecho, por supuesto, adquiere cada vez más importancia, porque no sólo se puede ejercer constitucionalmente ante leyes inconstitucionales como las recién dictadas mediante decretos leyes, sino ante el régimen y autoridad que tenemos, que cada vez más

contradice los valores, principios y garantías democráticas y menoscaba los derechos humanos. Por ello, incluso, más que un derecho a la desobediencia civil, comenzamos a estar en presencia de un deber ciudadano que debe cumplirse para salvaguardar nuestra democracia y proteger nuestros derechos.

Febrero 2002