

*La desnaturalización del
sistema presidencial en Venezuela.
Del presidencialismo exacerbado consagrado en la
Constitución de 1999 al ultrapresidencialismo
pretendido en la Reforma Constitucional de 2007*

Carlos Luis Carrillo Artilles

*Profesor Derecho Administrativo de las
Universidades Central de Venezuela y Católica Andrés Bello*

Casi al ocaso del año 2007, en Venezuela nos encontramos ante una nueva convocatoria de pretensión de activación del poder constituyente con la intención de cambiar el texto constitucional a menos de una década de vigencia del texto de 1999 mediante una propuesta de modificación inédita en nuestra historia constitucional, que ambiciona traer aparejada los cambios más profundos y radicales en el diseño del Estado Venezolano, la ramificación del Poder Público y de la dimensión y contenido de sus relaciones con los particulares.

La particularidad de esta convocatoria, es que se arribó a dicha propuesta, implementando inexplicablemente el mecanismo previsto en el precepto 342 de reforma constitucional, a través de la exclusiva participación de la Asamblea Nacional ante la iniciativa del actual Presidente de la República, que solo fue discutida cerradamente bajo cláusula de confidencialidad, en un “Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución”, el cual aún cuando era una comisión del Ejecutivo Federal estaba singularmente compuesta por la Presidenta de la Asamblea Nacional, por la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia y Magistrada de la Sala Constitucional, la Procuradora General de la República, el Fiscal General de la República, el Defensor del Pueblo y el Ministro del Trabajo, en evidente exclusión de otros sectores representativos, del consenso y de todas las tendencias de la sociedad.

Como es fácil observar, este ejercicio fue concretado de manera absoluta y diametralmente diferente al implementado en el año de 1999, cuando expresamente se recurrió a la vía de una discusión en el seno de una Asamblea Nacional Constituyente¹ sobre un papel de trabajo presentado por el mismo Presidente de la República en su primer período gubernamental que concluyó en el texto constitucional vigente, aún cuando curiosamente las modificaciones para aquél entonces eran menos trascendentes que las actualmente sugeridas, por su impacto en la estructura del Poder Público, la organización social, el sistema económico y político, el desmontaje de la descentralización, la supuesta mutación del Estado Social de Derecho al Estado Socialista Centralizado, y los principios fundamentales.

De lo anteriormente expuesto emergería la inevitable conclusión que, en algunos de sus aspectos, los cambios normativos pretendidos en 2007, solo podrían ser materializados me-

¹ Al respecto ver nuestro análisis histórico jurídico en: Carrillo Artilles, Carlos Luis. “Las singularidades del Proceso Constituyente en Venezuela”. *Revista de Derecho Constitucional* N° 2 Editorial Sherwood. Caracas. Venezuela, enero junio 2000, pp. 183 al 214.

dante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo a lo dispuesto en el precepto 347 fundamental, por ser el único vehículo constitucional para alcanzar la radical transformación del Estado y de la sociedad a los niveles insinuados², mientras que en otros aspectos, ni siquiera podrían ser conseguidos a través de ese mecanismo fundamental, en virtud de la inviabilidad de ciertos contenidos sugeridos, por su esencia regresiva, atentatoria y de involución de derechos humanos, la supresión del pluralismo y la extirpación radical de cualquier forma de disidencia frente a la irrupción y eventual establecimiento de una única fórmula de pensamiento y de una doctrina oficial híbrida "socialista bolivariana".

Ahora bien, incontrovertiblemente el texto ofertado altera la estructura fundamental de la arquitectura constitucional tradicional venezolana, promoviendo la configuración de una fórmula de Estado Socialista férreamente Centralizado, con rasgos de una omnímoda concentración de poder en cabeza del Presidente de la República, sin precedentes en nuestro devenir constitucional.

Peculiar y extravagantemente como nunca antes, al Ejecutivo Nacional y más concretamente a la figura del Presidente de la República, se le apalanca en una especie de inédita supraordinación frente a las otras ramas del Poder Público, sus autoridades y funcionarios, llegando inclusive a la expresa alusión constitucional de unirlo con el carácter de "coordinador de las relaciones con los otros Poderes (sic) Públicos Nacionales"³, con lo cual, dada la pretendida distensión de sus atribuciones y potestades se configuraría un tangible ensanchamiento y dilatación del presidencialismo en Venezuela, en una especie de salto del actual presidencialismo exacerbado consagrado en la Constitución de 1999, a lo que pudiese ser considerado como un Ultrapresidencialismo producto de la oferta de reforma.

Ejemplos que ilustran este paroxismo presidencialista, emerge de la formulación de los artículos 11, 16, 136, 230, 236, 141, 337 y la Disposición Transitoria Novena, que demuestran la efervescente concentración de poder en la figura del Presidente.

De acuerdo al artículo 11, estaría en manos del Presidente, el poder discrecional de decretar "regiones estratégicas de defensa" vinculadas con fines de protección de la soberanía, seguridad y defensa del territorio y sus espacios geográficos; al igual que decretar "autoridades especiales" en situaciones de contingencias, desastres o "cualquier otra situación" -sin determinación expresa del contenido en una franca laxitud normativa salvo la exigua alusión que se requiera la intervención inmediata y estratégica del Estado-

En virtud del artículo 16, se ansia proyectar una nueva geometría del poder, en donde solo mediante Decreto Ejecutivo del Presidente de la República en Consejo de Ministros, se podrían constituir Ciudades Comunales; y aunado al previo acuerdo aprobado por la mayoría de los Diputados de la Asamblea Nacional podría decretarse regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, y elásticamente "cualquier otra entidad que establezca esa Constitución y la ley". Asimismo, por la simple voluntad personal del Presidente, de acuerdo al 236 numeral 4, se designaría y removería todas sus autoridades, en franca regresión a los logros que

2 En el mismo sentido, ver votos salvados de los Magistrados Jesús Cabrera Romero, y Pedro Rondón Haaz, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 2 de noviembre de 2007, en la sentencia 2042, referida a la inadmisibilidad de una acción de amparo constitucional.

3 Artículo 236 numeral 2 de la pretendida reforma propuesta, referida a las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República.

con mucho esfuerzo y lento avance fueron alcanzados a partir de 1989, entre los cuales resalta, la elección y remoción directa mediante comicios populares de las autoridades del ejecutivo descentralizado territorial estadual y municipal. Esta proposición claramente amputa una expresión esencial de la descentralización política y por ende de la autonomía territorial, y además es evidentemente antidemocrática, involucionando a esquemas centralistas, en donde todas las instancias territoriales -preexistentes y nuevas- estarían sometidas al Poder Ejecutivo Central, bajo el imperio de la designación y remoción libre de sus titulares.

Otro de los efectos colaterales acarreados por lo que se ha denominado como la nueva geometría del poder se consagra en el artículo 164 de la aspirada reforma, al proponer un evidente cercenamiento de algunas competencias pertenecientes en la actual Constitución a las entidades federadas estaduais. Como es por todos conocido, la Constitución de 1999, apalancó al rango fundamental, algunos elementos del rango legal del proceso de descentralización territorial que se gestó a partir de 1989, mientras que la actual propuesta involuciona en diversos aspectos, entre las cuales resaltan: 1) la eliminación expresa de la facultad para dictar sus Constituciones Estaduales para organizar la ramificación del poder público estadual, en su carácter de normas de rango legal con equiparación material a lo que serían leyes orgánicas con sustrato organizativo en el ámbito federal, ahora solo pudiendo dictar un "estatuto"⁴ de ordenación; 2) la supresión del arbitrio de organizar sus municipios, ya que en la propuesta detentarían solo su coordinación⁵; 3) el retiro de la administración de minerales no metálicos, salinas y ostrales⁶, 4) se le descarta la facultad de organizar de la policía estadual suplantándose solo por su coordinación⁷; 5) se les quita la competencia de la conservación, administración y aprovechamiento de puertos y aeropuertos.

Ese desmembramiento competencial del Poder Estadual se propone frente al nacimiento -en el artículo 136- del inédito Poder Popular, quien paradójicamente se enmarca dentro de la distribución territorial del Poder Público pese a que su integración corresponde a particulares, a través de "consejos comunales, consejos de trabajadores, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad", con el agravante que dicho Poder Popular es el mecanismo de ejercicio directo de la soberanía cuyo depositario es el pueblo, sin nacer del sufragio, ni de elección alguna, sino bajo la abstracción que su fuente proviene de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.

Esta pretensión normativa resulta inviable en la praxis, por cuanto pretende extirpar radicalmente el ejercicio de democracia representativa al considerarla erróneamente excluyente y opuesta a la democracia participativa, cuando en realidad "los dos principios fundamentales de la democracia en el mundo contemporáneo siguen siendo la representación y la participación. La primera, la representación, sin duda, si a algo se contraponen es a la democracia directa: la dicotomía está aquí entre democracia representativa o indirecta y democracia directa. La segunda, la participación, a la vez, si a algo se contraponen es a la exclusión política, no a

4 Numeral 1 del artículo 156 de la pretendida reforma.
5 Numeral 2 del artículo 156 de la ofertada reforma.
6 Numeral 5 del artículo 156 de la sugerida reforma.
7 Numeral 6 del artículo 156 de la propuesta de reforma

la representación.”⁸ La democracia representativa en sociedades complejas y plurales de millones de ciudadanos, -como el caso venezolano- es absolutamente necesaria; la idea aristotélica y luego rouseoniana de democracia directa, en donde siempre se consulte cada mínima y cotidiana decisión a toda la universalidad de la población, en la actualidad es imposible, por cuanto siempre se impone en mayor o menor grado la representatividad como una forma de participación indirecta del pueblo y la sociedad en la toma de decisiones, a través del ejercicio efectivo del sufragio y consecuentemente la transferencia a mandatarios de la figura del mandato bajo el principio de responsabilidad del elegido para la función encomendada.

Ahora bien, retornando al análisis de la pretensión conformación de un Ultrapresidencialismo en la norma fundamental en Venezuela, se impone efectuar una inmersión en el artículo 230 que pretende extender ahora hasta siete años, el período presidencial que ya fue prolongado en la Constitución de 1999, de cinco a seis años, con la posibilidad inédita de reelección del Presidente inmediata e indefinida en número de veces, lo cual visiblemente desnaturaliza el principio histórico de raigambre fundamental de alternabilidad.

Sobre la extensión del período presidencial, nuestro devenir constitucional ha mutado desde un período de cuatro años -1811, 1819, 1821, 1830, 1858, 1864, 1893 y 1909-, de cinco años -1936, 1945 y 1961-, y seis años -1901, 1999 y 2000-. En torno a la plausibilidad de la reelección, las transformaciones constitucionales han abarcado desde una eventual posibilidad de ser reelegido por solo una vez sin intermisión -1819 y 1821-; la imposibilidad de ser reelegido inmediatamente solo permitiéndose la reelección luego de un período constitucional -1830, 1858, 1864, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1945 y 1947-; la eventual reelección solo luego de diez años de su mandato -dos períodos presidenciales de latencia- prevista en la Constitución de 1961; la reelección inmediata y por una sola vez en la Constitución de 1999, hasta la propuesta de 2007 de reelección sin límite en número de veces ni temporalidad de latencia, posibilitando la perpetuación individual en el ejercicio de la primera magistratura federal.

Por otra parte, las atribuciones presidenciales son laxamente extendidas en conformidad con el precepto 236, al permitírsele: numeral 1, crear y suprimir libremente “provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas, distritos insulares y regiones estratégicas de defensa así como designar y remover a sus autoridades; numeral 5, nombrar no sólo al actual Vicepresidente Ejecutivo, que ahora se denominaría Primer Vicepresidente, sino también a otros Vicepresidentes Territoriales⁹, cuyo número y territorialidad se deja al arbitrio presidencial; numeral 6, decretar no solo la restricción de garantías en caso de declaratoria de estados de excepción, sino también además suspenderlas; numeral 8, promover en todos los grados y jerarquías¹⁰ a los oficiales de la Fuerza Armada -que ahora se pretende denominar Fuerza Armada Bolivariana-, a diferencia de la actual redacción constitucional vigente en la cual solo podría promover a los oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío; numeral 13, administrar fluida y discre-

8 Brewer Carías, Allan Randolph. “Democracia Municipal, Municipio, Descentralización y Lugari-zación”, *Revista Jurídica* N° 1. Universidad Arturo Michelena. Carabobo. Venezuela. Enero diciembre 2004

9 Numeral 2 artículo 236.

10 Numeral 8 artículo 236.

cionalmente las reservas internacionales¹¹ a su libre albedrío, ya que de acuerdo al artículo 318 estarían bajo su dirección por ser el administrador de la Hacienda Pública Nacional, y por el 321, se le permitiría establecer no solo el monto necesario para la economía nacional, sino también el monto de las reservas excedentarias que se dedicarían a fondos creados por la volición unilateral del Ejecutivo en franco rompimiento del principio de unidad del tesoro o erario público, que facultativamente pudieran ser empleados, en lo que de acuerdo a su criterio sea inversión productiva, desarrollo de infraestructura, financiamiento de las misiones, o, en la indeterminada e ilimitada enunciación de “desarrollo integral endógeno, humanista y socialista de la nación”.

Por último, intencionalmente hemos querido dejar en este opúsculo, la revisión de dos normas insertas en la propuesta de reforma que desbordan la esfera racional de potestades presidenciales, como lo son las previstas insidiosamente en el artículo 141 y en la Disposición Transitoria Novena, atribuyendo elásticas potestades normativas a quien ocupase la primera Magistratura Federal.

El artículo 141 consagra en el rango fundamental, una fractura el concepto de indivisibilidad de la Administración Pública, planteando la idea de diferentes Administraciones Públicas que estarían al servicio de los mal llamados “poderes públicos” y no como se había constitucionalizado desde 1999, de estar al servicio de los ciudadanos.

Así pues, edifica dos categorías de Administraciones Públicas, una “Burocrática Tradicional” que atendería a las estructuras previstas y reguladas en la Constitución, por ende sometida al imperio pleno de la ley y al derecho de acuerdo al principio de legalidad, y otra denominada comúnmente como “Misiones”, constituida en organizaciones de indeterminada naturaleza por su variedad, que tendrían la necesidad -por su actividad desformalizada- de acudir a sistemas excepcionales e incluso experimentales diferentes a los tradicionales, los cuales serían establecidos mediante reglamentos organizativos y funcionales por el Ejecutivo, con lo cual se abre una compuerta inusitada y extremadamente dúctil para que el Presidente en Consejo de Ministros, mediante esas normas sub legales, no solo detentase potestad organizativa genérica sino que inclusive pudiese determinar competencias, presupuesto y manejo financiero, más allá del actual poder que le otorga el 236 numeral 20 de la vigente Constitución.

Finalmente, la reforma constitucional trae insita una Disposición Transitoria Novena que dispone que el Ejecutivo Nacional podrá reglar la transición al Modelo de Economía Socialista, mediante Decretos Ejecutivos en su carácter de normas sub legales o vía Decretos Leyes como normas de rango legal, en una temporalidad indefinida hasta tanto se dicten las normas que desarrollen los principios establecidos en el artículo 112 de esa Constitución, con lo cual se unge constitucionalmente al Presidente en Consejo de Ministros, para que sobre unos supuestos amplísimos regule las libertades económicas en la conversión al indefinido modelo y sistema socio económico socialista.

Como es fácil observar de los párrafos precedentes, la pretendida oferta de reforma constitucional invita a la sociedad a que se auto inmole mediante su participación por referendo, al pretender la aprobación de una configuración constitucional de un modelo singular de ultrapresidencialismo exacerbado que consagra como nunca antes una concentración de poderes y atribuciones en cabeza de la figura presidencial.

11 Numeral 13 precepto 236.