

EL REGIMEN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCION VENEZOLANA

RAFAEL CALDERA

Dos años duró la elaboración de la Carta Fundamental vigente en Venezuela. Una de las primeras decisiones del Congreso instalado el 19 de enero de 1959, fue la de designar una Comisión Bicameral encargada de redactar la nueva Constitución. Esta comisión fue presidida por los Presidentes de ambas Cámaras: el doctor Raúl Leoni, como Presidente del Senado, y el suscrito, como Presidente de la Cámara de Diputados. La Comisión trabajó sin demora, pero también sin precipitaciones. Estaba vigente el ordenamiento constitucional puesto en vigor por la dictadura en 1953; y, si bien, por su origen era írrito y por su contenido inconveniente, lo cierto es que para iniciar el nuevo experimento político no dejaba de presentar muchas ventajas. La Comisión Bicameral pudo realizar su trabajo, en consecuencia, mediante un análisis sereno de la realidad nacional, de la historia, de la experiencia política en la cual muchos de los redactores del proyecto habían sido actores, y de la necesidad de conjugar un claro ideal democrático, de vocación decididamente social, con la experiencia que indispensablemente debía guiarnos para evitar la recaída que tanto se temía y cuya referencia no era escasa en voces agoreras.

Como es lógico suponer, uno de los primeros aspectos que se consideraron, tanto de manera extraoficial en las numerosas conversaciones celebradas, como en las reuniones de la Comisión, fue el del régimen que debía dársele a Venezuela. No hubo vacilación en que el

Estado debía seguir, conforme a la tradición hemisférica y a las necesidades del país, con un gobierno presidencial. Un Presidente, con una autoridad sólida, con clara responsabilidad ante la Nación y seriamente controlado por los otros órganos del poder público: un Congreso que no sólo legislara sino que controlara y un Poder Judicial fortalecido en su origen y funcionamiento. No puede negarse que de todas las constituciones que ha tenido Venezuela, es la de 1961 la que le ha dado a las Cámaras Legislativas mayores atribuciones en materia de control de los actos del Ejecutivo; por otra parte, el artículo 211, a proposición mía, declaró expresamente a la Corte Suprema de Justicia como el más alto tribunal de la República y proclamó que "contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno".

El régimen parlamentario de gobierno es una institución nacida en Europa, por lo general en Estados monárquicos, en los cuales la conservación de la figura del rey se acompañó con la atribución del gobierno al Parlamento elegido por el pueblo. Los países que abolieron la monarquía y adoptaron el régimen republicano hicieron del Presidente de la República una especie de Rey parlamentario, de Jefe de Estado con atribuciones más formales que reales, pero elegido por tiempo limitado, a la inversa de los monarcas que ejercen su papel por herencia y en forma vitalicia. Al contrario, en América, tanto del Norte como del Sur, el Presidente de la República es elegido por el pueblo. En la mayoría de los países esa elección es directa mediante el sufragio universal (me refiero, por supuesto, a aquellos países que conservan un régimen constitucional). En consecuencia, el Presidente de la República no sólo es el Jefe del Estado, sino también el Jefe del Gobierno y esta atribución pone sobre sus hombros una responsabilidad muy directa. El artículo 181 de la Constitución vigente establece, en consecuencia: "El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional".

En más de una ocasión he formulado la observación de que el sistema de representación proporcional que da a las minorías una participación activa en los cuerpos deliberantes, en la práctica no facilita la marcha del sistema parlamentario, que requiere una mayoría estable en el Parlamento para gobernar. Por ello, la Gran Bretaña no ha querido incorporar dicho sistema de representación proporcional: tiene un régimen de mayoría y minoría, que permite a la fuerza política que esté en el Gobierno, así haya obtenido su triunfo por un número pequeño de votos, el ejercicio de la autoridad y el desarrollo de su programa. En cambio, en donde existe la representación proporcional, el

Parlamento tiende a representar un número ciertamente alto de parcialidades políticas, que reflejan diversas corrientes y sustentan diversos intereses. Los partidos más importantes, raras veces alcanzan la mayoría absoluta: obtienen una mayoría relativa, una primera pluralidad, que les da el derecho a gobernar, pero necesitan realizar negociaciones laboriosas para estructurar gobiernos con apoyo mayoritario en el Parlamento, lo que muchas veces impone la renuncia al cumplimiento de programas específicos, según los planteamientos que los aliados hagan y que, en general, revisten una cierta inestabilidad, que hace que cada vez que se constituya un nuevo gobierno se empiece a pensar en las negociaciones que tienen que cumplirse para el que le va a suceder. Algunos países, como Alemania, han establecido trabas específicas para impedir la frecuencia de los votos de censura, que en otros lugares hacen caer Ministerios con frecuencia como los que se vieron en Francia antes de la V República o como los que se suceden en Italia, donde la larga duración de un gobierno es considerado un hecho casi milagroso. También la Constitución española ha establecido que para que prospere un voto de censura que determine la caída de un gobierno hay que presentar la fórmula que debe sucederle, lo que constituye un freno a esta operación, de la que tanto se ha abusado en muchos gobiernos parlamentarios.

En América Latina, el sistema parlamentario de gobierno no ha tenido casi realización y muy poca fortuna. Nuestros pueblos no están acostumbrados a una especie de bicefalía que se produciría si al Presidente de la República, electo directamente por la voluntad popular después de una intensa campaña electoral, lo acompañara un Primer Ministro-Jefe del Gobierno, cuya fuerza derivara del Parlamento, lo que establecería en cierto modo una dualidad en cuanto al mecanismo transmisor de la voluntad del pueblo, que es siempre la fuente del poder. En el Brasil se estableció el sistema parlamentario en la época del Imperio, pero después, en la República, sólo —que yo sepa— se introdujo a raíz de la renuncia del Presidente Janio Quadros, como una condición de hecho impuesta para poder aceptar la toma de posesión del Vicepresidente Joao Goulart. Goulart aceptó esta condición, asumió como Jefe del Estado con gobierno parlamentario, pero en cuanto se sintió medianamente fuerte emprendió una nueva modificación del régimen constitucional para volver al sistema presidencialista. Y si todo culminó en un fracaso, no fue por la institución misma, sino por los graves errores políticos que dieron al traste con el sistema democrático en aquel importante país hermano.

En Venezuela se ha estado hablando últimamente, por algunas voces, en forma esporádica, de la conveniencia del sistema parlamentario. Se ha invocado la experiencia del sistema gaullista en la República Francesa. No hay que olvidar que el General De Gaulle asumió el poder en momentos de una grave perturbación política, pero con sistema de gobierno parlamentario. Fue llamado a la Presidencia del Consejo de Ministros después del golpe de los paracaidistas y ratificado con el voto unánime de la Asamblea; pero una vez que pudo ejercer influencia decisiva para la modificación de las estructuras políticas, asumió la Presidencia de la República por el voto directo del pueblo e introdujo limitaciones al sistema parlamentario, pero conservándolo, por estimar que Francia no aceptaría en forma definitiva otra solución; es decir, por creer que si hubiera impuesto al régimen presidencial de acuerdo con el sistema americano, difícilmente habría sobrevivido el experimento a la existencia de su iniciador y propulsor.

De acuerdo con los principios expuestos, el Presidente de la República tiene atribuciones muy amplias en el texto constitucional. La primera de ellas, contenida en el ordinal 1º, del artículo 190, es la de hacer cumplir la Constitución y las leyes. De inmediato, los dos ordinales siguientes le atribuyen la facultad de nombrar y remover los Ministros y la de ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de las mismas.

Al final del artículo citado (190), se establece que los actos del Presidente los ejercerá por medio del Ministro o Ministros respectivos, quienes deben refrendarlos para su validez, y que algunas atribuciones deberá ejercerlas en Consejo de Ministros, pero que las referidas atribuciones contenidas en los ordinales 2º y 3º del artículo 190, no necesitan el refrendo de los respectivos Ministros: la del ordinal 2º, porque es evidente que el nombramiento de los Ministros es acto personal del Presidente; la del ordinal 3º, porque la primacía del Poder Civil y la experiencia de algunos momentos dolorosos en la historia de nuestra República, piden fortalecer ese papel que atribuye al Jefe del Estado de ser el Comandante en Jefe y como tal, la suprema autoridad jerárquica, de las Fuerzas Armadas Nacionales.

No se requiere la aprobación del órgano legislativo para el nombramiento de los Ministros. Esta intervención, o concretamente, la autorización del Senado, es exigida para el nombramiento del Procurador General de la República, de los Embajadores y Jefes de Misiones permanentes y para el ascenso de los oficiales de las Fuerzas Armadas

desde Coronel o Capitán de Navío. El Senado tiene también intervención en algunos actos del Presidente, entre ellos para autorizar su salida del territorio nacional; y dentro de su propia función como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, también interviene el Senado para autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.

Repito, el nombramiento de los Ministros del Despacho ejecutivo no requiere ninguna intervención legislativa. Más aún, el senador o diputado que sea nombrado Ministro del Despacho, así como también Embajador o Presidente de Instituto Autónomo, ha de separarse de la Cámara respectiva. La formalidad del permiso, generalmente se adopta después de que el funcionario ha sido nombrado y aun a veces, después de que ha tomado posesión. Una cierta concesión al régimen parlamentario existe, no obstante, en lo relativo al voto de censura. La Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 153, de la Constitución, ordinal 2º, puede dar voto de censura a los Ministros. Este voto de censura, sin embargo, está confinado a parámetros muy limitados. La Constitución dice: "La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento". Se requiere, como se ve, una mayoría muy calificada para que el voto de censura pueda surtir el efecto de la destitución del Ministro censurado, lo que será en general muy difícil de obtener.

El sistema presidencialista establecido en Venezuela se refleja extensamente en el antes mencionado artículo 190 de la Constitución. Al Presidente le compete dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales, si bien éstos han de ser autorizados por el Congreso, ya mediante una ley, o ya mediante acuerdo del Senado, según el caso de que se trate. Le compete declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías, pendiente de la ratificación del órgano legislativo, de acuerdo con los lapsos y condiciones que la misma Constitución establece. Puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Tiene una amplia función al reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón; puede decretar, en casos de urgencia comprobada (antes podía hacerlo en forma ilimitada), durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los

existentes, previa autorización de la Comisión Delegada; le compete la iniciativa en los actos administrativos, la negociación de los empréstitos y la autorización de los gastos. Una disposición importante dentro del régimen presidencialista venezolano, para evitar los abusos que en algunos lugares se cometen al autorizar gastos no programados, es la de reservar a la iniciativa del Gobierno la limitación en el gasto fiscal. El Congreso puede modificar el Presupuesto y alterar las partidas, pero no autorizar gastos que excedan al monto de las estimaciones de ingresos hechas por el Gobierno; y fuera de las erogaciones previstas en el Presupuesto no puede hacerse ninguna otra sino en forma de créditos adicionales, cuya iniciativa ha de partir del Presidente, con el voto favorable del Consejo de Ministros, para solicitar la autorización de las Cámaras reunidas en sesión conjunta (artículos 228 y 227 de la Constitución).

Una amplia atribución que ejerce el Presidente de Venezuela es la de conceder indultos. La interpretación constante sostiene que esta atribución no puede sujetarse a límites. El Presidente puede indultar a cualquier procesado, en cualquier estado del juicio, y sin que tenga que justificar su determinación.

Pero, por otra parte, el Presidente de la República es responsable de sus actos de acuerdo con la Constitución y las leyes, no solamente por traición a la patria y delitos comunes —como algunas constituciones establecían, considerándolo más como Jefe de Estado que como Jefe de Gobierno—, sino por todos los actos que le sean imputables.

Por otra parte, la responsabilidad del Presidente se traduce en la presentación de un mensaje anual, que no es un documento como los llamados "Mensajes del Trono", indicando la política que la mayoría parlamentaria va a seguir, sino que constituye fundamentalmente una rendición de cuentas ante los titulares de la soberanía nacional. Los Ministros acompañan al Presidente en el acto de presentación del Mensaje y consignan ante la Presidencia del Congreso sus Memorias correspondientes al año a que se refiere el Mensaje, que deben servir de base para el examen por el Parlamento de los actos de la Administración.

La Constitución de 1961 prevé la atribución al Presidente de "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial" (inciso 8º del artículo 190). La lectura de esta disposición define claramente sus límites. Se trata de una atribución que puede conferirse *por ley* y que debe reducirse a materias económicas

y financieras. Se ha interpretado esta norma, en algunos casos, en un sentido que me ofrece serias dudas: se ha pretendido convertir esta autorización para dictar medidas extraordinarias en una delegación de la potestad legislativa del Congreso y en ejercicio de ella se ha modificado en forma permanente una serie de leyes, siendo así que la atribución es por un tiempo limitado. A mi entender, a lo que la Constitución autoriza es a que el Presidente dicte por decreto o por otros actos ejecutivos medidas extraordinarias que pueden estar por encima del texto mismo de la ley, pero al concluir el lapso de las facultades extraordinarias, la situación vuelve a quedar en plena normalidad y si se quiere modificar las leyes tiene que seguirse el procedimiento pautado para el órgano legislativo por la Carta Fundamental de la República.

En el año 1958, después del 23 de enero, hubo un movimiento de opinión para que se estableciera un ejecutivo colegiado, compuesto de cinco personas, que de hecho serían: el Contralmirante que presidía la Junta de Gobierno, los líderes de los tres principales partidos políticos y un representante de los sectores económicos, con carácter de independiente. Esta opinión tomó cierto calor, y se llegó a invocar el precedente del Uruguay, para entonces "la Suiza de América del Sur". Lo cierto era que el Uruguay estaba en camino de abandonar este sistema para establecer la presidencia unipersonal. Yo opiné entonces, en forma categórica, que el país necesitaba una cabeza visible en el gobierno, que asumiera la responsabilidad de dirigir la marcha de los asuntos políticos y administrativos del Estado, y que pudiera enfrentar las situaciones que lógicamente habrían de surgir después de la transición. La experiencia histórica ha demostrado que este criterio era justo. El Ejecutivo colegiado habría traído graves trastornos. Asimismo, tengo la profunda convicción de que dividir las atribuciones que actualmente competen al Presidente de la República, para limitarlo a las funciones de Jefe de Estado y designar un Jefe de Gobierno, aprobado por el Parlamento, traería más inconvenientes que ventajas y se mostraría inarmónico con la manera de ser y la tradición de nuestro país.

El régimen de gobierno en Venezuela, como en los demás países de América, reposa sobre un Presidente, que a la vez que con carácter honorífico es Jefe del Estado, tiene la plena atribución de dirigir el Gobierno y la Administración y de responder por ellos ante el pueblo que lo eligió. Que se pongan controles y límites a su actuación, corresponde al mejor pensamiento bolivariano: un Ejecutivo fuerte, un Legislativo fuerte y una Administración de Justicia fuerte. El Legislativo,

para hacer las leyes y controlar la acción del Ejecutivo; el Judicial para asegurar la aplicación de las leyes y evitar la impunidad en las infracciones. Pero el Ejecutivo en unas solas manos, escogidas por el pueblo. Esta fue la orientación seguida por el Constituyente de 1961. Cada cinco años, la comunidad nacional decide quién ha de gobernarla. Y en los hombros del Presidente coloca la tarea de dirigir la marcha del país.