

La ampliación de los poderes presidenciales en la práctica y en el proyecto de Reforma Constitucional de 2007

Aurilivi Linares Martínez

*Especialista en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela
y Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política,
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid*

Una vez más se apeló a la reforma constitucional como mecanismo para lograr mayor concentración de poder.¹ Pero, en esta oportunidad, los venezolanos rechazaron, con tan sólo el 50,7% de los votos, la reforma constitucional propuesta por el Presidente Hugo Chávez y sancionada por la Asamblea Nacional en 2007. De haber resultado victorioso el "SÍ" en el referéndum aprobatorio del pasado 2 de diciembre, ¿qué cambios habría supuesto para el presidencialismo venezolano el nuevo diseño institucional de los poderes presidenciales? La expectación que produce conocer cuánto poder podría haber ganado el Presidente en razón de una reforma constitucional que constituyó, sin duda, un proceso inédito en nuestra historia republicana, nos motivó a escribir estas breves notas. Nuestro propósito no es sólo encontrar una respuesta a la duda planteada, sino también precisar qué relación existe entre los poderes formales del Presidente y su desempeño efectivo, teniendo en cuenta que en los últimos años Hugo Chávez ha ido alcanzado, en la práctica, altos niveles de concentración de poder, con independencia del texto constitucional de 1999.

El informe más reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (*La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina*, 2006), destaca que, de acuerdo con la medición tradicional de los poderes presidenciales que refiere la amplia literatura empírica sobre los presidencialismos latinoamericanos², en Venezuela los Presidentes son débiles en relación con sus poderes constitucionales, pero cuentan con poderes partidistas moderadamente fuertes.³ Ahora bien, el Presidente Chávez, como titular de un liderazgo

1 A lo largo de la década de los años noventa, algunos presidentes latinoamericanos han utilizado la reforma constitucional como mecanismo para lograr la ampliación de los poderes presidenciales, la prolongación del mandato, o la disolución y renovación del Congreso. Este recurso fue hábilmente utilizado por el Presidente venezolano en 1999.

2 En la literatura que subraya la heterogeneidad al interior de los presidencialismos latinoamericanos, la medición y comparación de los poderes presidenciales parte del análisis tanto de las atribuciones constitucionales (legislativas y no legislativas) de los Presidentes, como de los poderes que derivan del nivel de apoyo partidista en el ámbito legislativo, pues la resultante del concurso de ambas categorías de poderes parece condicionar la capacidad presidencial para influir en la agenda política.

3 Esta opinión coincide con la ya expresada en años anteriores por Mainwaring, S. y S. M. Shugart (1997), *Presidentialism and the Party System*, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press; Crisp, B. F. (1998), El sistema electoral venezolano y las relaciones entre los poderes gubernamentales, *Cuestiones Políticas*, N° 21: pp. 11-46; y Levine, D. y B. Crisp (1999), Venezuela: características, crisis y posible futuro democrático, *América La-*

enérgico, ha hecho uso y abuso de un temperamento hegemónico desde su llegada a la presidencia en 1999. Sin duda, es un mandatario que ha gozado, en todo momento, de mayorías representativas en la Asamblea Nacional, de dilatados apoyos partidistas y corporativos, y de una gran popularidad. Sus gobiernos se han caracterizado por una concentración amplia de poderes en manos de una única magistratura y poco respeto por los equilibrios institucionales, pues hasta ahora los distintos poderes públicos -ocasionalmente independientes y sistemáticamente debilitados en sus funciones de control sobre el Ejecutivo- no han hecho un contrapeso eficaz al progresivo encumbramiento del poder presidencial.

La pregunta que surge en este momento es ¿por qué el actual Presidente venezolano se percibe más fuerte de lo que deriva del diseño formal de los poderes presidenciales? Algunas señales reveladoras de la realidad política permiten responder a esta interrogante. Centrándonos sólo en un ejemplo, podemos mencionar que, en 2001, el presidente Chávez aprobó, en Consejo de Ministros, cuarenta y nueve decretos con fuerza de ley -que en su mayoría fortalecieron la intervención del Estado en la economía- en uso de las facultades extraordinarias que le había conferido la Asamblea Nacional a través de una Ley Habilitante -la segunda en menos de dos años⁴-, para dictar medidas legislativas en diversas materias por espacio de un año. Se trató de un procedimiento reñido con el concepto "participativo" de la Constitución de 1999, que permitió que tales decretos con fuerza de ley fuesen aprobados para regular distintas materias sin previa deliberación, ni negociación entre los sectores afectados y el gobierno, desnaturalizándose, de esta forma, el marcado carácter excepcional de las potestades normativas extraordinarias del Presidente, y reduciéndose significativamente las funciones legislativas de la Asamblea Nacional.

No podemos negar que las Leyes Habilitantes son una práctica habitual en Venezuela, pero los Presidentes anteriores a Hugo Chávez sólo fueron favorecidos con una habilitación legislativa, cuya duración no excedía de un año. Sólo dos ex Presidentes, que contaron con apoyo mayoritario en el viejo Congreso, podrían asimilarse a Chávez, sin llegar a superarlo en cuanto al importante número de decretos con fuerza de ley emitidos dentro del período señalado en las respectivas Leyes Habilitantes⁵. Sin embargo, la inoperancia del poder Legislativo respecto del obligatorio control posterior de dichos decretos con fuerza de ley, parece ser una constante en todos los períodos presidenciales en los que se ha delegado al Presidente el poder de legislar por decreto. Esta situación se agravó, sin embargo, en el caso del Presidente Chávez, debido a que la Comisión de seguimiento de la habilitación de la Asamblea Nacional no sólo no se reunió ni interpeló funcionarios para conocer los contenidos de los

tina Hoy, N° 21, abril: pp. 5-23, en atención al sistema presidencialista imperante en la Constitución de 1961.

- 4 En virtud de la Ley Habilitante que, en 1999, aprobó el entonces Congreso para que el Presidente gobernara por decreto durante seis meses, en materia económica y financiera, Chávez sólo pudo crear dos nuevos tributos y una reforma a la ley de Impuestos Sobre la Renta, debido a la férrea oposición que protagonizó el propio órgano legislativo.
- 5 Entre 1961 y 1994 se dictaron en Venezuela, al menos, 194 decretos con rango de ley. Los Presidentes Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y Jaime Lusinchi (1984-1989), cuyo partido Acción Democrática (AD) siempre contó con mayoría en el Congreso, firmaron 53 y 71 decretos, respectivamente, aunque en el caso de Lusinchi más de la mitad de los decretos emitidos se usaron con el único propósito de vender bonos gubernamentales para refinanciar la deuda pública de acuerdo con lo pautado por la Ley Habilitante. En el caso del Presidente Rafael Caldera, en 1994 el Congreso le delegó la autoridad para decretar leyes en materia económica y financiera sólo durante treinta días, en los cuales Caldera únicamente emitió 4 decretos legislativos justificados por la Ley Habilitante. *Cfr.* Crisp, B. F. (1998), *ob. cit.*, pp. 30-36.

decretos legislativos, sino que, además, no precisó con cuidado las materias que podrían ser objeto de regulación por el Presidente.

El apoyo fuerte y disciplinado del poder Legislativo al Presidente ha generado tanto un fracaso de las actividades de control, como una voluntad de ceder atribuciones propias, delegándole la capacidad de legislar por decretos. Así pues, con un apoyo tácito de la Asamblea Nacional -al que se sumó después el del Tribunal Supremo de Justicia⁶-, el Presidente Chávez no ha tenido, ni tendrá, ningún temor en utilizar a placer los poderes para legislar por decreto, incluso cuando no parezca imperioso apelar a esta facultad. Téngase en cuenta que, en 2007, ante una Asamblea Nacional en la cual no hay ningún tipo de oposición al gobierno, ya que está totalmente conformada por partidarios del Presidente⁷, este último solicitó y obtuvo la sanción de una Ley Habilitante que le permite, durante un período de 18 meses, legislar en cualquier materia. Con ello, nuevamente, el Presidente podrá seguir emitiendo decretos con fuerza de ley sin transparencia alguna, sin que se conozcan los proyectos ni puedan debatirse, y sin que se realice la consulta pública que exige la Constitución de 1999.

Aunque parezca paradójico, según la Constitución de 1999, el Presidente sigue sin tener verdaderos poderes de decreto⁸ para defender o cambiar, según el caso, el *estatus quo* contra los intentos contrarios de las mayorías legislativas. Sin embargo, este texto constitucional mantuvo la atribución que tiene el Presidente para dictar, previa autorización con una Ley Habilitante, "decretos con fuerza de ley", eliminando las restricciones que existían en la Constitución de 1961 en relación con las materias que pueden ser objeto de una Ley Habilitante.⁹ Siendo ello así, dudamos que la actual fortaleza del Presidente para influir en la agenda legislativa resulte, esencialmente, del diseño de los poderes presidenciales que recoge la Constitución de 1999. Si bien las reformas institucionales incorporadas con ocasión del proceso constituyente tuvieron nombre y apellido, no debe sorprendernos que la Constitución de 1999 defienda el predominio del poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado y facilite,

6 Obsérvese que siempre que el poder Ejecutivo controle políticamente al poder Legislativo, y éste último tenga la posibilidad de elegir y remover, en cualquier momento, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por mayorías no calificadas, implica que la justicia en Venezuela ha quedado a la merced del poder político, como en efecto ha ocurrido en la práctica.

7 Como resultado de las elecciones legislativas de 2005, los partidos oficialistas ganaron la totalidad de los escaños en la Asamblea Nacional, en virtud de que los partidos de oposición boicotearon dichos comicios. De esta forma quedó asegurada la aprobación, casi unánime, de las políticas legislativas del gobierno de Chávez, dada la ausencia de una verdadera tacha por parte de la oposición política dentro de la Asamblea Nacional.

8 Según Carey, J. y M. Shugart (1998), *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press, los poderes de decreto se refieren a poderes propios del Presidente que la Constitución le otorga para legislar sin el poder Legislativo, en todas o sólo determinadas materias, cuya mayor o menor incidencia en la agenda política se mide por la menor o mayor posibilidad que tenga el Parlamento para modificar o derogar posteriormente los decretos dictados por el Presidente, respectivamente. Tales poderes deben diferenciarse de otras facultades normativas presidenciales, como la de dictar decretos con rango de ley que le sean delegados por el Congreso, pues en estos casos los poderes del Presidente se ejercen de acuerdo con los lineamientos y controles previamente establecidos en las Leyes Habilitantes.

9 Esta facultad no está circunscrita expresamente a las materias económicas y financieras en la Constitución de 1999. Sin embargo, la habilitación legislativa en el texto constitucional tiene de entrada sus límites en cuanto al *quórum* de aprobación (tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea), requisito no contemplado por cierto en la Constitución de 1961, así como la exigencia de que la Ley Habilitante establezca expresamente en su texto tanto las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al presidente, como la fijación del plazo de su ejercicio.

de forma directa o indirecta, el reforzamiento de los poderes presidenciales, pese al incremento de restricciones al ejercicio de ciertas facultades, y la introducción de instituciones parlamentarias o semipresidencialistas con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder real de los presidentes venezolanos.¹⁰ Lo que sí nos parece claro es que no existe una asociación directa entre poderes institucionales formalmente atribuidos al Presidente y su desempeño efectivo, pues el poder real de éste no depende únicamente de sus atribuciones formales, sino de los distintos recursos de poder que maneje en ejercicio del gobierno. De manera que, para evaluar la capacidad de que dispone el Presidente para intervenir en la realidad política, es necesario no sólo tener en cuenta los poderes constitucionales y partidistas, sino además el creciente culto a la personalidad que va tomando cuerpo en el país, la capacidad del Presidente de proveer carreras exitosas para sí mismo y sus acólitos, atendiendo, de alguna forma, las demandas corrientes de sus cuadros partidistas, de acuerdo con la cultura política; la calidad de liderazgo del Presidente; la debilidad de los controles del poder Legislativo y la falta de autonomía del poder Judicial para administrar justicia.

En un contexto político obviamente favorable al Presidente, como el que hemos descrito, se planteó la reforma constitucional en 2007. Tanto en el proyecto presentado por el Presidente como en la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional, las particularidades del sistema presidencialista de la Constitución de 1999 se mantuvieron intactas¹¹. No obstante, la reforma trae consigo innovaciones significativas respecto de las atribuciones constitucionales del Presidente, que fortalecen su predominio sobre los otros poderes públicos, y afectan distintos aspectos fundamentales del Estado que rompen con la tradición constitucional venezolana. En efecto, la reelección indefinida del Presidente junto a una prolongación del mandato a siete años, evapora materialmente del texto constitucional el principio de la alternabilidad, cuyo objeto central es la consolidación democrática del pluralismo político.¹² Además, en virtud de la denominada nueva geometría del poder, consistente en el "reordenamiento socialista de la geopolítica venezolana", se pone fin a la autonomía de los municipios, que quedan sujetos completamente al poder central; se usurpa el derecho ciudadano a elegir las autoridades locales y regionales al otorgarse al Presidente la facultad para nombrarlas; y la división político territorial del país deja de ser una materia de rango constitucional y

10 Cfr. Fernández Toro, J. C. (2000), "Las reformas político-institucionales en la Constitución de 1999", *Revista de Derecho Constitucional*, N° 3, julio-diciembre: pp. 101-150.

11 La Constitución de 1999 pretende establecer una forma de gobierno básicamente presidencialista, pero introduciendo algunos elementos que permitan flexibilizar la rigidez propia de este sistema, y de hecho el texto constitucional no equipara al poder Ejecutivo con el Presidente. Pero en todo caso la figura del Presidente ocupa una incuestionable posición de preeminencia, no sólo dentro del poder Ejecutivo, sino en el conjunto de los poderes del Estado. Esta posición se manifiesta en la importancia de las atribuciones que la propia Constitución le concede como cabeza del Estado, del poder Ejecutivo y del Gobierno.

12 Téngase en cuenta, además, que el efecto teórico compensatorio a la reelección del Presidente, consistente en la posibilidad de que siempre se pueda revocar su mandato mediante referendo revocatorio, se hizo menos participativo y más enrevesado en virtud de las innovaciones introducidas con la reforma constitucional que dificultan tanto su convocatoria como la posibilidad de que triunfen. Ello es así porque se aumenta el porcentaje de electores que debe solicitarlos hasta el 30%, y para que salgan adelante debe acudir a la votación al menos el 40% del censo. Al respecto, Cfr. Brewer-Carías, A. R. (2007), *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

pasa a ser una materia de la sola regulación ejecutiva.¹³ La tendencia a la militarización junto a la capacidad del Presidente para decidir todos los ascensos militares y comandar la Fuerza Armada, resultan preocupantes, así como también que la proclamación y la determinación de las garantías constitucionales que pueden suspenderse o restringirse en los estados de excepción, queden supeditadas únicamente a la voluntad del Presidente. La posibilidad de formular y dirigir el Plan Nacional de Desarrollo, manejar las reservas internacionales y establecer, junto al Banco Central, la política monetaria, disminuye, a nuestro juicio, la capacidad de control del Legislativo respecto de los actos del Ejecutivo y la colaboración entre los poderes públicos; elimina la autonomía del Banco Central, sometiéndolo plenamente al Ejecutivo; y formaliza la ruptura definitiva del principio de la unidad del Tesoro con la constitucionalización de mecanismos de financiación paralelos al presupuesto, creados con la sola decisión del Presidente.

En conclusión, la reforma constitucional procura acentuar el presidencialismo que ha distinguido la Constitución de 1999, y consolidar, por consiguiente, un modelo de Estado caracterizado por la definitiva centralización y concentración total del poder en la única decisión del Presidente. Las críticas que en alguna oportunidad generó la ampliación de los poderes presidenciales en la Constitución de 1999, se han visto potenciadas ahora respecto del contenido del proyecto de reforma constitucional de 2007, particularmente desde el punto de vista del presidencialismo, pues modificaciones como las descritas exponen al sistema político al riesgo de una "dictadura democrática", y refuerzan la tendencia hacia un liderazgo personalista y hegemónico, y una mayor influencia del Presidente para imponer sus políticas de gobierno y llevar adelante sus objetivos de cambio. Una mala noticia, sin duda, para la actual democracia venezolana, caracterizada por la debilidad institucional, la personalización creciente de la política y la concentración de poderes en la figura presidencial.

13 La reforma constitucional defiende la reducción del número de municipios y la creación de dependencias o territorios federales con un régimen político-administrativo especial, basado en los consejos comunales. Así, se autoriza al Presidente, en Consejo de Ministros, para que "previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional", pueda "decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la Ley" (artículo 16), e incluso "designar y remover sus autoridades, conforme a la ley" (artículo 236).