

TERCERA PARTE:
ASPECTOS DEL PROYECTO DE
REFORMA QUE AFECTABAN
LA ORGANIZACIÓN DEL
PODER EJECUTIVO NACIONAL Y LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Sobre el presidencialismo

*Reforma constitucional 2007.
El Presidencialismo y la reelección*

Carlos Ayala Corao

*Profesor de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos.
Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Central de Venezuela*

Venezuela al igual que los demás países latinoamericanos, tienen un sistema de gobierno presidencial. Ello significa fundamentalmente que el jefe del Gobierno es el Presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo. Como jefe del Gobierno, el Presidente es la máxima autoridad de la administración pública, tanto de los ministerios (central) como de las empresas del estado e institutos autónomos (descentralizada funcionalmente), y de las otras administraciones nacionales (por ej. las misiones). El Presidente es además jefe de Estado; el comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional y dirige las relaciones internacionales del Estado.

En los países con sistema de gobierno parlamentario, el jefe de Gobierno es un Primer Ministro (o canciller o presidente) quien no es electo directamente por el pueblo sino a través de los diputados del Parlamento (cortes o cámaras bajas). El jefe de Estado suele ser un Presidente (electo por el Parlamento) o un Rey.

Los sistemas de gobiernos son diversos y variados; y básicamente dependen de las relaciones que se dan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para el nombramiento, ejecución y control del Gobierno. Además, las fórmulas clásicas presidencial y parlamentaria han dado lugar a fórmulas mixtas, que van desde los presidenciales con controles parlamentarios, semi presidenciales o semi parlamentarios y otros.

Si bien el sistema presidencial tuvo su origen en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, en los países Latinoamericanos hemos desarrollado un sistema propio y peculiar, donde los Presidentes tienen una serie de facultades y competencias adicionales, tanto constitucionales como políticas, que han llevado a denominar a nuestros sistemas como "presidencialistas".

Es importante anotar que muchos de nuestros presidentes antes de llegar a su cargo han sido antes *caudillos*. De allí que una vez convertidos en presidentes, las constituciones les quedan pequeñas frente a los poderes de mando militar, político social y económico, que ellos quieren ejercer. Desafortunadamente, salvo contadas excepciones, ni nuestros Congresos ni nuestras Cortes o Tribunales han sido capaces de ejercer un control efectivo sobre los abusos o excesos de poder de nuestros presidentes. A ello debemos añadir que, salvo excepciones en el siglo XIX como las de José María de Vargas, Juan Pablo Rojas Paúl y Raimundo Anduela Palacios y los presidentes entre 1959 a 1998, Venezuela ha sido gobernada por Presidentes militares. Algunos de los estudiosos europeos han llegado a concluir que los latinoamericanos elegimos a presidentes con poder absoluto y el único límite real es el temporal, es decir, la terminación de su período y la limitación de su reelección.

I. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

En consonancia con esa tradición constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente estableció en la Constitución de 1999 una forma de gobierno presidencial, en la cual el Presidente es electo por el pueblo por la mayoría de votos por un período de 6 años, pudiendo ser reelecto de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período (art. 230). Sin embargo, antes de expirar su período, el mandato del Presidente (así como al resto de los funcionarios electos), puede ser terminado anticipadamente mediante la revocatoria popular de su mandato (art. 72). Por otro lado, la Constitución de 1999 aumentó las facultades del Presidente al otorgarle competencias nuevas o que antes estaban reservadas al Congreso ya sea por ley, o mediante autorizaciones o aprobaciones, como son los casos, entre otros, de la creación (modificación o eliminación) de Ministerios determinando sus competencias (art. 236, num. 20); el ascenso de oficiales militares a partir del cargo de coronel o capitán de navío (art. 236, num. 6); las materias en las cuales puede ser habilitado para dictar decretos leyes (art. 236, num. 8 y art. 203, último aparte); y la disolución de la Asamblea Nacional en caso de que sea removido el Vicepresidente Ejecutivo en tres oportunidades por voto de censura de la Asamblea Nacional en un mismo período constitucional (debiendo convocarse de inmediato a elecciones legislativas) (art. 236, num. 21 y art. 240).

En consecuencia, el Presidente de la República en la Constitución de 1999 ganó poderes respecto a lo establecido en la Constitución de 1961: no sólo porque su período pasó de 5 a 6 años, pudiendo ser reelecto de inmediato; sino además, por las facultades adicionales que vimos arriba. Pero además, en la práctica, el Presidente ha sido más poderoso que muchos

otros en nuestra historia, no sólo por los inmensos ingresos públicos que ha tenido el país en estos años provenientes del petróleo, sino por elementos esenciales como la falta de independencia de los demás poderes públicos, los cuales han pasado a depender políticamente del Ejecutivo Nacional. Esta falta de independencia ha llevado en la práctica a una inexistencia de los controles constitucionales que deben ejercer sobre el Presidente órganos como la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia, la Defensoría de Pueblo, la Contraloría General y la Fiscalía General de la República. Además de ello es evidente la discrecionalidad con la cual se han administrado los recursos públicos a través de mecanismos que no por creativos, efectivos o innovadores, carecen de verdaderos controles.

II. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

La propuesta de Reforma de la Constitución presentada por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007 a la Asamblea Nacional (PRC) con las modificaciones resultantes del trámite parlamentario, hacía mucho más poderoso al Presidente de la República, no sólo al aumentar su período y permitir su reelección ilimitada, sino al aumentar sus facultades y competencias.

1. *El aumento del período del Presidente*

La propuesta consistió en aumentar el período constitucional del Presidente de 6 años a 7 años, con el argumento de contar con los años suficientes para llevar a cabo el programa propuesto (PRC, art. 230). Con ello el Presidente venezolano pasará a tener el período más largo de todos los presidentes en Latinoamérica y el más largo de los períodos de nuestra historia constitucional, sólo igual al establecido por las Constituciones de la dictadura de Juan Vicente Gómez. La duración promedio de los períodos presidenciales tanto en la historia constitucional venezolana como actualmente en Latinoamérica es de 4 a 5 años. De hecho desde 1936 nuestros períodos presidenciales estuvieron fijados en 5 años. Recordemos incluso que la Reforma Constitucional del Presidente López Contreras en 1936 redujo de 7 años a 5 años el período presidencial, por considerar que éste era demasiado largo, acogiendo él mismo a la reducción aprobada (a pesar de que había sido electo por 7 años), como señal de sometimiento del Presidente a la Constitución. Nos preguntábamos una vez presentada la propuesta por el Presidente si a pesar de haber sido electo por 6 años, el actual Presidente decidiría con la bendición del Tribunal Supremo de Justicia (vgr. extensión de casi 6 meses del período pasado), que el aumento de su período a 7 años se le aplicaba de inmediato a él. Esta interrogante fue resuelta a posteriori por la propia Asamblea Nacional al incorporar la Disposición Transitoria Cuarta, conforme a la cual “El período presidencial establecido en el artículo 230 de esta Constitución se aplicará una vez vencido el actual período presidencial.”

Otro argumento que se ha dado para apoyar el aumento del período es que el Presidente está sometido en Venezuela a la revocatoria de su mandato. Si bien ello es cierto, conforme a la regulación actual hay que esperar que transcurra la mitad del período para que pueda solicitarse el inicio de la recolección de firmas para solicitar la convocatoria del referendo. Ello equivaldría en el mejor de los casos a que el referendo se lleve a cabo entre el cuarto y el quinto año del período presidencial. No obstante, desafortunadamente, las limitaciones a esta figura, las dificultades impuestas para la recolección de las firmas, y la persecución y discriminación política llevada a cabo contra los solicitantes del referendo revocatorio del Presidente entre los años 2003 y 2004 (lista “Tascón”), han impuesto restricciones serias a la posibilidad del uso efectivo de esta figura como un mecanismo de participación democrática. Para reforzar estas restricciones, en las reformas incorporadas por “iniciativa” de la Asamblea Nacional durante el debate, se reformaron los requisitos para convocar los referendos revoca-

torios, al aumentar el número de electores exigidos del 20% al 30%; y el quórum de asistencia de electores al referendo del 25% al 40% (art. 72).

2. *La reelección ilimitada del Presidente*

La propuesta consiste en eliminar la limitación contenida en la Constitución de 1999 para reelegir al Presidente "por una sola vez", para que así éste pueda ser reelecto ilimitadamente (PRC, art. 230). El argumento para sustentar esta propuesta ha sido que la limitación a la reelección presidencial es un invento del imperialismo norteamericano; que y que hay que dejar que sea el pueblo quien decida si quiere o no reelegir ilimitadamente a los presidentes.

En primer lugar convendría aclarar, que los Estados Unidos de América tenían la reelección ilimitada del Presidente en su Constitución desde 1787. Si bien siempre estuvo sujeta a críticas, no fue sino hasta que el Presidente Franklin Delano Roosevelt fue electo por cuatro períodos de cuatro años (entre 1933 a 1945) que se decidió modificar la Constitución mediante la enmienda 22 (de 1947 ratificada en 1951) para prohibir la elección de una persona para el cargo de Presidente por más de dos períodos.

En ningún país latinoamericano las Constituciones autorizan la reelección ilimitada del Presidente. En este sentido, en Venezuela, con excepción de las constituciones de 1957 (que duró apenas meses), y los dictadores Juan Vicente Gómez y Pérez Jiménez que no contenían límites expresos a la reelección, las demás constituciones hasta la de 1999 (a excepción de la de 1811) han autorizado la reelección de los presidentes ya sea de manera inmediata o después de transcurrir uno o más períodos.

Caso diferente es la elección en Europa de los presidentes en algunos sistemas semi parlamentarios o semi presidenciales, como es el caso de Francia. No obstante, el sistema francés es completamente distinto: el primer ministro comparte la jefatura del gobierno con el Presidente y puede ser destituido en cualquier momento por la mayoría parlamentaria (al igual que lo pueden ser los primeros ministros en los regímenes parlamentarios). Se trata de sistemas de gobierno distintos, con controles diferentes. Además, en Francia el período presidencial fue reducido en el año 2000 de 7 a 5 años; y el presidente electo en el año 2007, Nicolas Sarkozy, ha declarado que sería importante limitar la reelección de los presidentes en su país, para evitar que en lugar de dedicarse a ver cómo permanecen en el poder, se dediquen a resolver los problemas de la gente.

La idea detrás de limitar la reelección de los presidentes en Latinoamérica es impedir que los mandatarios se perpetúen en el poder, aún cuando puedan tener apoyo popular. Ello ha llevado a acoger constitucionalmente el principio del gobierno democrático "alternativo", que va desde la prohibición absoluta de reelección en México y la mayoría de los países centroamericanos como una cláusula no modificable ("pétreo"); y la prohibición de reelección inmediata por dos períodos (Panamá), hasta la reelección inmediata por un sólo período.

La verdad es que es muy difícil pensar que en Latinoamérica un Presidente en el poder pueda perder su reelección. De hecho prácticamente en casi todos los países donde se ha introducido la reelección inmediata (por un período), los presidentes en ejercicio han ganado su reelección. En estos países, con excepción de un caso en República Dominicana en el 2004 (Mejía) y Nicaragua en 1990 (Ortega), los Presidentes siempre han resultado reelectos en Colombia (Uribe); Brasil (Cardozo y Lula); Argentina (Menem); Venezuela (Chávez) y Perú (Fujimori). La reelección de presidentes en varios de estos países ha estado acompañada de señalamientos de desventajas a favor de los presidentes en ejercicio que asumieron simultáneamente la condición de candidatos. Las experiencias venezolanas en los años 2000

y 2006 ponen en evidencia el uso y abuso de los bienes y potestades presidenciales para favorecer al presidente-candidato.

Ello sustenta la conveniencia de que la Constitución garantice la *alternabilidad* del gobierno, estableciendo límites a la reelección del Presidente. En este sentido, la Constitución de 1999 consagra entre sus Principios Fundamentales que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es y será siempre "alternativo". Como dijimos antes, el jefe del Gobierno es el Presidente de la República, por lo que mientras este principio exista, es necesario que la Constitución garantice que ningún presidente pueda perpetuarse en el poder, así sea con el apoyo popular. Garantizar la terminación de períodos presidenciales y la alternabilidad luego de una sola reelección inmediata fue una decisión constituyente que nos ha acompañado en nuestra historia constitucional democrática. Su modificación no parece conveniente por los efectos que podrá traer, por lo que en todo caso, éstos deben debatirse con mucha sinceridad y serenidad. Las Constituciones son para un país, no para un presidente.

3. *El aumento de las facultades y competencias del Presidente*

La propuesta de Reforma Constitucional del Presidente de la República aumenta las facultades y competencias que tiene asignadas el Presidente de la República en la Constitución de 1999. Como vimos antes, constitucionalmente el Presidente es el jefe de Estado, jefe de Gobierno, Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional, jefe de la administración pública nacional, dirige las relaciones internacionales, administra la hacienda pública, nombra al Vicepresidente Ejecutivo, a todos los ministros, a otros altos funcionarios, a los presidentes de empresas del Estado, a los integrantes de comisiones y de otras instituciones. Igualmente como ya vimos, la Constitución de 1999 aumentó varias facultades del Presidente respecto a las que tenía asignadas en la Constitución de 1961.

Las principales facultades y competencias adicionales que se asignan expresa y directamente al Presidente de la República en la propuesta de Reforma Constitucional, son las siguientes:

- “1. Decretar Regiones Especiales Militares en cualquier parte del territorio y en los demás espacios geográficos de la República (PRC, art. 11).
2. Decretar Autoridades Especiales en situaciones de contingencia, desastres naturales, etc. (PRC, art. 11).
3. Crear por decreto Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley (previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de la Asamblea Nacional) (PRC, arts. 16 y 236 num. 3). La versión final de esta norma en la Reforma Constitucional aprobada por la Asamblea Nacional incluye dentro de las facultades del Presidente de la República, decretar la creación de 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 (art. 16).
4. Designar las autoridades de las Provincias Federales, Territorios Federales y/o Ciudades Federales (PRC, arts. 16 y 236 num.3). La versión final de esta norma en la Reforma Constitucional aprobada por la Asamblea Nacional, incluyó la facultad del Presidente de la República de designar y remover las autoridades respectivas de las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley (art. 16).
5. Fijar el número, organización y competencias de las Vicepresidencias (PRC, art. 236, num. 21).

6. Nombrar a los Vicepresidentes que considere necesarios y removerlos (PRC, arts. 225 y 236 num. 4).
7. Presidir el Consejo Nacional de Gobierno y decidir a quienes de sus integrantes convoca (Vicepresidentes, Ministros, Gobernadores y Alcaldes) (PRC, art. 185).
8. Presidir el Consejo de Estado y determinar las demás personas que considere necesario convocar (además de las autoridades que señala la Constitución) (PRC, art. 252).
9. Ejercer la Suprema Autoridad Jerárquica en todos los Cuerpos, Componentes y Unidades de Fuerza Armada Bolivariana, determinando su contingente (PRC, art. 236 num.6).
10. Promover a los oficiales de la Fuerza Armada Bolivariana en todos los grados y jerarquías, y designarlos para los cargos correspondientes (PRC, art. 236 num.7).
11. Destinar la Guardia Nacional para formar cuerpos policiales con una parte de sus recursos humanos, técnicos y materiales (Disposición transitoria). Esta norma fue eliminada en la versión final de la Reforma Constitucional aprobada por la Asamblea Nacional.
12. Destinar la Guardia Nacional para conformar cuerpos de tierra, mar y aire, como parte integrante de otros componentes militares (Disposición transitoria). Esta norma fue eliminada en la versión final de la Reforma Constitucional aprobada por la Asamblea Nacional.
13. Formular directamente el Plan Nacional de Desarrollo (sin la aprobación de la Asamblea Nacional) (PRC, art. 236 num.19).
14. Establecer y regular la política monetaria (PRC, art. 236 num.12). El Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, fijarán en coordinación las políticas monetarias y ejercerán las competencias monetarias del Poder Nacional (PRC, art. 318).
15. Administrar y dirigir las reservas internacionales de la República (PRC, art. 318)".

III. REFLEXIÓN FINAL

La propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República con las modificaciones resultantes de la tramitación y aprobación parlamentaria, no sólo aumentaba el período del Presidente de la República de 6 a 7 años y permitía su reelección ilimitada, sino que además aumentaba significativa y desmesuradamente sus facultades y competencias directas en materias de gobierno, órganos de consulta, creación y nombramiento de autoridades de entidades territoriales federales, mando militar, planificación nacional y monetaria, entre otras. Estas competencias iban seguidas de una disminución de los controles de otros poderes sobre ellas.

En definitiva podemos calificar que se trataba de una reforma constitucional que propendía a la creación de una "presidencia imperial", concentrando y aumentando los poderes formales del Presidente de la República en desmedro de la participación ciudadana en el ejercicio de la democracia y el control del poder.

Esta "presidencia imperial" distorsionaría y conspiraría contra el propio ejercicio de la presidencia, ya que para poder ejercer otras materias como los ascensos de todos los militares en todos los grados y jerarquías requeriría de una dedicación personal de prácticamente todo su tiempo, para no violar la Constitución por incumplimiento de sus deberes. Lo mismo ocurriría con otras facultades como la política monetaria y la administración de las divisas. Éstas son tareas propias de órganos especializados como el Banco Central de Venezuela, que colaboran con la gestión de gobierno pero con una independencia relativa del propio Presidente.

El desmedro en la participación ciudadana como consecuencia de la “presidencia imperial” ocurriría en varios casos, como por ejemplo: el actual Distrito Metropolitano de Caracas cuyas autoridades (Alcalde y Concejales) son electos por el pueblo de la ciudad, habría pasado a ser un Distrito Federal bajo el control y mando directo del Presidente de la República, quien designaría sus autoridades. De esta forma, los caraqueños perderíamos nuestro derecho actual a elegir los gobernantes de nuestra ciudad.

Otra distorsión de la democracia ocurriría en los la creación de por parte del Presidente de la República de territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales en los cuales él designaría y removería las autoridades. En los estados del país donde se crearan provincias federales o en los municipios autónomos donde se crearan municipios federales o en las ciudades donde se crearan ciudades federales y el Presidente designara sus autoridades y les asignara a éstas sus presupuestos, se afectaría el derecho democrático ser gobernado por las autoridades que elegimos. Así mismo, se crearía una distorsión entre el gobernante designado a dedo por el Presidente con recursos y competencias que competirían con las de los gobernantes naturales electos.