

BOLETIN
DE LA
Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Tomo II - Abril - Junio, 1937 - No.2

CARACAS - VENEZUELA.

S U M A R I O :

El Régimen Vitalicio del Libertador.—Cristóbal Benítez..	37
Sobre Ingentes Cuestiones Económicas.—El Empleo Provechoso del Capital y del Trabajo.—Rafael Martínez Mendoza..	49
Del Seguro de Vida en la Legislación Venezolana.—Carlos Morales..	61
La Representación Corporativa.—Alfonso Francisco Ramírez..	77

FUNCIONARIOS PARA EL PERIODO 1936-1937:

Presidente.. Dr. Celestino Farrera.
Primer Vice-Presidente.. . Dr. Cristóbal L. Mendoza.
Segundo Vice-Presidente.. Dr. R. Marcano Rodríguez.
Secretario.. Dr. Diego Bautista Urbaneja.
Tesorero.. Dr. Tomás Liscano.
Bibliotecario.. Dr. Cristóbal Benítez.

COMISION EDITORA:

Dr. Cristóbal Benítez.
Dr. Tomás Liscano.
Dr. Francisco Vetancourt Aristeguieta.



BOLETIN

DE LA

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Tomo II - Abril - Junio, 1937 - No. 2

Caracas - Venezuela

EL REGIMEN VITALICIO DEL LIBERTADOR

El Poder Ejecutivo propuesto por Bolívar en 1826 residía en un presidente vitalicio, un vicepresidente, y tres secretarios de estado. El Presidente, que era irresponsable por los actos de la administración, designaba al Vicepresidente, con la aprobación del Cuerpo Legislativo; y este funcionario, que sí era responsable como Jefe del Ministerio, en unión de los secretarios respectivos, era el llamado a suceder a aquel en la Presidencia, en todos los casos en que ocurriese su falta. Para elegir al Vicepresidente, el Presidente de la República presentaba un candidato a las tres Cámaras reunidas; si éste era rechazado a pluralidad absoluta de votos, el Presidente presentaba un segundo candidato; si también era rechazado, presentaba un tercero; y si éste era igualmente rechazado, entonces las Cámaras debían elegir por pluralidad absoluta, en el término de 24 horas, precisamente, uno de los tres candidatos propuestos por el Presidente. Este sistema de sucesión, que fué calificado por Augusto Comte en su tratado de Política Positivista, de "herencia sociocrática" tenía, según Bolívar, la ventaja de dar al Gobierno Republicano la unidad y la estabili-

dad propias de la Monarquía. El modelo de Bolívar—según él mismo confiesa—fué el de la República de Haití, en donde se nombró a Petión Presidente vitalicio con facultades para elegir el sucesor. En cuanto al Vicepresidente, necesitaba, para serlo, de las mismas cualidades que el Presidente; despachaba y firmaba a nombre de éste todos los negocios de la Administración, y, —observación muy importante— podía ser depuesto de dos modos: o como consecuencia de una acusación intentada contra él por la Cámara de Censores, cuando en el llamado *juicio nacional* se decretase que había lugar a formación de causa, o bien, por la sola disposición del Presidente cuando así lo estimare conveniente. (Artículos 51, 52 53, 54 y 55, y atribución tercera del artículo 82 de la Constitución de Bolivia).

El Presidente Boliviano —según el General Posada Gutiérrez— (1) “presidía, pero no gobernaba”, a la manera de un rey constitucional; y ello pudiera creerse si se atiende únicamente a la circunstancia de que solo designaba los empleados diplomáticos, militares y de hacienda, y de que la administración pertenecía íntegra al ministerio y estaba sujeta a la fiscalización de los censores y a la vigilancia de todos los demás funcionarios que no eran elegidos por el Presidente, y de los ciudadanos reunidos en los cuerpos electorales. En este sentido fué como pudo expresar el Libertador: “Los límites constitucionales del Presidente de Bolivia son los más estrechos que se conocen”; y en otra parte: “está privado de todas las influencias; no nombra los magistrados, los jueces ni las dignidades eclesiásticas, por pequeñas que sean. Esta disminución de poder no la ha sufrido todavía ningún gobierno bien constituido: ella añade trabas sobre trabas a la autoridad de un jefe que hallará siempre a todo el pueblo dominado por los que ejercen las funciones más importantes de la sociedad. Los

(1) Posada Gutiérrez. “Memorias histórico-políticas”.

sacerdotes mandan en las conciencias, los jueces en la propiedad, el honor y la vida, y los magistrados en todos los actos públicos. No debiendo éstos sino al pueblo sus dignidades, su gloria y su fortuna, no puede el Presidente esperar complicarlos en sus miras ambiciosas. Si a estas consideraciones se agregan las que naturalmente nacen de las oposiciones generales que encuentra un gobierno democrático en todos los momentos de su administración, parece que hay derecho para estar cierto de que la usurpación del poder público dista más de este gobierno que de otro ninguno". Y es incuestionable —agregamos nosotros— que quien así pensaba y escribía, quien otorgaba a los demás poderes públicos del estado esas facultades de fiscalización y vigilancia, hasta el punto de que las Cámaras podían destituir en caso necesario al Vicepresidente y los ministros, y quien concedió a las mismas Cámaras (Capítulo I, título IX de la Constitución de Bolivia) el derecho de reformar la constitución, después de pasado cierto tiempo y de cumplidos algunos requisitos, no podía en modo alguno ser un comediante que disfrazaba sus intenciones con el fin de adquirir un dominio absoluto y sin control, como el ejercido después por Rosas en la Argentina, el Doctor Francia en el Paraguay, Melgarejo en Bolivia, García Moreno en el Ecuador, Lavalleja en el Uruguay, Núñez en Colombia, Porfirio Díaz en México, los Monagas y Guzmán en Venezuela, y muchos otros gobernantes que algunos escritores (2) han creído poder citar como ejemplos justificativos de una pretensa doctrina bolivariana. No. El genio del Libertador y su experiencia política le advirtieron seguramente que estos pueblos de América "iban a entregar su suerte al prestigio personal de los caudillos" (3) pero,—partidario fervoroso de las leyes,

(2) Entre otros, Francisco García Calderón en "Las Democracias latinas de América", y Marius André, en "Bolívar et la Démocratie".

(3) Gil Fortoul, obra citada.

como lo fué siempre— creyó poder resistir aquella acción encerrándola en el marco de una constitución permitía, a la vez, el funcionamiento y el control de los otros poderes. No es posible en justicia asignar a Bolívar el falso mérito de haber construido una especie de comodín legislativo para que en él entrasen todos los gobiernos personales e ilimites... El Libertador hubiera rechazado con indignación este regalo ideológico que se ha pretendido hacerle. Y, además, semejantes poderes no caben dentro de ninguna fórmula constitucional. La prueba mejor de que Bolívar no tuvo en mientes ejercer por medio de su constitución un poder ilimitado, la encontramos en su propia correspondencia de los años 29 y 30, en donde se queja con amargura de haber dado tanta fuerza al Poder Legislativo con detrimento del Ejecutivo, que había deseado siempre vigoroso, pero no tiránico. Y Sucre mismo, después de haber ejercido la Presidencia de Bolivia, ¿no manifestó al Libertador que los poderes concedidos al Presidente eran insuficientes y que la estabilidad sería una ilusión?... Pero, a pesar de todo, no se puede afirmar, como lo hace Posada Gutiérrez, que el Presidente boliviano presidía solamente, pues gobernaba también, desde luego que el Vicepresidente despachaba todos los asuntos en su nombre y bajo su inspiración, sin lo cual podía removerlo.

Algunos otros escritores suscriben—como Belaunde— la tesis de que “la presidencia vitalicia era un régimen de cesarismo igualitario”, y equivalía a “la proclamación solemne de una dictadura en la forma de un régimen perpetuo”. Nosotros no estamos de acuerdo. Si nos situamos al menos en el terreno de los principios, y nos negamos, por innoble, el derecho de interpretar como una farsa lo que en realidad era un franco sistema de gobierno que no admitía escondidas exégesis, tenemos que admitir que el Presidente, por vitalicio que fuese, y a pesar del derecho de elegir el sucesor, se encontraba imposibilitado para ejercer la dictadura, porque las al-

tas autoridades políticas eran nombradas y removibles por los colegios electorales, y porque las Cámaras contaban entre sus atribuciones la de destituir el gobierno en caso necesario y hasta la de marcarlo con una nota de infamia si no correspondía a la confianza en él depositada. En sana lógica, pues, y en último análisis, de haber podido cumplirse la Constitución de Bolivia, hubiera sido más fácil caer bajo la tiranía de las Cámaras (recuérdese que los Consortes también eran vitalicios) que de la dictadura presidencial. Más aún: había el peligro gravísimo de que, si en realidad los colegios electorales conservaban su autonomía, y cobraban cada vez más fuerza e independencia, como todas las autoridades eran elegidas por ellos podría resultar a la postre una falta de unidad y cohesión en el gobierno y un excesivo debilitamiento del Poder Ejecutivo. He ahí, pues, y muy visible, uno de los puntos más vulnerables del sistema, tanto más resaltante cuanto es sabido que el Libertador abogó siempre por la unidad y la fuerza en el Ejecutivo. Ya desde Jamaica, en efecto, en 1815, lo quería electivo, fuerte, y "hasta vitalicio, pero no hereditario, si es que se quiere República".

En cuanto se refiere al régimen vitalicio, nosotros creemos con Villarán (ensayo citado), que "en las épocas de transición, consecutivas de las grandes catástrofes sociales, el gobierno vitalicio de un grande hombre, es una interinidad necesaria, un oasis en que reposa la caravana perdida en el desierto". Creemos también que "al amparo de un gran prestigio, se talla un inmenso poder personal, y aunque breve como la vida, bajo su amparo dominador se rehacen los valores sociales destruidos, se restablece el roto equilibrio de los intereses y maduran las fórmulas de las nuevas instituciones". Pero nosotros insistimos en que la aspiración del Libertador fué la de ejercer esta influencia salvadora dentro del marco de la Constitución. Y éste fué, precisamente, un error generoso de su parte, porque semejante poder, por

grande y por excepcional, no cabe en las leyes ni es susceptible de sistematización definitiva.

¿De qué modo calificar la Constitución ideada por Bolívar? Monárquica? Republicana? ¿O bien una Monarquía disfrazada de República? Las opiniones están muy divididas, y aunque pensamos que el contenido y no la etiqueta es lo que importa, nos aventuramos a exponer que, no pudiendo ser calificada de monárquica, forzosamente lo ha de ser de republicana. No es monárquica la Constitución de Bolivia, desde luego, porque no establece herencia ni privilegios hereditarios; en seguida, porque no crea ninguna gerarquía social o aristocrática; y, finalmente, porque podía ser reformada por el Congreso a iniciativa de la Cámara de tribunos sin que pudiera oponerse el Presidente de la República, lo que no acontece en las monarquías modernas, en las cuales se hace indispensable el consentimiento del monarca. Pero era sin duda una República sui-géneris, singularísima, en la que su creador creyó poder reunir los extremos más opuestos de todos los sistemas: la estabilidad y permanencia de los gobiernos monárquicos por medio de la presidencia vitalicia; la forma democrática y federal de la República por medio del Poder Electoral y la intervención del pueblo en la elección de las autoridades; la fuerza del régimen unitario por la centralización económica; y el sistema oligárquico y conservador por medio de la Cámara de Censores vitalicios.

Ocurre preguntar: ¿hubiera sido viable este régimen mixto de todos los sistemas de gobierno? Veamos antes cómo expone y defiende Bolívar su ejecutivo vitalicio. “El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua: porque en los sistemas sin jerarquía se necesita, más que en otros, un punto fijo alrededor del

cual giren los magistrados y los ciudadanos: los hombres y las cosas". Luego añade: "el Presidente de Bolivia está privado de todas las influencias: no nombra los magistrados, los jueces, ni las dignidades eclesiásticas, por pequeñas que sean". Hace hincapié en la disminución de facultades que ha sufrido su autoridad para que nadie tema el absolutismo ni el establecimiento de una monarquía. Señala limitativamente sus atribuciones: "apenas nombra los empleados de hacienda, paz y guerra, manda el ejército".—"En él estriba todo nuestro orden, sin tener por esto acción. Se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones, y se le han ligado las manos para que a nadie dañe". Aquí se impone una réplica: ¿para qué constituir un Presidente perpetuo, si no iba a tener acción en la marcha de la República? Si era un personaje puramente decorativo, ¿qué iban a ser entonces las órdenes que estaban en el deber de dar al Vicepresidente? Y si, por el contrario, el Presidente era el Supremo Guardián, el Vigilante Supremo del Estado, por qué cercenarle sus facultades, dando en cambio tanta fuerza al Poder Legislativo y tanta influencia a los Colegios electorales? Hay en esto un enigma que conviene esclarecer. O Bolívar fué sincero, y entonces la debilidad del Ejecutivo agravaría el peligro del caos electoral y de la tiranía de las Cámaras; o Bolívar no fué sincero, y lo que hizo fué disimular sus intenciones a fin de que el Presidente absorbiese a la larga la acción de los otros poderes y ejerciese un dominio absoluto en la República. Ambas tesis pudieran defenderse. La segunda, por el constante apego del Libertador a los Ejecutivos poderosos, y por la convicción que expresara un día "de que la única manera de gobernar estos pueblos es la influencia personal". Place a nuestro espíritu, sin embargo, suscribir la primera, porque está más de acuerdo con la nobleza del personaje, que pudo ser un tirano y no lo quiso, pudo hacerse dictador y prefirió acogerse a las fórmulas legales, pudo ceñirse la co-

rona que todos les ofrecían y optó más bien por conservar celosamente, orgullosamente, el título de “amante de la libertad”.

He aquí cómo defiende Bolívar la elección del Vicepresidente: “El Presidente de la República nombra al Vicepresidente, para que administre el estado y le suceda en el mando. Por esta providencia se evitan las elecciones, que producen el grande azote de las Repúblicas—la anarquía—que es el lujo de la tiranía y el peligro más inmediato y más terrible de los gobiernos populares”. Nueva objeción, amplia, de carácter general. No hay democracia sin elecciones; las elecciones constituyen el expediente insustituible para mantener el contacto entre el pueblo y sus magistrados. Y, por otra parte: Bolívar suprimía la elección presidencial, —es cierto— pero quedaban vigentes, cada cuatro años, las numerosas e importantes elecciones encomendadas a los Colegios Electorales, de modo que el peligro que se proponía evitar quedaba en pie.

Bolívar continúa: “El Vicepresidente debe ser el hombre más puro: la razón es, que si el primer magistrado no elige un ciudadano muy recto, debe temerle como a enemigo encarnizado; y sospechar de sus secretas ambiciones. Este Vicepresidente ha de esforzarse a merecer, por sus buenos servicios, el crédito que necesita para desempeñar las más altas funciones, y esperar la gran recompensa nacional—el mando supremo”. Y agregaba: “si los principios hereditarios fuesen elegidos por el mérito y no por la suerte, serían monarcas más esclarecidos y harían la dicha de los pueblos”. (D. de B.). Pero es preciso observar que, para apreciar esos méritos, las democracias prefieren consultar la voluntad de la nación, porque la elección hecha por un solo hombre está siempre expuesta a seguir la voz de sus propios intereses más bien que la del interés nacional; y en el caso concreto el peligro se acentuaba, porque si el Vicepre-

sidente no se plegaba sumisamente a los designios del Presidente podía ser destituido del cargo. El peligro no estaba, pues, —como dice Belaunde— en un posible desacuerdo entre los dos funcionarios, sino todo lo contrario, en un acuerdo demasiado estrecho y complaciente. En este sentido, sí es verdad que la Constitución de Bolivia otorgaba un poder demasiado absoluto al Jefe del Ejecutivo, pero hasta ese poder se hallaba controlado por las atribuciones de las Cámaras.

Conocidos ya los pilares fundamentales de la Constitución boliviana, solo nos resta averiguar si poseía o no las condiciones necesarias para subsistir, ora desde el punto de vista jurídico y político, ora en cuanto se refiere a la época y al medio en que iba a regir. Teóricamente, ideológicamente considerado, el Proyecto del Libertador constituirá siempre una obra personalísima de especulación política y social, acaso no superada en la historia de América. Jurídicamente, salta a la vista que Bolívar, impulsado por el deseo de aprovechar lo que creyó más razonable de todos los sistemas, se propuso un imposible, al pretender conciliar extremos tan opuestos que se repelen por razón de su misma naturaleza. Así, la fijeza del régimen monárquico, por ejemplo, no cabe dentro de la República, porque ésta quiere y necesita que las oscilaciones de la opinión se traduzcan en las elecciones, y que sean éstas el medio de mantener el acuerdo entre el pueblo y sus magistrados. Tampoco era conciliable la herencia sociocrática de Bolívar con las exigencias de la democracia, porque la voluntad de la nación no es sustituible por la voluntad de uno solo de sus miembros. Ni podía, en fin, tener unidad y consistencia un régimen que participaba, a la vez, de la federación y del centralismo; de la oligarquía y del sistema popular y plebiscitario.

En sus relaciones con la época y el medio no era más afortunada la Constitución de Bolivia. Recordemos

que el propio Libertador, al combatir el proyecto de monarquía, el año 29, nos suministra un argumento que conserva en este caso todo su valor: "Los generales tendrían a menos someterse a un compañero, y renunciar para siempre la autoridad suprema". Para darse una idea clara de la situación, nada tan a propósito como la carta que Santander escribiera a Bolívar el 21 de setiembre de 1826: "Todos queremos puestos de alta categoría, todos deseamos mucho dinero, todos aspiramos a consideraciones y homenajes extraordinarios, todos exigimos que se adopten nuestras ideas, y como es imposible saciar nuestro corazón, hemos de procurar turbar el reposo público y elevarnos por la fuerza..." Nada más cierto. Las guerras civiles se iban a enseñorear de estos países; y ninguno de los presidentes bolivarianos hubiera podido gobernar durante toda su vida. Tanto para los generales, como para todas estas democracias en formación, una de las fases menos atractivas del régimen monárquico era la falta de alternabilidad. Además, en concepto del íntegro Mariscal de Ayacucho, (Cartas a Bolívar, años 26 y 27), si se exceptuaba al Libertador, no había nadie, ni el mismo Santa Cruz, que tuviese la autoridad y la opinión pública suficientes para ejercer la Presidencia vitalicia, de tal manera, que hasta el Congreso vaciló para sancionarla, a pesar de los ardientes deseos que abrigaba de complacer al Libertador. El mismo Sucre sólo pudo ejercer durante dos años la Presidencia de Bolivia, y en ese breve interregno lo intentó asesinar el Comandante Valentín Matos, recibió dos heridas en una insurrección popular, y vio invadir su territorio por las fuerzas del Perú so pretexto de que se oponía a la confederación de ambos países. Nombrado Bolívar Presidente del Perú, también tuvo que abandonarlo el 4 de setiembre del año 26— y abandonarlo para siempre—a causa de los graves disturbios de Colombia que reclamaban imperiosamente su presencia. La verdad, la terrible verdad es que toda fórmula constitucio-

nal estable, en aquella época y para aquellos medios, estaba llamada al fracaso, porque no era posible traducir a leyes permanentes las aspiraciones y costumbres de unos pueblos que se encontraban todavía en plena efervescencia revolucionaria, cuyos elementos étnicos estaban por fusionarse y que no poseían tradiciones vigorosas ni un carácter nacional bien definido. No era posible que esta realidad escapase por mucho tiempo al genio fulgurante del Libertador; así, en 24 de marzo de 1828 escribe al General O'Leary: "Todo es provisional en la revolución, y por lo mismo mejor es lo provisional que lo estable para evitar recelos y cuidados". Un año después, el 29 de mayo de 1829, parece que completara su pensamiento cuando escribe a Briceño Méndez: "*Nosotros no podemos formar ningún gobierno estable, porque nos faltan muchas cosas, y sobre todo, hombres que puedan mandar y que sepan obedecer*". Por esa misma época, en Quito, pinta el cuadro político de América con estas dolorosas pinceladas: "Ha llegado a espantarme el cuadro futuro que ofrece la América; ahora mismo es horrible, más después será peor. No hay fe en América, ni entre los hombres ni entre las naciones. Los tratados son papeles; las constituciones libros; la libertad anarquía; y la vida un tormento". "No pudiendo nuestro país soportar ni la libertad ni la esclavitud, mil revoluciones harán necesarias mil usurpaciones". (4).

¡Tremenda profecía, cuya dantesca significación pudieron apreciar durante un siglo casi todos los pueblos de América!

...Era el sentido profundo de la realidad que de nuevo se abría dificultosamente paso en el alma doliente de Bolívar, rasgando sin piedad en lo más hondo una densa madeja de idealismos: los idealismos propios de aquel varón altísimo que luchaba desesperadamente por

(4) Carta de Bolívar al doctor Vergara, 13 de julio de 1829.

asegurar a las cinco repúblicas que fueron las hijas de su genio y de su esfuerzo una vida decorosa y estable al amparo de la Constitución y de las leyes.

CRISTÓBAL BENÍTEZ.
