



*Academia de Ciencias Políticas y Sociales*

**Gerardo Fernández Villegas**

**LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO  
SISTEMA DE GOBIERNO  
PARA VENEZUELA  
DEL PRESIDENCIALISMO EXACERBADO,  
AUTOCRÁTICO, INESTABLE E INEFICAZ  
A UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL**



**GERARDO FERNÁNDEZ V.**

**EN LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO  
SISTEMA DE GOBIERNO  
PARA VENEZUELA**

**DEL PRESIDENCIALISMO EXACERBADO,  
AUTOCRÁTICO, INESTABLE E INEFICAZ  
A UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL**

*Serie Estudios*  
*119*

Caracas, 2019

F391

Fernández Villegas, Gerardo

La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno de Venezuela del presidencialismo exacerbado, autocrático, inestable e ineficaz a un sistema semipresidencial / Gerardo Fernández Villegas.-- Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2019.

340 p.

Serie Estudios, 119

ISBN: 978-980-18-0639-4

Depósito Legal: MI2019000315

1. DERECHO CONSTITUCIONAL 2. SISTEMA DE GOBIERNO  
3. PRESIDENCIALISMO I. Título

© EN LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO PARA VENEZUELA  
DEL PRESIDENCIALISMO EXACERBADO, AUTOCRÁTICO, INESTABLE E INEFICAZ  
A UN SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL

© Copyright, 2019

© Gerardo Fernández V.

Queda hecho el depósito de ley

Depósito legal: MI2019000315

ISBN: ISBN: 978-980-18-0639-4

Portada: Evelyn Barboza

Diagramación: Oralia Hernández

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo sin la debida autorización del autor.

Impreso en Venezuela - *Printed in Venezuela*

*A mis hijos Gerardo Henrique, Isabel  
y Alejandra, mi mayor adoración y  
más grande orgullo.*



# ÍNDICE

Introducción .....	15
--------------------	----

## Título I

### **El Sistema de Gobierno en la Constitución de 1999 Estructura, organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y sus mecanismos de relación**

<b>Capítulo 1. Estructura y organización del órgano Ejecutivo del Poder Público Nacional .....</b>	<b>33</b>
1. El Ejecutivo complejo y colegiado en la Constitución de 1999 .....	33
1.1. El Ejecutivo es complejo .....	33
1.2. El Ejecutivo es colegiado .....	36
2. La condición de Presidente de la República, elección y mandato presidencial .....	38
2.1. El Presidente de la República es Jefe Estado y Jefe de Gobierno .....	38
2.2. Condiciones de elegibilidad del Presidente de la República .....	40
2.3. Condiciones de inelegibilidad .....	43
2.4. Forma de elección del Presidente de la República .....	46
2.5. La toma de posesión del Presidente de la República .....	47
2.6. La reelección indefinida del Presidente de la República .....	49
2.6.1. De la reelección limitada a la reelección indefinida .....	49
2.6.2. La enmienda a la Constitución es contraria a la Constitu- ción y constituye un fraude a la voluntad popular .....	49
2.6.3. El tratamiento del tema de la reelección en la historia constitucional venezolana y en el continente .....	51
2.7. El mandato presidencial .....	52
2.8. Régimen de subrogación presidencial .....	53
2.8.1. Régimen aplicable a las faltas temporales .....	54
2.8.2. Régimen aplicable a las faltas absolutas .....	58
2.8.3. Régimen de la ausencia del territorio nacional .....	63
2.9. Mensaje Anual del Presidente de la República a la Asamblea Nacional .....	64
3. El Vicepresidente Ejecutivo .....	64

3.1. La figura de Vicepresidente en la historia constitucional venezolana .....	64
3.2. Naturaleza jurídica del Vicepresidente Ejecutivo.....	65
3.3. Funciones propias y funciones delegadas del Vicepresidente Ejecutivo.....	66
3.4. Responsabilidad del Vicepresidente. El voto de censura y la disolución.....	71
3.5. Los Vicepresidentes Sectoriales .....	73
4. Los Ministros y el Consejo de Ministros.....	74
4.1. Los ministros: naturaleza y rol .....	74
4.2. Tipos de ministros: ministros con despacho y ministros de estado .....	79
4.3. La memoria y cuenta de los ministros y el derecho de palabra en la Asamblea Nacional .....	82
4.4. El Consejo de Ministros .....	84
4.4.1. Noción y naturaleza jurídica .....	84
4.4.2. Valor del voto en Consejo de Ministros y la responsabilidad solidaria e individual de sus miembros .....	85
4.4.3. Estructura y organización del Consejo de Ministros.....	89
5. El Procurador General de la República.....	91
6. El Consejo de Estado.....	92
7. Atribuciones del Presidente de la República y del Ejecutivo Nacional	94
7.1. La función administrativa.....	96
7.2. La función en el ámbito de la política interior.....	96
7.3. La función en el ámbito de la política internacional .....	97
7.4. La función en el ámbito de la defensa nacional.....	97
7.5. La función en el ámbito normativo excepcional .....	98
7.6. La función que se deriva de las relaciones con la Asamblea Nacional.....	100
7.7. La función en el ámbito de la planificación.....	101
7.8. La función en el ámbito judicial.....	101
7.9. La función en el ámbito de la participación democrática.....	101
<b>Capítulo 2. Estructura, organización y funciones de la Asamblea Nacional conforme a la Constitución de 1999 .....</b>	<b>103</b>
1. La estructura y organización del Poder Legislativo.....	103
1.1. Una Asamblea unicameral.....	103
1.2. Organización.....	106

1.2.1. La Directiva de la Asamblea Nacional.....	106
1.2.2. Las comisiones parlamentarias. Las Comisiones Perma- nentes, Ordinarias y Especiales.....	112
1.2.3. La Comisión Delegada.....	115
1.2.4. El régimen de sesiones de trabajo y tipos de sesiones .....	116
1.2.5. Quórum .....	119
1.3. La condición de diputado .....	119
1.3.1. Número de diputados, reglas para su elección y mandato .	119
1.3.2. Condiciones de elegibilidad, de inelegibilidad e incompa- tibilidades.....	123
1.3.3. Beneficios y privilegios parlamentarios: La irresponsabi- lidad y la inmunidad.....	125
1.3.3.1. La irresponsabilidad.....	126
1.3.3.2. La inmunidad .....	130
2. Funciones de la Asamblea Nacional.....	134
2.1. La función legislativa .....	135
2.1.1. Noción de ley y la reserva legal .....	136
2.1.2. Tipos de leyes.....	138
2.1.2.1. La ley orgánica.....	138
2.1.2.2. La ley ordinaria.....	140
2.1.2.3. La ley habilitante .....	140
2.1.2.4. La ley aprobatoria de tratados internacionales .....	143
2.1.3. El procedimiento de formación de la ley .....	144
2.2. La función contralora.....	148
2.2.1. Los mecanismos de control.....	151
2.2.1.1. Las investigaciones.....	151
2.2.1.2. Las preguntas .....	152
2.2.1.3. Interpelaciones e invitaciones a comparecer .....	154
2.2.1.4. Censura, responsabilidad política y disolución.....	157
2.2.1.5. Las autorizaciones parlamentarias.....	159
2.3. La función presupuestaria, fiscal y tributaria.....	161
2.4. La función política y de orientación.....	164
2.5. La función judicial.....	166
2.6. La función administrativa.....	168
2.7. El desmantelamiento de las funciones de la Asamblea Nacional.	168
2.7.1. Rol del Tribunal Supremo de Justicia en el desmantela- miento de las funciones de la Asamblea Nacional.....	168
2.7.2. La Asamblea Nacional Constituyente usurpa funciones de la Asamblea Nacional.....	172

<b>Capítulo 3. Mecanismos de relación entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional</b> .....	177
1. Relaciones derivadas de la potestad normativa .....	177
1.1. La participación del Ejecutivo en el proceso de formación de la ley .....	177
1.2. La potestad normativa extraordinaria del Ejecutivo.....	179
2. Relaciones derivadas de la función de control.....	180
2.1. Las autorizaciones parlamentarias.....	180
2.2. La responsabilidad política, la censura y la disolución .....	182
3. Relaciones derivadas del partido oficial y de las mayorías en el poder	183
 <b>Capítulo 4. Definición del Sistema de Gobierno</b> .....	185

## Título II

### A la búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela

<b>Capítulo 1. Debilidades del sistema de gobierno presidencialista. Los pecados capitales del sistema</b> .....	193
1. El mandato del Presidente de la República largo y excesivo .....	193
2. La reelección indefinida del Presidente de la República .....	196
2.1. La reelección indefinida es un atentado al principio de la alternabilidad en el poder. El ciudadano votará, pero no elegirá.....	197
2.1.1. Afectación al principio de la alternancia en el poder.....	197
2.1.2. Criterios jurisprudenciales sobre la reelección.....	198
2.2. La reelección indefinida nos retrotrae a la dictadura.....	201
2.3. La reelección en el continente americano.....	202
2.4. La reelección indefinida y el mundo democrático.....	213
2.5. La reelección indefinida en el sistema presidencial y en el sistema parlamentario .....	214
2.6. La reelección indefinida, partidos políticos y la modernización del liderazgo .....	215
3. El sistema electoral simple para elegir al Presidente de la República y la no elección del Vicepresidente Ejecutivo .....	215
4. La potestad normativa excepcional del Ejecutivo. La habilitación legislativa sin límites ni controles.....	217
5. La Constitución militarista .....	224

5.1. El régimen de seguridad y defensa nacional y de la Fuerza Armada Nacional en la Constitución de 1999 .....	225
5.1.1. La naturaleza jurídica envolvente en materia de seguridad y defensa nacional .....	225
5.1.2. El rol de la Fuerza Armada en materia de orden público, policía administrativa y de investigación penal .....	227
5.1.3. Eliminación de la cláusula de obediencia de la autoridad militar a la autoridad civil .....	228
5.1.4. La ideologización de la Fuerza Armada Nacional .....	231
5.1.5. La Milicia como guardia pretoriana del Presidente de la República.....	232
5.1.6. El derecho al sufragio activo por parte del estamento militar .....	234
5.1.7. El monopolio de las armas .....	235
5.1.8. El régimen de los ascensos de la alta oficialidad .....	235
5.2. El Presidente de la República Comandante en Jefe político y operativo de la Fuerza Armada Nacional .....	236
6. Unicameralismo parlamentario. Parlamento debilitado por su estructura y organización .....	237
7. La inexistencia de salidas institucionales a las crisis de gobernabilidad y las crisis parlamentarias. Crisis de gobierno o crisis parlamentarias son crisis de Estado .....	241
7.1. La inexistencia de mecanismos para superar las crisis de legitimidad .....	241
7.2. La dificultad que comporta superar las crisis de legitimidad .....	243
7.3. Mecanismos institucionales para resolver la crisis de gobernabilidad.....	247
7.3.1. El referendo revocatorio del mandato presidencial.....	247
7.3.2. Declaratoria de incapacidad o interdicción del Presidente de la República.....	249
7.3.3. La renuncia del Presidente de la República .....	250
7.3.4. La destitución decretada mediante sentencia por el Tribunal Supremo de Justicia.....	250
8. Irresponsabilidad política del Ejecutivo e ineficacia del control parlamentario sobre el gobierno .....	251
9. Otras debilidades que afectan el sistema de gobierno .....	257
9.1. Centralismo exacerbado .....	258
9.2. Debilitamiento institucional de los partidos políticos .....	261

<b>Capítulo 2. La propuesta de sistema de gobierno .....</b>	<b>265</b>
1. Presidencialismo vs Parlamentarismo .....	265
1.1. Caracterización de los Sistemas de Gobierno.....	265
1.1.1. El Régimen Parlamentario .....	265
1.1.2. El Régimen Presidencial .....	266
1.2. Otras modalidades que pueden revestir los Sistemas de Gobierno clásicos: Parlamentario y Presidencial. Los sistemas mixtos.....	269
1.2.1. El Presidencialismo Latinoamericano.....	269
1.2.2. Las modalidades del parlamentarismo .....	273
1.2.3. El Sistema de la V República Francesa. El semipresidencialismo o el semiparlamentarismo .....	274
1.3. Ventajas y desventajas de adoptar un sistema parlamentario o sus derivaciones o de un sistema presidencial o sus derivaciones	278
1.3.1. El caso del Sistema Parlamentario .....	278
1.3.2. El caso del Sistema Presidencial .....	279
1.4. ¿Existe el modelo ideal?.....	283
2. La propuesta del sistema de gobierno para Venezuela .....	298
2.1. Reformas en la estructura, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.....	298
2.1.1. Mandato corto del Presidente de la República.....	298
2.1.2. Eliminación de la reelección o una reelección inmediata ..	299
2.1.3. Sistema electoral a dos vueltas.....	300
2.1.4. Ejecutivo Bicéfalo.....	300
2.1.4.1. El Presidente de la República como Jefe de Estado.....	300
2.1.4.2. La creación de la figura del Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministro .....	305
2.2. Los ministros y el Consejo de Ministros .....	306
2.3. El revocatorio presidencial y su ineficiencia .....	307
2.4. Las garantías electorales.....	307
2.5. La potestad legislativa extraordinaria del Ejecutivo Nacional y la disminución de la reserva legal.....	308
3. Propuestas de reformas a la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo .....	310
3.1. Fortalecimiento institucional del parlamento: la restauración del bicameralismo .....	310
3.2. El sistema electoral para elecciones legislativas .....	312
3.3. Fortalecimiento de la función contralora.....	315

3.4. Reconquista de la democracia parlamentaria .....	317
4. Otras reformas necesarias sobre aspectos e instituciones que condicionan el funcionamiento del sistema semipresidencial propuesto .....	318
4.1. La eliminación de la Constitución militarista.....	319
4.2. Fortalecimiento de los partidos políticos y financiamiento mixto	319
4.3. Profundización del federalismo .....	322
4.4. La nueva estructura de la jurisdicción constitucional: La Corte Constitucional .....	323
4.5. Eliminación del Poder Ciudadano y del Poder Electoral. La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República como órganos del Congreso y del control parlamentario .....	324



## INTRODUCCIÓN

“En la búsqueda de un Sistema de Gobierno para Venezuela”, título de este trabajo, no es más que el deseo profundo de cambio interpretado por un ciudadano y constitucionalista, precisamente en el actual momento histórico que vive Venezuela.

La Constitución se diseña sobre cuatro grandes columnas: el sistema de libertades públicas, cuyo objetivo es limitar el poder y garantizar al ciudadano su esfera individual y la posibilidad de desarrollarse en sociedad; el sistema político, que define la forma como el poder se manifiesta ante los ciudadanos; la forma de estado, cuya finalidad es conformar y estructurar el territorio y sus divisiones políticas; y, por último, el sistema de gobierno, que consiste en determinar la estructura, organización, funcionamiento y actuación de la rama legislativa y ejecutiva del poder público y sus mecanismos de relación. Este último tema, es el que abordaremos en este trabajo.

Pretendemos proponer un modelo de gobierno que procure una mayor estabilidad política y, sobre todo, minimizar los riesgos de sucumbir en la autocracia o en el totalitarismo; sin olvidar, además, que todo sistema de gobierno debe, de alguna forma, diseñarse para garantizar la gobernabilidad eficiente de un país, a fin de evitar más frustraciones, desilusiones y pesares como los hemos vivido en muchas oportunidades a lo largo de nuestra historia constitucional, especialmente, en estos últimos años.

Dividimos el presente trabajo en dos grandes Títulos. En el primer Título, describimos el sistema de gobierno imperante en Venezuela. Para ello, en un primer Capítulo, analizamos la estructura y organización del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como sus funciones esenciales y los mecanismos de relación existentes entre ellos. Luego, en un segundo Capítulo, describimos y analizamos las debilidades y los “pecados capitales” del sistema, los cuales generan un desequilibrio institucional y favorecen el presidencialismo exacerbado imperante. En este Capítulo, además, definimos el sistema de gobierno y sus características esenciales. En definitiva, en esta primera parte del

trabajo, describimos como se diseña el actual sistema de gobierno y su funcionamiento y realidad práctica.

El segundo Título, por su parte, desarrolla la propuesta de un Sistema de Gobierno para Venezuela. Esta parte del trabajo, tiene un primer Capítulo dedicado a definir los modelos de gobierno existentes y planteamos el interesante debate “parlamentarismo vs. presidencialismo”. En un segundo Capítulo, proponemos, en términos concretos, las reformas que queremos plantear a la estructura, organización y funcionamiento del órgano ejecutivo y del órgano legislativo del Poder Público Nacional y sus mecanismos de relación. Pero, dado que una propuesta de esta naturaleza debe concebirse en forma integral, presentamos el boceto de algunas otras propuestas relacionadas con la forma de estado y el sistema político, por la incidencia que tienen en la viabilidad del Sistema de Gobierno propuesto.

Tal como apunta Diego Valadés,

“el fenómeno denominado presidencialismo en América Latina ha tenido características muy semejantes a todo lo largo del Continente”. (...) “Los elementos fundamentales que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX son: 1. Tradición indígena; 2. Afirmación del poder nacional; 3. Tendencia federalista y centralista; 4. Poder de la Iglesia; 5. Sistemas electorales; 6. Organización social; 7. Responsabilidad política del Ejecutivo; 8. Presiones externas; 9. Inestabilidad institucional; 10. Incultura política.” (...) “Lo que se ha tratado de plantear, en todo caso, consiste únicamente una enunciación de aquello que está en el origen del presidencialismo latinoamericano del siglo XIX.” (...) “Conviene, en todo caso, que no se vea en el ejecutivo latinoamericano decimonónico a seres pintorescos e inextricables. No siempre los presidentes fueron ilustrados; pero por lo general su intención autoritaria y su vocación mesiánica era efecto, más que causa de la impotencia social de sus respectivos países. Y es que durante el siglo XIX más que un poder justo se procura un poder eficaz. Se puede disentir, pero no se puede denostar”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Diego Valadés. *Presidencialismo Latinoamericano en el Siglo XIX*. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Disponible en: [www.revistas.juridicas.unam.mx](http://www.revistas.juridicas.unam.mx). Págs. 614 y ss. Recomendamos su lectura para profundizar sobre este tema.

Tratando de resumir los argumentos de Valadés podemos señalar que las instituciones políticas prehispánicas se fundaron sobre el autoritarismo; las luchas armadas, por su parte, contribuyeron a que el caudillo militar se convirtiera en el titular del Poder Ejecutivo; el modelo unitario de estado aglutinó el poder en el Ejecutivo, la forma de estado federal, junto con la tradición indígena favorecieron el caciquismo; se afianzó la estructura autoritaria de la Iglesia en el continente y la obediencia-mando como conducta social y política de los pueblos indígenas; el sufragio indirecto y censitario garantizó la concentración del poder; la desorganización social generó dictaduras; la presidencia era el centro de mayor atracción e interés; la presión de las potencias extranjeras convirtió a los titulares del Poder Ejecutivo en los únicos y exclusivos interlocutores válidos y; el poder presidencial era el instrumento de garantía para la convivencia social, frente al desorden, la desorganización y la incultura.

La conclusión de Valadés en su interesante trabajo, es que todos los elementos anteriores contribuyeron a fortalecer la figura presidencial, el caudillismo y el caciquismo, germen del presidencialismo exacerbado que pasó a formar parte de la idiosincrasia latinoamericana. De allí arranca el afianzamiento cultural y político del sistema presidencialista latinoamericano.

Tal como los expone Carlos Manuel Villabella Armengol,

“En América Latina todos los países adoptaron la forma de gobierno presidencial tras su independencia, con la excepción de México y Brasil que instauraron un régimen monárquico. En México existió un Primer Imperio de 1821 a 1823 que se extendió a Centroamérica, y luego un Segundo Imperio entre 1864 y 1867. En Brasil la experiencia monárquica se extendió de 1825 a 1889. Es de citar también a Uruguay que tuvo un ensayo de gobierno convencional entre 1917 y 1933, al que siguió un régimen semiparlamentario instaurado por la Constitución de 1934, y luego, un segundo período de forma de gobierno directoral entre 1952 y 1967. La recepción y predominio del presidencialismo se ha explicado con argumentos históricos, culturales y de gobernabilidad, pero una razón puntual fue el influjo de Estados

Unidos. No obstante, su refrendo no constituyó un clon del prototipo norteamericano, ni su funcionamiento ha gozado de la misma estabilidad. Ejemplo de lo primero es la regulación más detallada del funcionamiento y facultades del ejecutivo y el legislativo, la elección directa del presidente, la mayor incidencia de éste en el proceso legislativo, la ausencia de vicepresidente en algunos países o la existencia de dos en otros; etc. Expresión de lo segundo es la fragilidad institucional del sistema en Latinoamérica, la dificultad para generar democracias estables, y su ejercicio caudillista, clientelar y populista.”<sup>2</sup>

Por su parte, Eloy Espinosa-Saldaña B. nos indica que

“el llamado presidencialismo latinoamericano no es en rigor un fenómeno cronológicamente reciente en este subcontinente sino un acontecimiento cuyos orígenes se remontan a épocas incluso anteriores al surgimiento de los diferentes estados de América Latina como entidades independientes. Y es que llegados a la vida republicana luego de pasar por una concepción fuertemente centralizada de la gestión pública, y contando además con sociedades tremendamente estratificadas (grupos humanos en los cuales el grueso de la población no tenía forma alguna de participación en la toma de las decisiones más relevantes en materias de carácter político, económico o social), desde sus primeros años como Estados independientes los diversos países latinoamericanos se encontraron con un escenario de manifiesta debilidad institucional, falta de familiaridad con algunos de los avatares propios de la participación política y una gran heterogeneidad de intereses que hacía casi imposible la existencia de mínimos puntos de consenso entre importantes sectores de su población. Todo este conjunto de factores generó una serie de significativas repercusiones en nuestra conformación como Estados. (...) Con un contexto tal como el que aquí hemos descrito, y al imponerse la dinámica independentista de nuestros países, la

---

<sup>2</sup> Carlos Manuel Villabella Armengol. *Dilema Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina*. Apuntes Sobre La Realidad en el Siglo XXI. Latin America: Presidentialism Vs. Parliamentarism. Facts About The Dilemma in the 21st Century. Estudios constitucionales versión On-line ISSN 0718-5200. Estudios constitucionales Vol.16, No.1. Santiago, 2018. Pág. 4. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000100015>

alternativa mayormente asumida para hacer frente a la situación entonces existente fue la de poner en práctica sistemas de corte presidencial”<sup>3</sup>.

En la línea antes señalada de Villabella Armengol, gracias al aporte de la Revolución Americana plasmado en la Constitución de Filadelfia de 1787, Venezuela, desde su primera Constitución de 1811, adopta un sistema de gobierno presidencialista.

Así, la primera Constitución de la República -y primera en toda Hispanoamérica- en su preliminar señala que “El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos Independientes entre sí y en sus respectivas facultades.” De esta manera, se consagra el principio de la separación de poderes, como rector de la relación entre los órganos del poder. Asimismo, se consagra un triunvirato a la cabeza del Ejecutivo<sup>4</sup>, con un mandato fijo y rígido de cuatro años<sup>5</sup>, electos de manera indirecta<sup>6</sup>. El Congreso Bicameral<sup>7</sup> y el Ejecutivo se relacionan entre ellos, sobre la base de pesos y contrapesos de poder: el Ejecutivo promulga la ley y tendrá poder de veto suspensivo y definitivo<sup>8</sup>; el Senado asume el control sobre la política exterior, requiriendo el Ejecutivo autorización de dicha Cámara para la firma de tratados y las negociaciones con estados extranjeros y nombrar embajadores<sup>9</sup> y; se consagra el control de nombramientos de cargos de gobierno y ascensos militares<sup>10</sup>. El Texto Fundamental establece, asimismo, que el Presidente dará cuenta anual al Congreso “del estado Político

---

<sup>3</sup> Eloy Espinosa-Saldaña B. *Presidencialismo Latinoamericano: Sus Alcances, los Riesgos que Genera la Plena Vigencia del Estado de Derecho y Algunas Notas sobre la Viabilidad de las Propuestas Planteadas al Respecto*. Págs. 186 y 187. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>. Libro completo en: <https://goo.gl/5PwqS3>

<sup>4</sup> Capítulo III, Sección Primera, número 72 de la Constitución de 1811.

<sup>5</sup> Capítulo III, Sección Primera, número 75 de la Constitución de 1811.

<sup>6</sup> Capítulo III, Sección Segunda, números 76 y ss. de la Constitución de 1811.

<sup>7</sup> Capítulo II, Sección Primera, número 3 de la Constitución de 1811.

<sup>8</sup> Capítulo II, Sección Primera, números 10 y 11 de la Constitución de 1811.

<sup>9</sup> Capítulo III, Sección Tercera, números 93 y 94 de la Constitución de 1811.

<sup>10</sup> Capítulo III, Sección Tercera, números 94 y 96 de la Constitución de 1811.

y Militar de la nación, de sus rentas, gastos y recursos y le indicará las reformas o mejoras que puedan hacerse en cada ramo sin presentarle ninguna como proyecto de ley.” Igualmente tiene la obligación de dar informes a las Cámaras<sup>11</sup>. Asunto este último que se repetirá en la Constitución de 1819<sup>12</sup> y luego queda establecida esta obligación en la Constitución de 1858<sup>13</sup>.

Sobre el sistema de gobierno establecido en la Constitución de 1811 y los efectos que este comportó, citemos el análisis que al respecto hace el Profesor Allan Brewer Carías; en tal sentido señaló que:

“En el orden jurídico-político, la Constitución de 1881 no sólo consagró expresamente la división del Poder Supremo en tres -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- conforme a la más pura tradición revolucionaria francesa, con un sistema de gobierno presidencial, sino que estableció la supremacía de la Ley como la “expresión libre de la voluntad general “conforme al texto de la declaración de 1789, y la soberanía que residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes. Todo este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo configurará en los primeros años de la vida republicana de Venezuela todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo origino la caída de la primera república, sino que, condicionando la vida republicana en las décadas posteriores, por ejemplo, permitiría la reacción del Congreso de Colombia contra el Libertador en 1827 al suspenderle sus facultades extraordinarias; provocará la renuncia del primer Presidente civil de Venezuela, doctor José María Vargas, y llevará al Presidente Monagas a reaccionar contra el Congreso en 1848, en lo que se ha llamado “el día del fusilamiento del Congreso”. Contra esa debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito, el primero que va a reaccionar va a ser el Libertador, al estimar que el gobierno constituido conforme al texto de 1811 no se identificaba “al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean”. Por ello, en su discurso de Angostura en 1819 va a

<sup>11</sup> Título 7to., Capítulo III, puntos 102 y 103 de la Constitución de 1811.

<sup>12</sup> Título 7to., Sección Cuarta, Artículos 1 y 2 de la Constitución de 1819.

<sup>13</sup> Artículo 98 de la Constitución de 1858.

reaccionar violentamente contra la fórmula de gobierno prevista en el texto de 1811, en particular contra la primacía del Congreso y el carácter tripartito del Ejecutivo, y propondrá al Congreso la adopción de una fórmula de gobierno con un Ejecutivo fuerte, lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819 ni por las Constituciones posteriores, salvo las que hicieron a la medida los caudillos y dictadores”<sup>14</sup>.

La Constitución de Angostura de 1819 adopta, como lo había hecho la Constitución de 1811, el principio de la separación de poderes<sup>15</sup>. El Congreso bicameral<sup>16</sup>, como será en toda nuestra historia constitucional hasta 1999 y el Ejecutivo, por primera vez monocéfalo, con un Presidente de la República que asume las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno<sup>17</sup>, electo indirectamente<sup>18</sup>, para un mandato fijo y rígido de cuatro años, sin reelección<sup>19</sup> y con un Vicepresidente de la República<sup>20</sup>. Igualmente, se establecen los mismos mecanismos de relación entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, consagrados en la Constitución de 1811 y prevé, además, la potestad de este último poder para convocar al Congreso a sesiones ordinarias y extraordinarias<sup>21</sup> y; el control de la declaratoria de guerra que acuerda el Ejecutivo, con autorización del Senado<sup>22</sup>. Asimismo, el Ejecutivo “manda a cumplir y hace ejecutar las sentencias pronunciadas por el Senado, en los casos permitidos por la Constitución”<sup>23</sup>.

La Constitución de 1821, regia sobre la Gran Colombia, que comprendía los territorios de la Nueva Granada y de la Capitanía General de Venezuela<sup>24</sup>. El Congreso de Colombia estaba dividido en el Senado

<sup>14</sup> Allan Brewer Carías. *Las Constituciones de Venezuela*. Compilación y Estudio Preliminar. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1997. Págs. 19-22.

<sup>15</sup> Título 5to., Sección Primera, Artículo 2 de la Constitución de 1819.

<sup>16</sup> Título 6to., Sección Primera, Artículos 1y 2 de la Constitución de 1819.

<sup>17</sup> Título 7to., Sección Primera, Artículo 1 de la Constitución de 1819.

<sup>18</sup> Título 7to., Sección Primera, Artículo 1 de la Constitución de 1819.

<sup>19</sup> Título 7to., Sección Segunda, Artículo 3 de la Constitución de 1819.

<sup>20</sup> Título 7to., Sección Primera, Artículo 8 de la Constitución de 1819.

<sup>21</sup> Título 6to., Sección Primera, Artículos 3 y 4 de la Constitución de 1819.

<sup>22</sup> Título 7to., Sección Tercera, Artículo 7 de la Constitución de 1819.

<sup>23</sup> Título 7to., Sección Tercera, Artículo 14 de la Constitución de 1819.

<sup>24</sup> Título II, Artículo 6 de la Constitución de 1821.

y la Cámara de Representantes<sup>25</sup>. El Poder Ejecutivo tenía un poder de reparo o veto suspensivo legislativo<sup>26</sup> las leyes debían igualmente ser sancionadas por el Poder Ejecutivo, antes de su promulgación por el Legislativo<sup>27</sup>. El Presidente y Vicepresidente de la República eran electos en Asambleas Electorales<sup>28</sup>, para un mandato de 4 años, con la posibilidad de una reelección<sup>29</sup>. El Presidente de la República tenía poder de convocatoria del Congreso<sup>30</sup> y requería de la autorización del Senado para designar los ministros (magistrados de la Alta Corte de Justicia) y los agentes diplomáticos y para declarar la guerra<sup>31</sup>. Asimismo, el Presidente de la República tenía la obligación de rendir cuentas del estado político y militar de la nación<sup>32</sup>. En el texto constitucional sale preveía la existencia de un Consejo de Gobierno, órgano del Presidente, conformado por el Vicepresidente, un Ministro de la Alta Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho<sup>33</sup> Los Secretarios del Despacho tenían la obligación de presentar informes a las Cámaras e, igualmente, tenían derecho de palabra ante ellas cuando le fuera requerida<sup>34</sup>. El caso es, tal como lo apunta Allan Brewer Carías, que el Gobierno de Bogotá nunca tuvo poder real sobre los jefes militares en Venezuela y, particularmente, sobre el general José Antonio Páez. Los conflictos entre las autoridades civiles y militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de Páez de la jefatura militar y luego los sucesos de La Cosiata condujeron a que se reconociera la jefatura de Páez y, con la anuencia de Simón Bolívar, el predominio absoluto de la autoridad de este, en contra de las decisiones de Bogotá. Luego, en 1830, en el Congreso de Valencia, se produjo la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia<sup>35</sup>.

<sup>25</sup> Título IV, Artículo 40 de la Constitución de 1821.

<sup>26</sup> Título IV, Artículos 47 y 48 de la Constitución de 1821.

<sup>27</sup> Título IV, Artículos 49 a 54 de la Constitución de 1821.

<sup>28</sup> Título V, Artículo 72 de la Constitución de 1821.

<sup>29</sup> Título V, Artículo 107 de la Constitución de 1821.

<sup>30</sup> Título V, Artículo 115 de la Constitución de 1821.

<sup>31</sup> Título V, Artículos 119 y 121 de la Constitución de 1821.

<sup>32</sup> Título V, Artículo 129 de la Constitución de 1821.

<sup>33</sup> Título V, Artículo 133 de la Constitución de 1821.

<sup>34</sup> Título V, Artículo 139 de la Constitución de 1821.

<sup>35</sup> Allan Brewer Carías. *Op.cit.* Pág. 130.

La Constitución de 1830 repite los postulados del presidencialismo que hemos mencionado anteriormente, con una novedad, la consagración de un Consejo de Gobierno, conformado por el Vicepresidente de la República, quien lo presidirá y por cinco Consejeros y los Secretarios del Despacho. Estos Consejeros serán representantes de la Corte Suprema de Justicia y de las dos cámaras del Congreso y tendrá funciones consultivas<sup>36</sup>. La figura de del Consejo de Gobierno se repite en la Constitución de 1957. Durante la vigencia de la Constitución de 1830, se produjo el asalto al Congreso conocido con el “fusilamiento al Congreso”, resultado de una pugna política entre el gobierno del general José Tadeo Monagas, y los liberales que lo apoyaban, y los conservadores liderados por el general José Antonio Páez. Según Allan Brewer Carías, los conservadores promovieron una acusación política contra el Presidente Monagas, lo cual produjo una reacción popular contra el Congreso aupada por los liberales y “como resultado de los acontecimientos del 24 de enero de 1846, el Congreso perdió sus prerrogativas y abandonó su actitud oposición insta, parte de los conservadores, bajo la dirección militar de Páez, se lanzaron a la guerra civil, pero pronto serian vencidos; y Páez, luego de varios años encarcelado, fue expulsado del país en 1850”<sup>37</sup>.

La Constitución de 1858 establecía que el Poder Ejecutivo estaría a cargo de un Presidente de la República elegido, junto con su Vicepresidente en votación directa y secreta de los venezolanos que estén en el goce de la ciudadanía<sup>38</sup>. El Presidente tenía un mandato de 4 años, con una reelección<sup>39</sup>, mientras que el Vicepresidente tenía un mandato de 2 años<sup>40</sup>. El Presidente tenía poder de convocatoria del Congreso y requería de la autorización de este para ascender a la alta oficialidad<sup>41</sup>. El Congreso daba aprobación a los tratados celebrados por el Ejecutivo y autorizaba el presupuesto. En este texto constitucional no estaba previsto el Consejo de Gobierno, pero los Secretarios del Despacho debían

<sup>36</sup> Título XVII, Artículos 123 y ss. de la Constitución de 1830.

<sup>37</sup> Allan Brewer Carías. *Op.cit.* Pág.137.

<sup>38</sup> Título XI, Artículos 79, 80 y 81 de la Constitución de 1858.

<sup>39</sup> Título XI, Artículo 86 de la Constitución de 1858.

<sup>40</sup> Título XI, Artículo 89 de la Constitución de 1858.

<sup>41</sup> Título XI, Artículo 94, numeral 10° de la Constitución de 1858.

refrendar los actos presidenciales, debían dar cuenta ante el Cámaras y estaban obligados a comparecer ante ellas, cuando fueran requeridos<sup>42</sup>.

En la Constitución Federal de 1864, se introduce la figura de los ministros, como órganos “naturales y precisos” del Presidente de la República<sup>43</sup>. Se establece que los mismos deberán presentar cada año cuenta de lo que “hubieran hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos”; igualmente, “darán los informes escritos o verbales que se les exigiere, reservando solamente lo que no convenga publicar en negociaciones diplomáticas o de guerra.” Asimismo, cada año, “presentarán a la Legislatura nacional el presupuesto de gastos públicos y la cuenta general del año anterior”<sup>44</sup>. “Los Ministros tendrán derecho de palabra en las Cámaras y estarán obligados a concurrir cuando sean llamados a informar”<sup>45</sup>. Además, eran responsables por traición a la Patria, infracciones a la Constitución, malversación de fondos, por incurrir en mayores gastos que los presupuestados, y por soborno<sup>46</sup>. En definitiva, se establece un Ejecutivo colegiado, conformado por el Presidente y sus ministros, en los términos del artículo 83 de dicha Constitución. Lo anterior se repite en las constituciones de 1874, 1881, 1891.

Queremos darle especial relevancia que, en la Constitución de 1864, en el Título IV, Sección Segunda, artículo 22, numeral 2º, se introduce por primera vez el voto de censura a los ministros. En tal sentido, expresa el texto constitucional que la Cámara de Diputados tenía la atribución de “Dar voto de censura a los ministros y por ese hecho quedaran vacantes de sus destinos”. Ello constituye la incorporación atenuada de un mecanismo de control propio del Sistema Parlamentario; en dicho sistema, la figura aplica para exigir la responsabilidad colectiva del gobierno en pleno, mientras que aquí se contempla el voto de censura individual a un ministro. En este sentido, Orlando Tovar Tamayo señala lo siguiente:

“Sin entrar a referirnos al completo problema acerca del régimen político o sistema de gobierno que trae nuestra Constitución, sin

<sup>42</sup> Título XII, Artículos 100 a 105 de la Constitución de 1858.

<sup>43</sup> Título V, Sección Tercera, Artículos 74 y ss. de la Constitución de 1864.

<sup>44</sup> Título V, Sección Tercera, Artículos 79 y 80 de la Constitución de 1864.

<sup>45</sup> Título V, Sección Tercera, Artículo 81 de la Constitución de 1864.

<sup>46</sup> Título V, Sección Tercera, Artículo 82 de la Constitución de 1864.

extendernos en consideración acerca del parlamentarismo, cabe afirmar como Ruggeri Parra, y a los solos fines de este trabajo, que en Venezuela desde 1811 no tenía nuestro Parlamento la posibilidad de censurar a los Secretarios de la Presidencia, y que desde 1864 hasta 1925 por el solo hecho de la moción de censura, quedaban vacantes en su puesto. Desde 1925 hasta 1947, el órgano calificador acerca de la remoción era el propio Parlamento; la Constitución de 1953 vuelve al sistema existente desde el año 1925 hasta 1947, y la Constitución actual (1961) que 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 miembros presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del ministro. Podrá, además, ser ordenado el enjuiciamiento del ministro”<sup>47</sup>.

En la Constitución de 1893, asunto que se repite en la Constitución de 1909, se vuelve a instaurar la figura del Consejo de Gobierno, establecida originalmente en la Constitución de 1830. En esta oportunidad, dicho Consejo estará conformado por nueve vocales nombrados por el Congreso, por cuatro años, coincidiendo con el mandato presidencial. El Consejo elegirá de su seno un Presidente y los ministros tendrán derecho a concurrir a las reuniones del mismo, cuando lo crean conveniente, con derecho de palabra. El Consejo de Gobierno tendrá funciones consultivas “de gobierno y administración” y; debe vigilar por la legal administración e inversión de las rentas nacionales, informando de ello al Congreso<sup>48</sup>. La Constitución, además, crea la figura del Consejo de Ministros: “Los Ministros de Estado reunidos para deliberar en asuntos de su competencia constituyen el Consejo de Ministros, que será presidido por el Presidente de la República”<sup>49</sup>. Dicha Constitución define a los ministros como “los órganos legales, únicos y precisos” del Presidente y todos los actos de este serán refrendados por aquel o aquellos ministros a cuyos ramos correspondan dichos actos y sin este

<sup>47</sup> Orlando Tovar Tamayo. *Derecho Parlamentario*. Colección Historia Constitucional Venezolana. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1973. Págs. 153.

<sup>48</sup> Título VI, Del Poder Ejecutivo, Sección Cuarta, Artículos 79 y ss. de la Constitución de 1893.

<sup>49</sup> Título VI, Del Poder Ejecutivo, Sección Quinta, Artículo 93 de la Constitución de 1893.

requisito carecen de eficacia y validez<sup>50</sup>. Todos los asuntos que nos sean económicos de las Secretarías, deberán resolverse en dicho Consejo y los ministros serán solidaria y colectivamente responsables<sup>51</sup>. Los ministros presentarán cuenta anual de su gestión y tiene derecho de palabra en las Cámaras<sup>52</sup>.

La figura del Consejo de Ministros y el refrendo ministerial, la reafirmación del Ejecutivo complejo y colegiado, se instaura a partir de las Constituciones de 1901 y 1904. En la Constitución de 1904, se consagra la figura del Procurador General de la República, quien asume las funciones del Ministerio Público y de asesor jurídico de la República y del gobierno<sup>53</sup>.

En la Constitución de 1947, como ya ha sido tradición desde nuestra primera Constitución, se consagra el principio de la separación de poderes; sin embargo, se flexibiliza su tratamiento, al admitir que los órganos del poder deben colaborar entre sí, para lograr los fines del estado, expresión esta que se repite en la Constitución de 1961 y en la de 1999<sup>54</sup>.

La Constitución de 1947, de corta vigencia, introduce elementos del Estado democrático moderno. Por primera vez se establece la elección del Presidente por sufragio universal, directo y secreto. Se admiten mecanismos de relación entre los órganos Legislativo y Ejecutivo del Poder, entre ellos: la participación del Ejecutivo en el proceso de formación de la leyes, otorgándole poder de iniciativa; la habilitación legislativa al Ejecutivo para dictar decretos leyes en materia económica y financiera; la participación de los ministros en dicho proceso y; el veto o la reconsideración de una ley sancionada<sup>55</sup>. Asimismo, se amplía el régimen de las autorizaciones o aprobaciones parlamentarias al Ejecutivo en materia de nombramientos, autorización para asuntarse del país, aprobaciones fiscales, presupuestarias y/o tributarias, en materia de

<sup>50</sup> Título VI, Del Poder Ejecutivo, Sección Quinta, Artículo 94 de la Constitución de 1893.

<sup>51</sup> Título VI, Del Poder Ejecutivo, Sección Quinta, Artículos 95 y 96 de la Constitución de 1893.

<sup>52</sup> Título VI, Del Poder Ejecutivo, Sección Quinta, Artículos 97 y 98 de la Constitución de 1893.

<sup>53</sup> Título VII, Sección Tercera, Artículos 99 y ss. de la Constitución de 1904.

<sup>54</sup> Artículos 137 y 136, respectivamente.

<sup>55</sup> Ver Artículos 166, 171 y 173 de la Constitución de 1947.

contratación de interés público, enajenación de bienes y aprobación de tratados<sup>56</sup>. Por su parte, la estructura del Ejecutivo monocéfala y la rigidez del mandato presidencial continúan invariables.

En la Constitución democrática de 1961, la de más larga vigencia en nuestra historia constitucional, se mantiene la estructura del Ejecutivo, tal como la hemos conocido a lo largo de nuestra historia constitucional. El Presidente, Jefe de Estado y de Gobierno, es electo por sufragio universal directo y secreto para un mandato de cinco años, sin reelección inmediata. El Ejecutivo es un órgano complejo y colegiado, con la estructura del Consejo de Ministros y el refrendo ministerial.

Por su parte, como ha sido la regla en toda nuestra historia constitucional hasta 1999, el legislativo se ejerce a través de un Congreso bicameral, con el Senado y la Cámara de Diputados. En dicho texto constitucional se consagran las típicas funciones de control del Legislativo sobre el Ejecutivo que mencionamos anteriormente y que de alguna u otra forma están presentes a lo largo de nuestra historia constitucional pero que, en esta Constitución, se conforman de manera más acabada. En definitiva, el Legislativo ejerce dicha función de control sobre la Administración Pública Nacional, central y descentralizada. Asimismo, se permite la participación activa del Ejecutivo Nacional en el proceso de formación de las leyes y; cuenta con facultades normativas extraordinarias, primero, gracias a la habilitación legislativa, tal como ya se había establecido en la Constitución de 1947 y, segundo, por vía de decretos-leyes bajo el régimen de suspensión de garantías constitucionales. Debemos hacer notar que, durante la vigencia de la Constitución de 1961, se favorecieron y fortalecieron los partidos políticos democráticos. Como todo sistema presidencialista latinoamericano, no tenía salidas institucionales a las crisis de legitimidad, con lo cual, una crisis de confianza en el Ejecutivo, se convertía en una crisis de gobernabilidad y una crisis de Estado.

Durante más de doscientos años de historia republicana, como se aprecia de este breve repaso, siempre se ha consagrado un sistema presidencialista, sin mayores cambios profundos a lo largo de sus veintiséis textos constitucionales; un sistema presidencial marcado por las

---

<sup>56</sup> Ver Artículo 162 de la Constitución de 1947.

guerras, el caudillismo, el militarismo y el déficit democrático. La estructura del Ejecutivo y del Legislativo se mantienen invariable, con mandatos rígidos y fijos, incapaces de solventar una crisis de legitimidad; un Ejecutivo colegiado y complejo, siempre negando el unipersonalismo, pero, a su vez, siempre logrando el efecto contrario; un parlamento bicameral; la consagración constitucional de mecanismos de relación entre los órganos del poder, propios del presidencialismo latinoamericano, a raíz de los cuales bajo los límites de la separación de poderes, se admite un sistema de colaboración entre los órganos del poder, para lograr los fines del Estado, haciendo notar que solo en contadas excepciones se ha respetado dicho principio. Debemos afirmar, que la función contralora sobre el gobierno por parte del Congreso, muy pocas veces ha sido efectiva y; por último, debemos destacar que la participación importante de los partidos democráticos solo tiene lugar a partir de 1961. En definitiva, un sistema presidencialista, rígido con desequilibrio a favor del Ejecutivo, sin salidas institucionales eficaces a las crisis de gobernabilidad.

Deseamos asumir en este trabajo el debate sobre el Sistema de Gobierno que debemos adoptar en nuestro orden constitucional. Consideramos que las condiciones están dadas para debatir el tema y proponer cambios, los ciudadanos lo reclaman y están ávidos de ello; los ciudadanos de este país se han ganado el derecho a un cambio institucional cierto y profundo. Por lo tanto, negarnos a hacerlo, o no ser osados en proponer dichos cambios, sería una imperdonable irresponsabilidad.

Nuestro trabajo pretende, en una primera parte, analizar el Sistema de Gobierno que tenemos y que siempre hemos porfiado en mantener, desentrañando sus debilidades, errores y pecados. Luego, en una segunda parte, proponemos el cambio de Sistema de Gobierno, para lo cual debatiremos sobre el Sistema de Gobierno ideal y planteamos las propuestas de modificación constitucional para la Venezuela que queremos.

Plantaremos un modelo semipresidencial, recorriendo, sin negarlo y sin obviarlo, del presidencialismo que tenemos, al parlamentarismo que deseamos. Eso sí, sin desconocer nuestra realidad histórica y política. La idea es “criollizar” un modelo.

En este trabajo va a estar influenciados por el sistema semiparlamentario de la V República francesa; modelo este al cual se llegó desde el parlamentarismo, después de muchos ensayos y errores en la historia constitucional francesa. Digo esto, porque siempre que se propone un cambio en la estructura del Ejecutivo, el establecimiento de un régimen de responsabilidad política del gobierno y la configuración de mecanismos institucionales para el recambio gubernamental, nos señalan que no estamos preparados para ello y que nuestra idiosincrasia no lo acepta.

Creemos que es el momento de ofrecer al país un nuevo modelo de gobierno, capaz de generar más estabilidad y eficiencia gubernativa y menos autocracia. El que siempre hemos tenido, no funciona; por qué negarnos a discutir, plantear y, por qué no, crear uno nuevo.

Deseamos un Sistema de Gobierno donde el Ejecutivo tenga dos cabezas, una que arbitre, integre y unifique, con poderes reales y efectivos y legitimada por el voto popular – esa dosis de caudillismo que siempre nos ha gustado- quedaría presente y complacida. La otra cabeza del Ejecutivo que gobierne y administre, gracias a la confianza que le otorga el presidente y la cámara parlamentaria; deseamos favorecer la negociación democrática para constituir el gobierno, auspiciamos la responsabilidad permanente del gobierno ante el propio Ejecutivo y el Legislativo y, en caso de que no funcione, cambiarlo, como un fusible que se quemó en un corto circuito. Nuestra propuesta plantea limitar el poder, del o de aquellos que lo detentan, y crear los pesos y contrapesos para el equilibrio institucional, tan perdido y olvidado. Queremos plantear un Sistema de Gobierno flexible, más responsable, para obtener mayor estabilidad institucional.

Consideramos que es el momento para proponer y discutir el tema; el momento para concretarlo, llegará. Somos del criterio que una reforma constitucional de esta envergadura solo se podrá lograr cuando el país goce de una mínima estabilidad institucional y logre encausar su gobernanza. Pero en todo caso, debemos asumir que el país se ganó el derecho a cambiar.



## **TÍTULO I**

# **EL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999 ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO NACIONAL Y SUS MECANISMOS DE RELACIÓN**



# CAPÍTULO 1

## ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

### 1. El Ejecutivo complejo y colegiado en la Constitución de 1999

Conforme al artículo 225 de la Constitución de la República<sup>57</sup>, el Ejecutivo Nacional es complejo en su conformación y colegiado en cuanto a su funcionamiento y en cuanto al régimen aplicable a las decisiones que adopta y a la responsabilidad que se deriva de ellas.

#### 1.1. El Ejecutivo es complejo

El órgano ejecutivo del poder está conformado por el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros y el Procurador General de la República, y demás funcionarios que determine la Constitución y la ley. De ello se deriva una conformación compleja por el número de funcionarios que lo constituyen y por la diversidad de los mismos. La norma citada permite, además, la posibilidad de que la conformación del Ejecutivo Nacional sea ampliada por otros funcionarios, cuando así lo señale o determine la Constitución o un texto legal.

La propia Constitución amplía la conformación del Ejecutivo Nacional, cuando en el mismo del Título V, Capítulo II, referente al Poder Ejecutivo Nacional, en su artículo 251 y 252, consagra la existencia del Consejo de Estado, como órgano consultivo del gobierno y de la Administración Pública Nacional<sup>58</sup>. Asimismo, en su artículo 185 consagra

---

<sup>57</sup> Artículo 225. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley.

<sup>58</sup> Artículo 251. El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Será de su competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión. La ley respectiva determinará sus funciones y atribuciones.

la existencia del Consejo Federal de Gobierno, órgano “encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y proceso de transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”<sup>59</sup>. Por su parte, en el artículo 323 de la Constitución, se crea el Consejo de Defensa de la Nación, órgano de consulta del Poder Público, en materia de seguridad y defensa nacional<sup>60</sup>. Como vemos, estos tres órganos por su naturaleza y funciones formarían parte del Ejecutivo Nacional y contribuyen a la naturaleza compleja del órgano referido.

La complejidad analizada puede ser aún mayor, en la medida que las instituciones antes citadas, están integrados por representantes de otros

---

Artículo 252. El Consejo de Estado lo preside el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y estará conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente o Presidenta de la República; un o una representante designado o designada por la Asamblea Nacional; un o una representante designado o designada por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado o Gobernadora designada por el conjunto de mandatarios o mandatarias estatales.

<sup>59</sup> Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

<sup>60</sup> Artículo 323. El Consejo de Defensa de la Nación es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. A tales efectos, le corresponde también establecer el concepto estratégico de la Nación. Presidido por el Presidente o Presidenta de la República, lo conforman, además, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, el Presidente o Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los Ministros o Ministras de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente. La ley orgánica respectiva fijará su organización y atribuciones.

órganos del Poder Público Nacional, por representantes de otros órganos públicos, sean éstos estatales o municipales, e inclusive por miembros de la sociedad civil, sin autoridad o función pública específica. Es el caso del Consejo Federal de Gobierno, que conforme al Artículo 185 del texto fundamental será presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los gobernadores, un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada; o el caso del Consejo de Estado que, en los términos del Artículo 252 constitucional, “lo preside el Vicepresidente Ejecutivo y estará conformado, además, por cinco personas designadas por el Presidente de la República; un representante designado por la Asamblea Nacional; un representante designado por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado por el conjunto de mandatarios estatales. Para mayor abundamiento debemos indicar, que el artículo 323 de la Constitución establece, que el Consejo de la Defensa de la Nación estará dirigido por el Presidente de la República, y lo conforman, además, el Vicepresidente Ejecutivo, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Consejo Moral Republicano y los Ministros de las carteras de defensa, seguridad interior, relaciones exteriores y planificación, y otros cuya participación se considere pertinente.

La complejidad de la conformación del Ejecutivo Nacional en Venezuela, incorporando al mismo autoridades de otros órganos del Poder Público Nacional, estatal o municipal, responde a la atenuación del principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional y es coherente con el postulado de dicho principio, establecido en el artículo 136 constitucional<sup>61</sup>, cuando promueve la colaboración entre los órganos del Poder Público, a los fines de alcanzar los fines del estado.

Carlos Ayala Corao, apoyándose en lo sostenido por el profesor Allan Brewer Carías, ha expresado que en nuestro sistema constitucional existe una tendencia histórica a rechazar el presidencialismo unipersonal. Ello se justifica históricamente, en el temor a mantener el

---

<sup>61</sup> Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

poder unipersonal que, en la época colonial ejercieron los gobernadores y capitanes generales, el cual fue fuente de no pocos abusos que ocasionaron daños a la sociedad y a las instituciones<sup>62</sup>.

En efecto, agrega Ayala Corao, que la Constitución de 1811 ya establecía un Ejecutivo colegiado, con forma de triunvirato, lo que Simón Bolívar señalaba como una debilidad en el Poder Ejecutivo y que criticó en el Manifiesto de Cartagena de 1812 y en el Discurso de Angostura de 1819. En la Constitución de 1830, la consulta al Consejo Gobierno se hizo vinculante para ciertas decisiones del Presidente. A partir de la Constitución de 1864, se introduce la institución del Consejo de Ministros y, a partir de 1936, se consolida el carácter pluripersonal del Ejecutivo, al consagrarse que este lo conforman el Presidente y los demás funcionarios que determine la Constitución y las leyes y que los ministros, como órganos directos del Presidente, que actúan en Consejo de Ministros, controlan al Jefe del Ejecutivo con el refrendo ministerial. Luego, en la Constitución de 1961, la mayoría de las decisiones se adoptan en Consejo de Ministros y, por naturaleza, como lo veremos más adelante, este es un órgano cuyas decisiones deben ser el resultado de un acuerdo entre el Presidente y sus ministros, solidariamente responsables<sup>63</sup>.

## 1.2. El Ejecutivo es colegiado

El Ejecutivo es colegiado en cuanto a su funcionamiento y al régimen de las decisiones que adopta. En efecto, la mayoría de las decisiones del alto gobierno se adoptan en Consejo de Ministros y comprometen en responsabilidad a todos sus miembros. Tal como lo establece el artículo 236 de la Constitución, “El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma. Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o

<sup>62</sup> Carlos Ayala Corao. *El Régimen Presidencial en Venezuela y los Planeamientos de para su Reforma*. Ediciones conjuntas de la Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993. Pág. 140.

<sup>63</sup> Sobre este punto ver Ayala Corao, *Op.cit.* Págs.140 a 145.

Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.”

Ello nos lleva a concluir, a diferencia de los sistemas con ejecutivos monistas o unitarios como el de los Estados Unidos de América, que el Presidente de la República de Venezuela ejerce sus atribuciones y competencias asociado con otros miembros del Ejecutivo Nacional; en tal virtud, solo son aprobadas las decisiones del Consejo de Ministros, cuando cuentan con el aval y el voto afirmativo de la mayoría de sus miembros y, en consecuencia, comparten las responsabilidades que se derivan de dichas decisiones.

En tal sentido, los artículos 241 y 244 de la Constitución<sup>64</sup> establecen la responsabilidad general para el Vicepresidente Ejecutivo y para los ministros, la cual abarca el ámbito penal, civil, político, administrativo, y disciplinario. Asimismo, específicamente en el ámbito de la responsabilidad política, el Vicepresidente Ejecutivo y los ministros, pueden ser objeto de una moción de censura que pudiera implicar su remoción, cuando dicha moción cuente con una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, todo conforme a los artículos 240 y 246 constitucionales<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Artículo 241. El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

Artículo 244. Para ser Ministro o Ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de veinticinco años, con las excepciones establecidas en esta Constitución. Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y con la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.

<sup>65</sup> Artículo 240. La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial. La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

Artículo 246. La aprobación de una moción de censura a un Ministro o Ministra por una votación no menor de las tres quintas partes de los o las integrantes presentes de la Asamblea

En el sistema constitucional venezolano, siguiendo la más pura tradición presidencialista latinoamericana, el Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. A diferencia del sistema presidencial monista o unitario, el jefe del estado venezolano, como lo hemos indicado, debe asociarse con otros miembros del Poder Ejecutivo para poder adoptar la mayoría de las atribuciones que le otorga la Constitución. Dicha asociación en la toma de decisión, constituye una condición de validez de los actos adoptados por el Ejecutivo Nacional.

## **2. La condición de Presidente de la República, elección y mandato presidencial**

### **2.1. El Presidente de la República es Jefe Estado y Jefe de Gobierno**

En los términos del artículo 226 de la Constitución, “El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno”.

Esta estructura monocéfala del Ejecutivo Nacional se inscribe en la más pura tradición del sistema de gobierno presidencial, donde la jefatura de estado y la de gobierno son ejercidas por una misma autoridad electa.

Por definición, el Jefe de Estado representa a la nación ante la comunidad nacional e internacional, como jefe de la diplomacia, y es el garante de la continuidad e integridad nacional. El Jefe de Estado está llamado a asumir un rol de arbitramento y debe garantizar la estabilidad institucional y política de la República, así como, el respeto de la Constitución. Además, es el jefe de la Fuerza Armada Nacional, asegurando que la misma responda a toda a una nación y no a una parcialidad política. Por su parte, el Jefe de Gobierno, asume la función gubernativa. Es el caso, como lo señalamos, que en un sistema presidencial el Presidente de la República asume ambos roles.

---

Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Ministro o Ministra, ni de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva por el resto del período presidencial.

En los términos del artículo 236 de la Constitución de la República, al Presidente de la República, como Jefe de Estado, le corresponde el nombramiento y remoción del Vicepresidente Ejecutivo y de los ministros; la dirección de las relaciones exteriores de la República y la celebración y ratificación de los tratados, convenios o acuerdos internacionales; la dirección y mando de la Fuerza Armada Nacional, en su carácter de Comandante en Jefe; convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación y la promoción de la alta oficialidad; la declaración de los estados de excepción y decretar la restricción de garantías; la convocatoria de la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias; dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del Vicepresidente Ejecutivo, informes o mensajes especiales; designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador General de la República y a los jefes de las misiones diplomáticas permanentes; concede indultos; disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en la Constitución y; convocar referendos en los casos previstos en la carta fundamental.

Por su parte, en su condición de Jefe del Gobierno, en los términos del mismo artículo 236 citado, le corresponde dirigir la acción del Gobierno; dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley; reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón; administrar la Hacienda Pública Nacional; negociar los empréstitos nacionales; decretar créditos adicionales al presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada; celebrar los contratos de interés nacional, conforme a la Constitución y a la ley; nombrar y remover funcionarios públicos nacionales; formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución; fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros.

La estructura monocéfala en el Ejecutivo Nacional, donde el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno es una misma autoridad, comporta consecuencias importantes. El desgaste político de dicha autoridad es mayor y se hace más evidente en la medida que un solo funcionario debe asumir esos dos roles, maximizando la posibilidad de generar un desgaste en el ejercicio del poder o una mayor deslegitimación en el ejercicio del

mismo y con ello una crisis de desconfianza en el órgano ejecutivo. El desgaste en el poder y las crisis de confianza y legitimidad se hacen más evidente cuando la misma autoridad llamada a ser el árbitro de la nación y el representante y garante de la institucionalidad del Estado, así como el responsable de la política internacional y comandante político de la fuerza militar, debe, a su vez, gerenciar la Administración Pública Nacional y ejercer la función gubernativa, con todo lo que ello implica. El desgaste y la responsabilidad política se concentran en una misma autoridad, más aún cuando su mandato es fijo, estable y rígido, característica fundamental de un sistema presidencial puro y de los sistemas presidencialistas latinoamericanos.

## **2.2. Condiciones de elegibilidad del Presidente de la República**

Entendemos por condiciones de elegibilidad, los requisitos positivos para poder ser candidato a Presidente de la República y asumir y ejercer válidamente tal función.

En nuestro derecho positivo constitucional, tales requisitos se encuentran establecidos en el artículo 227. En primer lugar, el candidato debe ser venezolano por nacimiento, sin poseer otra nacionalidad<sup>66</sup>. Se confirma tal requisito cuando el artículo 40 del texto fundamental<sup>67</sup> establece de manera clara y precisa que los derechos políticos son privativos de los venezolanos.

Así las cosas, conforme al artículo 32 de la Constitución<sup>68</sup>, son venezolanos por nacimiento toda persona nacida en el territorio de la República; toda persona nacida en territorio extranjero, hijo de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento; toda

---

<sup>66</sup> Artículo 227. Para ser elegido Presidente de la República o elegida Presidenta de la República se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de treinta años, de estado seglar y no estar sometido o sometida a condena mediante sentencia definitivamente firme y cumplir con los demás requisitos establecidos en esta Constitución.

<sup>67</sup> Artículo 40. Los derechos políticos son privativos de los venezolanos y venezolanas, salvo las excepciones establecidas en esta Constitución. Gozan de los mismos derechos de los venezolanos y venezolanas por nacimiento los venezolanos y venezolanas por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría.

<sup>68</sup> Artículo 32 de la Constitución vigente de 1999.

persona nacida en territorio extranjero, hijo de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezca su residencia en el territorio de la República o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana; y, toda persona nacida en territorio extranjero, de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir dieciocho años de edad establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

Debemos agregar a lo anterior, que los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría, en los términos del artículo 40 constitucional antes citado, tendrán los mismos derechos políticos que los venezolanos por nacimiento. Con lo cual, un venezolano por naturalización que reúna las condiciones anteriores, podría postularse como candidato presidencial y ejercer tal función en caso de resultar ganador.

Sobre este punto debemos añadir que el artículo 41 de la Constitución<sup>69</sup> ratifica tal requisito de elegibilidad, el cual no es exclusivo para el caso del Presidente de la República, sino que, además, se agregan a esa lista autoridades de rango constitucional, cabezas de otros órganos del Poder Público, y otros funcionarios electos o designados cuyas funciones pudieran incidir en asuntos vinculados a la seguridad, defensa e integridad territorial.

En segundo lugar, para ser Presidente de la República debe ser mayor de treinta años. Se presume que es una edad suficiente para adquirir la madurez y experiencia necesaria para asumir tan alta investidura.

---

<sup>69</sup> Artículo 41. Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

En tercer lugar, para asumir la presidencia de la República, debe tener un estado seglar, lo cual significa, no ser ministro de culto religioso alguno, consecuencia natural del carácter laico del Estado venezolano.

Por último, el candidato a la presidencia no debe estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente firme. Dicho requisito es vago y general, careciendo de técnica jurídica y pudiendo generar confusión. En efecto, dicho requisito impide que todo aquel ciudadano que haya sido condenado mediante una sentencia definitivamente firme, por cualquier causa o controversia judicial, litigio o contencioso, no podría ser elegido Presidente de la República. La norma no diferencia que dicha condena puede ser el resultado de alguna controversia en la esfera íntima del interesado y que no haya causado o generado, por su naturaleza, ningún daño o responsabilidad que afecte el interés o incidencia en lo público; como, por ejemplo, alguna condena en un juicio de divorcio, la ejecución de una hipoteca por algún inconveniente económico, entre otros semejantes.

La finalidad de una norma como ésta, es evitar que un candidato a Presidente de la República se pretenda postular habiendo sido condenado por delitos graves, entre ellos, los delitos que afecten el patrimonio público o estén vinculados con la violación de derechos fundamentales. Como es lógico, la idea es concebir una norma que garantice el decoro del candidato que se postula a tan alta responsabilidad de Estado.

Por ejemplo, el artículo 1, de la enmienda número 1, a la Constitución de la República de 1961, promulgada en fecha 11 de mayo de 1973, que modificó el artículo 182 de dicho texto, estableció que “No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas.”

La propia Constitución de 1999, tiene una norma general aplicable a todos los cargos de elección popular, entre ellos el de Presidente de la República. Así, el artículo 65 establece, que “No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros

que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.”

En todo caso consideramos que la interpretación lógica del alcance del artículo 227 citado, es que no es admisible la postulación de un candidato a la presidencia de la República que haya cometido un delito, en el ejercicio de alguna función pública, o que sin ser funcionario haya cometido delitos graves, en los términos de la legislación penal. Repetimos, lo importante es que el candidato no esté cuestionado por haber incurrido en responsabilidad penal grave.

### **2.3. Condiciones de inelegibilidad**

Entendemos por condiciones de inelegibilidad, las limitaciones o requisitos negativos para poder ser candidato a la presidencia de la República. Se trata de obstáculos que se deben remover para postularse como candidato.

Conforme al artículo 229 constitucional “no podrá ser elegido Presidente o elegida Presidenta de la República quien esté en ejercicio del cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Ministro o Ministra, Gobernador o Gobernadora o Alcalde o Alcaldesa, en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.”

Esta norma, sin duda alguna, tiene un contenido principista y pretende convertirse en una garantía de transparencia y equilibrio electoral. El propósito de la norma es, que aquellos funcionarios públicos de alto rango que ejercen funciones gubernativas, que manejan recursos del estado y son cuentadantes presupuestarios, se retiren de su cargo para el día de su postulación. Además, dicha norma pretende evitar que la candidatura presidencial atente contra la dedicación exclusiva que exige el cargo que ejercen estos funcionarios.

La primera observación que se le puede hacer a la norma en cuestión, sobre todo en lo que respecta a las autoridades ejecutivas electas, a saber, los gobernadores de estados y los alcaldes, es si la separación del cargo debe ser absoluta o basta con que sea temporal. Ello tiene trascendencia, ya que, en caso de no resultar electo, y solo se haya

separado de su cargo de manera temporal, puede ejercer de nuevo sus funciones.

En este sentido debemos señalar, que en sentencia No. 40 del 9 de marzo de 2006, ratificada por la Sala Constitucional en sentencia No. 1488 del 28 de julio de 2006, se concluye como “los funcionarios que estén aspirando a la reelección no tendrán que cesar en sus cargos, pero sí tendrían que hacerlo quienes aspiren a una posición pública distinta”<sup>70</sup>.

Así, en las elecciones de ese año, el candidato Manuel Rosales, Gobernador del Estado Zulia (electo para el período 2004-2008) y candidato a la presidencia, se separó temporalmente de su cargo desde el 18 de agosto de 2006, hasta el 6 de diciembre del mismo año, a los fines de iniciar la campaña electoral para las elecciones presidenciales del 3 de diciembre de 2006. Igualmente, en las elecciones presidenciales de 2012, Henrique Capriles Radonski, Gobernador del Estado Miranda (electo para el período 2008-2012) y candidato presidencial, se separó temporalmente de su cargo el 6 de junio de 2012, a los fines de iniciar la campaña electoral para las elecciones presidenciales del 7 de octubre de 2012.

La segunda observación es que dicha norma, a nuestro modo de ver, es discriminatoria, en tanto que no prevé la separación del cargo del Presidente de la República, en caso de que pretenda postularse para un nuevo período presidencial. De hecho, el Presidente Hugo Chávez Frías se postuló como candidato para las elecciones presidenciales celebradas en los años 2006, 2012 y 2016 y; el Presidente Nicolás Maduro, de igual manera lo hizo para las elecciones que tuvieron lugar en los años 2013 y 2018. En todos estos casos, los desequilibrios electorales generados por esas postulaciones llevaron a cuestionar la transparencia y legitimidad de dichos procesos electorales hasta el punto que fueron impugnadas y cuestionadas política y judicialmente.

En relación a las elecciones en el año 2013, debemos señalar que en fecha 8 de marzo de 2013, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, resuelve un recurso de interpretación sobre el contenido y

---

<sup>70</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 40 de la Sala Constitucional publicada en fecha 9 de marzo de 2006. Esta sentencia fue ratificada por la Sala en sentencia No. 1488 del 28 de julio de 2006.

alcance del artículo 233 de la Constitución, que a su vez interpreta el artículo 229, bajo análisis<sup>71</sup>. En tal sentido, permitió acomodaticiamen- te y a beneficio del régimen, la candidatura del Vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro, encargado de la Presidencia de la República en virtud de la falta absoluta del Presidente Hugo Chávez. La Sala interpretó, que el Vicepresidente Ejecutivo, al asumir temporalmente el cargo de Presidente, dejaba de ser Vicepresidente y, en consecuencia, no aplica- ba el supuesto de inelegibilidad contemplado en el artículo 229 de la Constitución<sup>72</sup>.

Así, la Sala Constitucional resolvió que:

“a) Ocurrido el supuesto de hecho de la muerte del Presidente de la República en funciones, el Vicepresidente Ejecutivo deviene Presidente Encargado y cesa en el ejercicio de su cargo anterior. En su condición de Presidente Encargado, ejerce todas las atribu- ciones constitucionales y legales como Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; b) Verificada la falta absoluta indicada debe con- vocarse a una elección universal, directa y secreta; c) El órgano electoral competente, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la normativa electoral, puede admitir la postula- ción del Presidente Encargado para participar en el proceso para elegir al Presidente de la República por no estar comprendido en los supuestos de incompatibilidad previstos en el artículo 229 constitucional; d) Durante el proceso electoral para la elección del Presidente de la República, el Presidente Encargado no está obligado a separarse del cargo.”

Evidentemente es absurda la interpretación. a nuestro modo de ver, una vez ocurrida la falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente sigue ocupando su cargo y asume simultáneamente la

---

<sup>71</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 141 de la Sala Constitucional, de fecha 8 de marzo de 2013.

<sup>72</sup> Artículo 229. No podrá ser elegido Presidente o elegida Presidenta de la República quien esté en ejercicio del cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Ministro o Ministra, Gobernador o Gobernadora o Alcalde o Alcaldesa, en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

función de Presidente, en calidad de encargado y por tiempo limitado, operando la condición de inelegibilidad contemplada en el artículo 229 de la Constitución.

## **2.4. Forma de elección del Presidente de la República**

El artículo 228 constitucional establece que “La elección del Presidente o Presidenta de la República se hará por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley. Se proclamará electo o electa el candidato o la candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos.”

El texto constitucional venezolano de 1999 consagra un sistema electoral simple para la elección del Presidente de la República; será electo Presidente de la República aquel candidato que obtenga más votos.

Somos del criterio que un sistema presidencialista debe procurar la mayor base de sustentación electoral al momento de elegir al Presidente de la República, a fin de procurar una mayor legitimidad del candidato electo. Un sistema simple como el consagrado en la Constitución de la República solo maximiza la posibilidad de que a corto plazo el Presidente, desgastado por la gestión gubernativa, pierda sustento, apoyo y confianza, lo que va a generar, indefectiblemente, una crisis de confianza y de legitimidad en el órgano ejecutivo del poder, con las consecuencias inmediatas sobre la gobernanza del país. Haber consagrado un sistema electoral para elegir al Presidente de la República como el descrito, a nuestro modo de ver, constituye un desacierto o “pecado capital” del sistema de gobierno. Sobre este tema ampliaremos en la segunda parte del presente trabajo, visto que nuestra propuesta sobre este asunto va orientada a la consagración de un sistema electoral a doble vuelta o *ballotage* para elegir al Presidente de la República.

El artículo 228 constitucional bajo análisis establece, que la elección presidencial se hará por votación universal, directa y secreta.

La votación universal es una reivindicación democrática de gran importancia y consiste en establecer la menor cantidad de barreras y límites a la participación ciudadana en los procesos electorales. En este respecto, el artículo 64 de la Constitución establece que “Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido

dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.”

Nuestro sistema electoral exige, además, que los ciudadanos para ejercer el derecho al sufragio activo deben estar debidamente inscritos en el registro electoral permanente, administrado por el Consejo Nacional Electoral, competencia consagrada en el numeral 7 del artículo 293 de la Constitución<sup>73</sup>. La inhabilitación política y la interdicción civil a las cuales se ha hecho referencia solo podrían ser acordada, en los términos de la Constitución, por un órgano judicial, mediante sentencia definitivamente firme<sup>74</sup>.

Sobre este tema no podemos dejar pasar que el principio de la universalidad del voto abarca como beneficio al estamento militar cuando a partir de 1999 la Constitución establece en el artículo 330, que “Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.”

Por lo demás, el artículo 228 comentado indica que el voto es directo; ello implica que el ciudadano elige al Presidente de la República al momento de sufragar, en contraposición al voto indirecto o de segundo grado utilizado, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, para una elección de esta naturaleza.

## **2.5. La toma de posesión del Presidente de la República**

Conforme al artículo 231 del texto fundamental, “El candidato elegido o candidata elegida tomará posesión del cargo de Presidente o Presidenta de la República el diez de enero del primer año de su período constitucional, mediante juramento ante la Asamblea Nacional. Si por

---

<sup>73</sup> Artículo 293. El Poder Electoral tiene por funciones: (...)7. Mantener, organizar, dirigir y supervisar el registro civil y electoral.

<sup>74</sup> Artículo 39. Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía; en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución y artículo 42. (...) “El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley.”

cualquier motivo sobrevenido el Presidente o Presidenta de la República no pudiese tomar posesión ante la Asamblea Nacional, lo hará ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Sobre este artículo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 9 de enero de 2013, en virtud de un recurso de interpretación constitucional sobre el alcance y contenido del artículo 231 de Constitución, señaló lo siguiente:

(...) “A pesar de que el 10 de enero próximo se inicia un nuevo período constitucional, no es necesaria una nueva toma de posesión en relación al Presidente Hugo Rafael Chávez Frías, en su condición de Presidente reelecto, en virtud de no existir interrupción en el ejercicio del cargo. La juramentación del Presidente reelecto puede ser efectuada en una oportunidad posterior al 10 de enero de 2013 ante el Tribunal Supremo de Justicia, de no poder realizarse dicho día ante la Asamblea Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 231 de la Carta Magna. Dicho acto será fijado por el Tribunal Supremo de Justicia, una vez que exista constancia del cese de los motivos sobrevenidos que hayan impedido la juramentación.

En atención al principio de continuidad de los Poderes Públicos y al de preservación de la voluntad popular, no es admisible que ante la existencia de un desfase cronológico entre el inicio del período constitucional y la juramentación de un Presidente reelecto, se considere (sin que el texto fundamental así lo pauté) que el gobierno queda ipso facto inexistente. En consecuencia, el Poder Ejecutivo (constituido por el Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y demás órganos y funcionarios de la Administración) seguirá ejerciendo cabalmente sus funciones con fundamento en el principio de la continuidad administrativa”<sup>75</sup>.

Como podemos apreciar, la Sala Constitucional en una decisión acomodaticia a las circunstancias ante el desconocimiento público sobre el paradero y la verdadera condición física y mental del Presidente de la República reelecto, concluyó que para el caso de la reelección presidencial no era necesario que se cumpliera con la formalidad de tomar

---

<sup>75</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 02 de la Sala Constitucional, de fecha 9 de enero de 2013.

posesión. Tal decisión la adopta con base en el principio de la continuidad administrativa, visto que en el caso de la reelección no existiría interrupción entre el mandato presidencial que se vence y el que se inicia. De esta manera, absurdamente, se elimina una formalidad esencial de carácter constitucional como es la toma de posesión y la juramentación.

## **2.6. La reelección indefinida del Presidente de la República**

### **2.6.1. De la reelección limitada a la reelección indefinida**

Conforme al artículo 230 de la Constitución venezolana de 1999, el Presidente de la República puede ser reelegido indefinidamente<sup>76</sup>.

Es el caso que, la Constitución de 1999 estableció originalmente en dicho artículo 230 que “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.

El 15 de agosto de 2007, el Presidente de la República para la época, Hugo Chávez Frías, propuso la reforma de la Constitución de 1999, con el objeto de introducir la reelección indefinida, lo cual fue rechazado por el cuerpo electoral.

No obstante lo anterior, el Presidente de la República insistió en introducir la reelección indefinida en la Constitución, esta vez por vía de enmienda y no de reforma constitucional, razón por la cual, en fecha 15 de febrero de 2009, fue aprobada la Enmienda No. 1 a la Constitución, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009.

### **2.6.2. La enmienda a la Constitución es contraria a la Constitución y constituye un fraude a la voluntad popular**

Tal como lo indicamos anteriormente, el 15 de agosto de 2007, el Presidente de la República propuso la reforma de la Constitución de 1999. En aquella oportunidad, el Presidente pretendió, entre otras propuestas, la modificación del régimen de la reelección en Venezuela. El

---

<sup>76</sup> Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida.

2 de diciembre de 2007, el cuerpo electoral rechazó dicha propuesta de modificación de la Constitución.

Es el caso, que conforme al artículo 345 de la Constitución<sup>77</sup>, la iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional. Dicha prohibición es de carácter material y, por naturaleza, sustantiva.

Ello quiere decir, que los asuntos contenidos en la reforma expresamente rechazados por el cuerpo electoral no pueden considerarse de nuevo durante ese período constitucional, ni por vía de reforma, ni por vía de enmienda, sean éstas planteadas por cualesquiera de los que tengan iniciativa para la modificación de la Constitución. Si bien dicha limitación está contenida en el artículo 345 antes citado y se refiere a la reforma, consideramos que es aplicable a la enmienda. Para ello argumentamos que el Título IX de la Constitución, donde está contenido dicho artículo, se denomina “De la Reforma Constitucional”, con lo cual nos permite concluir que la reforma y la enmienda son dos especies del género “Reforma Constitucional” y todas las normas contenidas en dicho Título se deben aplicar a cualquiera de las dos vías de modificación constitucional. En definitiva, si tal limitación es aplicable a la reforma, igual debe ser aplicable a la enmienda, tanto más cuando dicha limitación tiene una contundente lógica jurídica y pretende el respeto de la voluntad popular. Además, si dicha limitación se aplica a la reforma, que es una modificación más importante, más aún se debe aplicar a la enmienda.

Tal limitación está prevista igualmente, en una norma de carácter general contenida en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política la cual establece, aplicable a los Referendos, que “si la materia objeto de un Referendo fuera rechazada por el pueblo, no podrá presentarse de nuevo durante los dos (2) años siguientes.”

A pesar que el tema de la reelección había sido rechazado y no podía volverse a plantear, en tanto existía una limitación constitucional y

---

<sup>77</sup> Artículo 345. Se declarará aprobada la reforma constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

legal clara, el Presidente en el año 2009, volvió, inconstitucionalmente, a plantear el tema de la reelección indefinida por vía de una enmienda constitucional, la cual fue aprobada mediante referendo de fecha 15 de febrero de 2009.

Tal como lo hemos señalado, ni el Presidente de la República, ni la Asamblea Nacional, ni la iniciativa popular podían reeditar una solicitud de modificación constitucional abordando, total o parcialmente, los asuntos que ya fueron negados el 2 de diciembre de 2007. Someter este asunto nuevamente por esta vía fue un fraude constitucional, una actuación desviada y una burla a la voluntad popular.

Debemos señalar que, en dicho contexto, el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, señaló que “Si bien el artículo 345 de la Constitución impide presentar un proyecto de reforma rechazado en el mismo período constitucional, no podemos aplicar “por analogía” dicha prohibición al procedimiento de enmienda”<sup>78</sup>.

Así las cosas, se impuso la reelección indefinida en nuestro ordenamiento constitucional. Somos del criterio, que ello constituye uno de los “pecados capitales” del Sistema de Gobierno en Venezuela, ya que conduce al caudillismo y la autocracia. Sobre este tema, haremos el correspondiente análisis en la segunda parte del presente trabajo.

### **2.6.3. El tratamiento del tema de la reelección en la historia constitucional venezolana y en el continente**

En la Constitución de 1811 se prohibió expresamente la reelección. En las Constituciones de 1819 y 1821, se estableció la posibilidad de una reelección inmediata. Luego, ha sido una constante, por supuesto con excepciones, que se haya contemplado en la mayoría de las Constituciones la posibilidad que un expresidente de la República se postule nuevamente como candidato presidencial, habiendo transcurrido un período constitucional, de esta manera se evita la condición de presidente-candidato.

Solo en cuatro períodos constitucionales se ha admitido la reelección indefinida: En la Constitución de 1857; durante el período dictatorial del General Juan Vicente Gómez en las Constituciones de 1914, 1922,

<sup>78</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 08-1610 de la Sala Constitucional, de fecha 3 de febrero de 2009.

1925, 1928, 1929 y 1931; durante la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez en la Constitución de 1953 y; luego de la Enmienda constitucional No.1 de la Constitución de 1999<sup>79</sup>.

Por su parte, en el continente existe una tendencia mayoritaria que admite la reelección limitada a un período constitucional o admite que el ex presidente se postule nuevamente, luego de transcurrido un período constitucional. Otros países, simplemente vedan la reelección<sup>80</sup>. Es evidente, que los países democráticos del continente se protegen constitucionalmente del caudillismo y la autocracia, desterrando la reelección presidencial indefinida.

## **2.7. El mandato presidencial**

El Artículo 230 de la Constitución anteriormente señalado establece que el período presidencial es de seis años.

El sistema presidencial se caracteriza por tener mandatos fijos y rígidos. La legitimidad del Presidente, Jefe de Estado y de Gobierno, tiene su origen en el proceso electoral donde fue electo. Su mandato está diseñado para perdurar durante todo el período constitucional para el cual fue electo; en principio, la legitimidad de origen le debe ser suficiente para sobrellevar las crisis y el desgaste que genera la gestión gubernativa.

Por ello, la duración del mandato es un tema de particular relevancia e importancia en el sistema presidencial y en los sistemas presidencialistas latinoamericanos. Si durante el mandato se genera una crisis de legitimidad, dada la rigidez del sistema y la imposibilidad de recambio presidencial, ella muy probablemente se traduce en una crisis de estado, con las consecuencias que ello comporta.

El sistema presidencial de los Estados Unidos de América, rígido en cuanto al mandato, estableció un período presidencial corto, de cuatro años, con el fin de minimizar los problemas que puede comportar una crisis de legitimidad en la cabeza del Ejecutivo, al no poder sustituir al Presidente, ni interrumpir su mandato.

Sin embargo, la Constitución venezolana de 1999 incurre en el error de consagrar un mandato rígido y largo, con las nefastas consecuencias

<sup>79</sup> Ver apéndice, Cuadro Comparativo No. 1.

<sup>80</sup> Ver apéndice, Cuadro Comparativo No. 2.

que eso puede originar en un sistema presidencialista, sin salidas institucionales y no traumáticas a las crisis de legitimidad. El mandato establecido en la Constitución, definitivamente, es excesivo por largo y rompe con la tendencia del constitucionalismo democrático de establecer mandatos más cortos, para procurar el recambio y la alternancia y minimizar las crisis de legitimidad, asunto que trataremos en la segunda parte de este trabajo.

En Venezuela en nuestra primera Constitución de 1811, se estableció un mandato de 4 años. En las Constituciones de 1874 a 1891 se establecieron mandatos presidenciales cortos de 2 años y; durante todo el período del general Juan Vicente Gómez, en las Constituciones de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931, se consagró un mandato de 6 años; lo cual se vuelve a repetir en la Constitución de 1999. Lo anterior nos lleva a concluir, que un mandato tan largo es, sin duda, un signo inequívoco de la vocación totalitaria de esos gobernantes de turno. En el período que va de 1936 a 1961, el mandato se estableció a 5 años<sup>81</sup>.

En el continente americano hay una tendencia marcada a establecer mandatos presidenciales más cortos, siendo que la mayoría de los países tienen períodos presidenciales de cuatro a cinco años, excepción de México y Venezuela, que tienen consagrado un mandato de seis años<sup>82</sup>.

Una demostración clara y evidente de dicha tendencia es el caso francés. La Constitución de octubre de 1958, preveía un mandato presidencial de siete años y, luego de más de una década de discusiones a ese respecto, el Presidente de la República en ejercicio, Jacques Chirac, propuso una modificación constitucional para reducirlo a cinco años, lo cual fue aprobado mediante referéndum el 24 de septiembre del año 2000.

## **2.8. Régimen de subrogación presidencial**

Entendemos por régimen de subrogación presidencial, las reglas constitucionalmente establecidas para sustituir al Presidente de la República, en caso de faltas o vacantes absolutas o temporales.

Entendemos por vacante o falta temporal, la imposibilidad parcial, limitada en el tiempo o accidental, voluntaria o involuntaria, que impide el ejercicio de la función pública para el cual fue designado o electo

<sup>81</sup> Ver apéndice, Cuadro Comparativo No. 1.

<sup>82</sup> Ver Apéndice, Cuadro Comparativo No. 2.

un determinado funcionario. Un ejemplo típico de faltas de esta naturaleza sería una enfermedad o intervención quirúrgica que impida el ejercicio temporal o por tiempo limitado de la función, un secuestro o desaparición física por tiempo determinado o unas vacaciones.

Por su parte, entendemos por vacante o falta absoluta, la imposibilidad total, física y/o mental para ejercer la función pública para el cual fue designado o electo un funcionario. Los ejemplos típicos en este caso, serían la muerte o la renuncia del funcionario.

### **2.8.1. Régimen aplicable a las faltas temporales**

La Constitución en su artículo 234 establece que “Las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República serán suplidas por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva hasta por noventa días, prorrogables por decisión de la Asamblea Nacional hasta por noventa días más. Si una falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, la Asamblea Nacional decidirá por mayoría de sus integrantes si debe considerarse que hay falta absoluta.”

Como se evidencia de la norma en cuestión, en caso de una vacante temporal del Presidente, sería el Vicepresidente Ejecutivo quien asume plenamente el ejercicio de las funciones presidenciales.

Somos del parecer que en caso de que la falta temporal se produzca por una decisión voluntaria, no sobrevenida y consciente del Presidente de la República, debería ser una correcta práctica administrativa que el Presidente promulgara un decreto refrendado por el Vicepresidente Ejecutivo, declarando su propia falta temporal y el motivo de la misma, así como el lapso de duración de dicha vacancia.

En caso de que la falta temporal sea producto de una situación involuntaria o intempestiva, es evidente que el Presidente de la República no estaría en la posibilidad de cumplir con el formalismo señalado anteriormente. En ese supuesto, el Vicepresidente estaría, de pleno derecho, facultado para asumir las funciones presidenciales en calidad de encargado y procedería a formalizar la subrogación presidencial mediante decreto del Ejecutivo Nacional. La formalización de la falta temporal resulta fundamental e imperativa, porque la misma tiene un plazo de noventa días, prorrogables por noventa más, en virtud de una decisión política de la Asamblea Nacional.

La falta temporal se puede traducir en una falta absoluta por el vencimiento del plazo de noventa días consecutivos o calendarios. En todo caso, sería la Asamblea Nacional quien tendría la potestad política de decidir si prorroga dicha falta temporal por un plazo de noventa días consecutivos más. Transcurrido los plazos anteriormente señalados, sin que el Presidente de la República se reintegre a sus funciones, exigiría de la Asamblea Nacional una declaratoria de vacante absoluta, con las consecuencias constitucionales que ello implica y, por supuesto, la aplicación inmediata del artículo 233 de la Constitución<sup>83</sup>.

El régimen de subrogación presidencial contenido en el artículo antes citado, sin lugar a dudas, fue vulnerado por el Presidente Hugo Chávez Frías, quien se negó a aplicarlo, en un típico caso donde operaba el supuesto de la norma. Era evidente, vista la circunstancia presidencial, que si se declaraba la falta temporal empezaba a correr el plazo máximo de vigencia de dicha falta temporal, y vista la penosa enfermedad que lo aquejaba, la eventualidad de una declaratoria de falta absoluta podía ser un hecho. Así, mantuvieron durante dos años la enfermedad del Presidente bajo el mayor secretismo, tratando de evitar reconocer la misma y con ello, impidiendo la declaratoria formal de falta temporal. De esta manera, se produjo, en esa oportunidad, un fraude al sistema de subrogación presidencial contemplado en la Constitución.

---

<sup>83</sup> Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia; su incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional; el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato. Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional. Si la falta absoluta del Presidente o la Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva. En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente. Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período.

Es el caso, que en fecha 9 de mayo de 2011, el Presidente Hugo Chávez Frías se ve en la necesidad de suspender una gira por Brasil, Ecuador y Cuba, vista una inflamación en las articulaciones que le obliga a mantener reposo absoluto. El 10 de junio de 2011, el Canciller de Venezuela informa desde La Habana, Cuba, que el Presidente fue operado de un absceso pélvico, que requirió una intervención quirúrgica de urgencia. Dos días después, el 12 de junio de 2011, el Presidente informa telefónicamente en una transmisión del canal internacional Telesur, que se encuentra en “plenas facultades”. Sin embargo, el 20 de junio de 2011, el Jefe de Estado es intervenido en el Centro de Investigaciones Médico Quirúrgico de La Habana, Cuba, sin que la información trascienda públicamente. Los detalles de la operación no se conocen oficialmente hasta 10 días después. Ya, el 24 de junio de 2011, el periodista Nelson Bocaranda, confirma que el Presidente de la República estaba enfermo de cáncer. El 30 de junio de 2011, el Presidente anuncia, en un discurso televisado desde La Habana, Cuba, que se estaba recuperando de una operación para extirpar un tumor canceroso; el Vicepresidente Ejecutivo declaró que el Presidente se mantuvo en “pleno ejercicio” del poder y que no había necesidad de transferir el mismo, aunque estuviera ausente del país. El 16 de julio de 2011, se informó que el Presidente de la República había regresado a la República de Cuba para tratarse el cáncer, previa autorización de la Asamblea Nacional. En esa fecha, el Presidente delegó varios de sus competencias en el Vicepresidente Ejecutivo de la República; pero nunca se declaró la vacancia temporal<sup>84</sup>.

El 27 de agosto de 2011, el gobernante venezolano fue recluido en el Hospital Militar de Caracas, para someterse a la tercera sesión del tratamiento oncológico. El 17 de septiembre de 2011, el Presidente viaja a la República de Cuba para recibir la cuarta sesión de quimioterapia. El 21 de febrero de 2012, el Presidente Hugo Chávez anunció que, luego de realizarse nuevos exámenes en Cuba, sería nuevamente intervenido quirúrgicamente, tras haberse encontrado una lesión en la misma zona donde le fue detectado el tumor cancerígeno que le había afectado el año anterior, pero niega que haya metástasis. El 23 de febrero de 2012, la Asamblea Nacional aprobó por unanimidad el permiso de salida del

<sup>84</sup> La crónica tiene como fuente diversas notas de prensa e información reflejada en diarios nacionales y en las redes sociales.

país al Presidente de la República, por el tiempo que necesitase. Sin embargo, la bancada opositora argumentó, sin éxito, que la situación ameritaba la aplicación del artículo 234 de la Carta Magna, que establece que las faltas temporales serían suplidas por el Vicepresidente Ejecutivo de la República <sup>85</sup>.

El 5 de marzo de 2012, en una grabación de televisión transmitida desde la República de Cuba, el Presidente confirma que su segundo tumor operado es maligno; luego de ello, el Presidente, durante todo un año, se ausenta del país para recibir largos tratamientos en la República de Cuba y nunca se declara la vacante temporal. El 8 de diciembre de 2012, el Presidente manifestó en cadena nacional, que se proponía viajar a La Habana a una nueva operación y, en caso de que no superara el cáncer que padece, Nicolás Maduro, en su calidad de Vicepresidente Ejecutivo, debería ocupar el cargo de Presidente de la República hasta la convocatoria de unas hipotéticas nuevas elecciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución. El 11 de diciembre de 2012, es operado por cuarta ocasión en La Habana, Cuba; iniciándose un delicado proceso postoperatorio. El 27 de febrero de 2013, el embajador para la época de Panamá ante la Organización de Estados Americanos, indicó que el Presidente Hugo Chávez F. se encontraba en muerte cerebral desde el 30 de diciembre de 2012, además aseguró que el Gobierno de Venezuela “ha seguido mintiéndole a la opinión pública venezolana y del mundo sobre la salud del Presidente Chávez”. El 5 de marzo de 2013, se anunció oficialmente que el Presidente de la República había fallecido en Caracas<sup>86</sup>.

Nunca, durante dos años, se aplicó el artículo 234 de la Constitución<sup>87</sup>, sobre la vacante temporal, aunque los supuestos, como se evidencia del detallado relato anterior, estaban más que dados.

---

<sup>85</sup> La crónica anterior tiene como fuente diversas notas de prensa e información reflejada en diarios nacionales y en las redes sociales.

<sup>86</sup> La crónica anterior tiene como fuente diversas notas de prensa e información reflejada en diarios nacionales y en las redes sociales.

<sup>87</sup> Artículo 234. Las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República serán suplidas por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva hasta por noventa días, prorrogables por decisión de la Asamblea Nacional hasta por noventa días más. Si una falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, la Asamblea Nacional decidirá por mayoría de sus integrantes si debe considerarse que hay falta absoluta.

### 2.8.2. Régimen aplicable a las faltas absolutas

El artículo 233 de la Constitución citado en el apartado anterior, a nuestro modo de ver, carece de técnica jurídica y tiene problemas de redacción. La enumeración de los supuestos de falta absoluta contribuye, sin duda, a la confusión. Desde el punto de vista doctrinario es claro el alcance de dicha figura y, si el constituyente se propone enumerarlas, corre el riesgo de dejar algún supuesto por fuera o crear supuestos confusos. Peor aún, si los supuestos que establece la misma están mal redactados.

El supuesto del abandono el cargo, declarado por la Asamblea Nacional, generó fuerte dudas en el mes de abril de 2002, cuando el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, fue impedido de ejercer el cargo por unos días. Lo mismo cabe señalar, sobre la confusión que pudiera generar la redacción del supuesto de falta absoluta, en virtud de la “incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional”. De dicha redacción no podemos concluir, si la Asamblea Nacional es la competente para aprobar la junta médica que certifica la incapacidad o si es la competente para decidir sobre la procedencia de la falta absoluta. Sería correcto interpretar, que la junta médica es designada por el Tribunal Supremo de Justicia y la Asamblea lo que acuerda es la falta absoluta, como acto político por definición.

Constituye igualmente un supuesto de falta absoluta, la “destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia”; una previsión de esta naturaleza, por sus importancia y consecuencias, debería estar contemplada en una norma específica con los parámetros para su aplicación o, que el enunciado anterior, nos remitiera a una norma donde se contempla el supuesto de un modo más acabado y técnico.

El régimen de subrogación tras una falta absoluta prevé tres supuestos. El primer supuesto se produce, cuando la vacante tiene lugar entre la elección del Presidente de la República y la toma de posesión; en este caso, el Presidente de la Asamblea Nacional asume la presidencia del órgano ejecutivo y se deben celebrar nuevas elecciones en un plazo de treinta días. Es correcto que sea el presidente del órgano legislativo, máximo órgano de representación, el que asuma tal posición, visto

que el mandato constitucional del Presidente de la República está por culminar y sería a todas luces impropio y contraproducente que el Vicepresidente Ejecutivo, no electo popularmente y que ocupa su cargo en un Ejecutivo próximo a fenecer, asuma el interinato.

El segundo supuesto previsto en la norma se produce con la vacancia en los primeros cuatro años del período constitucional. En tal caso, asume, como encargado de la presidencia, el Vicepresidente Ejecutivo y se deben celebrar con la inmediatez del caso, dentro de los treinta días siguientes a que se declare la falta, nuevas elecciones. Sobre este punto cabe el comentario hecho anteriormente.

Asimismo, ante ambos supuestos cabe observar que la norma ordena la celebración de unos nuevos comicios electorales dentro de un plazo muy corto después de producirse la falta absoluta. Si bien se requiere urgencia e inmediatez en celebrar las nuevas elecciones, es posible que existan graves inconvenientes políticos, logísticos y presupuestarios para celebrarlos dentro de ese plazo.

El tercer y último supuesto, es que la falta se produzca en los dos últimos años del mandato presidencial. En este caso, el Vicepresidente Ejecutivo asume las funciones presidenciales hasta culminar el período constitucional. Debemos observar, que el Vicepresidente Ejecutivo es un funcionario designado y no electo, con lo cual no gozaría de la legitimidad que otorga el voto popular, sobre todo cuando se trata de encargarse de la presidencia en el supuesto analizado. Tal situación podría generar, a nuestro modo de ver, una crisis de gobernabilidad, por la falta de legitimidad de origen del funcionario subrogante.

Es importante señalar sobre este punto, que la norma no prevé el supuesto de faltas absolutas simultáneas del Presidente de la República y del Vicepresidente Ejecutivo. En este caso, apostamos por la aplicación analógica del texto constitucional venezolano de 1961, que preveía que el presidente del órgano legislativo del Poder Público Nacional asumiría la presidencia de la República y se procedería a la convocatoria de nuevas elecciones<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Artículo 187 de la Constitución de 1961. En su texto establece: Cuando se produzca falta absoluta del Presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a nueva elección universal y directa en la fecha que señalen las Cámaras en sesión conjunta. Cuando la falta absoluta se produzca después de la toma de posesión, las Cámaras procederán, dentro de

Debemos indicar, que durante la vigencia de la Constitución de 1999, se produjo el 5 de marzo de 2013, la aplicación del artículo 233. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de fecha de 8 marzo de 2013, indicó, en virtud de la interpretación constitucional sobre el contenido y alcance del artículo 233, lo siguiente:

“RESUELVE, de conformidad con las consideraciones vertidas en la parte motiva de este fallo, la interpretación solicitada respecto del alcance y contenido del artículo 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en consecuencia, establece lo siguiente:

- a) Ocurrido el supuesto de hecho de la muerte del Presidente de la República en funciones, el Vicepresidente Ejecutivo deviene Presidente Encargado y cesa en el ejercicio de su cargo anterior. En su condición de Presidente Encargado, ejerce todas las atribuciones constitucionales y legales como Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana;
- b) Verificada la falta absoluta indicada debe convocarse a una elección universal, directa y secreta;
- c) El órgano electoral competente, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en la normativa electoral, puede admitir la postulación del Presidente Encargado para participar en el proceso para elegir al Presidente de la República por no estar comprendido en los supuestos de incompatibilidad previstos en el artículo 229 constitucional;
- d) Durante el proceso electoral para la elección del Presidente de la República, el Presidente Encargado no está obligado a separarse del cargo”<sup>89</sup>.

---

los treinta días siguientes, a elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del periodo constitucional. En este caso no se aplicará lo dispuesto en el único Aparte del Artículo 184.

En uno y otro caso, mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vicepresidente del mismo, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>89</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 141 de la Sala Constitucional de fecha 8 de marzo de 2013.

En fecha 15 de enero de 2019, la Asamblea Nacional declaró la usurpación de la presidencia por parte de Nicolás Maduro Moros, ya que el proceso electoral que condujo a las elecciones del 20 de mayo de 2018, ha sido considerado antidemocrático<sup>90</sup>. En tal sentido, al estar usurpando

<sup>90</sup> Asamblea Nacional. *Acuerdo sobre la declaratoria de usurpación de la presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y el restablecimiento de la vigencia de la Constitución*. 15 de enero de 2019. En el texto de este acuerdo la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela establece lo siguiente:

CONSIDERANDO Que tal como lo declaró esta Asamblea Nacional en su Acuerdo para impulsar una solución política a la crisis nacional, de fecha 13 de noviembre de 2018, a partir del 10 de enero de 2019 Nicolás Maduro continúa la usurpación de la Presidencia de la República, pues a pesar de no ser Presidente electo, ocupa de hecho la Presidencia de la República, con lo cual todas las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional son ineficaces a partir de ese día, en los términos del artículo 138 de la Constitución; CONSIDERANDO Que la anterior situación de usurpación no encuentra una solución expresa en la Constitución, a consecuencia de lo cual la Asamblea Nacional, como única autoridad legítima del Estado y representante del pueblo venezolano, debe adoptar decisiones para proceder a restablecer la vigencia del orden constitucional, con fundamento en los artículos 5, 187, 233, 333 y 350 de la Constitución; CONSIDERANDO Que la usurpación de funciones de la Presidencia la República es resultado del conjunto de decisiones por las cuales la Constitución de 1999 fue inobservada en la práctica, especialmente, como consecuencia de la instalación de la fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente; CONSIDERANDO Que el artículo 333 obliga a los ciudadanos, incluyendo a los funcionarios al servicio del Estado, a realizar todas las acciones necesarias para restablecer la vigencia efectiva de la Constitución, mientras que el artículo 350 de la Constitución reconoce el derecho a la desobediencia civil frente a la usurpación de Nicolás Maduro; CONSIDERANDO Que los artículos 333 y 350 de la Constitución aplican de manera especial a los funcionarios policiales y componentes de la Fuerza Armada Nacional, correspondiendo a la Asamblea Nacional otorgar las garantías y beneficios que les permitan desobedecer las órdenes de Nicolás Maduro y obedecer las órdenes de la Asamblea Nacional, todo a los fines de restablecer la vigencia efectiva de la Constitución; CONSIDERANDO Que la usurpación de Nicolás Maduro agrava los efectos de la emergencia humanitaria compleja, pues el régimen de Maduro se halla imposibilitado de atender a la seguridad y prosperidad de los venezolanos, cuya vida, libertad, propiedad y seguridad se encuentran en peligro; CONSIDERANDO Que ante la ausencia de una norma constitucional que regule la situación actual, es necesario aplicar analógicamente el artículo 233 de la Constitución, a los fines de suplir la inexistencia de Presidente electo al mismo tiempo que se emprendan las acciones para restablecer el orden constitucional con base en los artículos 333 y 350 de la Constitución, y así hacer cesar la usurpación, conformar efectivamente el Gobierno de Transición y proceder a la organización de elecciones libres y transparentes. ACUERDA PRIMERO: Declarar formalmente la usurpación de la Presidencia de la República por parte de Nicolás Maduro Moros y, por lo tanto, asumir como jurídicamente ineficaz la situación de facto de Nicolás Maduro y reputar como nulos todos los supuestos actos emanados del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 138 de la Constitución. SEGUNDO: Adoptar, en el marco de la aplicación del artículo 233, las medidas que permitan restablecer las condiciones de integridad electoral para, una vez

el cargo, su gobierno es igualmente ilegítimo e inconstitucional y sus actuaciones, conforme al artículo 138 de la Constitución, nulas<sup>91</sup>. Como consecuencia de lo anterior, la Asamblea Nacional, órgano legitimado en el proceso electoral del año 2015, acuerda declarar la vacante absoluta del Presidente de la República en aplicación del 233 constitucional, aquí analizado y, por encontrarnos en el supuesto señalado anteriormente de vacancia en la presidencia y en la vicepresidencia, por la vía de analogía antes expuesta, el Presidente de la Asamblea Nacional, asume el interinato y, simultáneamente, dicha Asamblea sanciona un acto parlamentario, en aplicación directa e inmediata de la Constitución, con base en el artículo 333<sup>92</sup>, donde se regula la transición hacia la democracia, visto el colapso constitucional y la necesidad de restaurar

---

cesada la usurpación y conformado efectivamente un Gobierno de Transición, proceder a la convocatoria y celebración de elecciones libres y transparentes en el menor tiempo posible, conforme a lo previsto en la Constitución y demás leyes de la República y tratados aplicables. TERCERO: Aprobar el marco legislativo para la transición política y económica, fijando las condiciones jurídicas que permita iniciar un proceso progresivo y temporal de transferencia de las competencias del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, con especial atención en aquellas que permitan adoptar las medidas necesarias para restablecer el orden constitucional y atender la emergencia humanitaria compleja, incluida la crisis de refugiados y migrantes. El Presidente de la Asamblea Nacional se encargará de velar por el cumplimiento de la normativa legal aprobada hasta tanto se restituya el orden democrático y el Estado de Derecho en el país. CUARTO: Establecer un marco legislativo que otorgue garantías para la reinserción democrática, de modo que se creen incentivos para que los funcionarios civiles y policiales, así como los componentes de la Fuerza Armada Nacional, dejen de obedecer a Nicolás Maduro Moros y obedezcan, de conformidad con los artículos 7 y 328 de la Constitución, las decisiones de la Asamblea Nacional a los fines de cumplir con el artículo 333 de la Carta Magna. QUINTO: Instrumentar las medidas necesarias para que, en el marco de las competencias de control de la Asamblea Nacional, este Parlamento proteja los activos de la República a nivel nacional e internacional, y los mismos puedan ser utilizados para atender la emergencia humanitaria compleja. SEXTO: Disponer de las medidas necesarias para que, de conformidad con los tratados aplicables, la Constitución y las leyes de la República, se asegure la permanencia del Estado venezolano en organismos multilaterales y la vinculación de los mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos como límites al ejercicio del poder político en Venezuela. SÉPTIMO: Notificar del presente acuerdo a los miembros del cuerpo diplomático acreditado en el territorio de la República.

<sup>91</sup> Artículo 138. Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

<sup>92</sup> Artículo 333. Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. En tal eventualidad, todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.

el estado de derecho en el país<sup>93</sup>. Tal situación ha sido reconocida por la inmensa mayoría de los países democráticos<sup>94</sup>.

### 2.8.3. Régimen de la ausencia del territorio nacional

Por su parte, el artículo 235 de la Constitución señala que “La ausencia del territorio nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República requiere autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.”

Cabe observar que, conforme a la Constitución de 1999, los viajes presidenciales, *per se*, no constituyen faltas temporales. Lógico es sostener, que los medios tecnológicos permiten al Presidente de la República continuar ejerciendo funciones gubernativas o de Jefe de Estado, aun estando fuera del territorio de la República. Es más, el Presidente podría estar fuera del territorio nacional ejerciendo sus funciones de Jefe de Estado, como responsable de la política internacional; por lo tanto, no se tendría que aplicar régimen de subrogación alguno.

En los términos de la norma bajo análisis, se requiere de la autorización de la Asamblea Nacional cuando la ausencia del territorio de la República se extiende por más de cinco días continuos o calendarios. Dicha autorización debe ser un acto previo al viaje presidencial y tiene

<sup>93</sup> Ver Estatuto que rige la transición a la Democracia para reestablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de fecha 5 de febrero de 2019. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos\\_archivos/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos_archivos/estatuto-que-rige-la-transicion-a-la-democraciapara-restablecer-la-vigencia-de-la-constitucionde-la-republica-bolivariana-de-venezuela-282.pdf)

<sup>94</sup> Listado de países que reconocen a Juan Guaidó como Presidente encargado de la República: Albania, Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Australia, Bahamas, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Japón, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Marruecos, Montenegro, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Rumania, Suecia, Suiza, Taiwán, Ucrania. Disponible en: CNN en español (febrero 4, 2019). “Los países que reconocen a Guaidó como presidente interino de Venezuela”. <https://cnnespanol.cnn.com/2019/02/04/los-paises-que-reconocen-a-guaido-como-presidente-interino-de-venezuela/>. El Tiempo (febrero 19, 2019). “Japón reconoce a Guaidó como presidente interno de Venezuela”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/asia/japon-reconoce-a-guaido-como-presidente-encargado-de-venezuela-328546>

su justificación en la potestad de control sobre el gobierno y, en particular sobre la gestión internacional del Jefe de Estado, que tiene la Asamblea Nacional. El control parlamentario debe ser de fondo o sustancial, lo que quiere decir que debe constituir un control de la agenda del viaje, la motivación y justificación del mismo, más allá de su simple duración.

## **2.9. Mensaje Anual del Presidente de la República a la Asamblea Nacional**

Con fundamento en la potestad contralora que tiene el órgano legislativo del Poder Público Nacional sobre el gobierno y como un mecanismo de información indispensable con que cuenta la Asamblea Nacional para ejercerla, se establece en el artículo 237 constitucional lo siguiente: “Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, el Presidente o Presidenta de la República presentará, cada año, personalmente a la Asamblea un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.”

## **3. El Vicepresidente Ejecutivo**

### **3.1. La figura de Vicepresidente en la historia constitucional venezolana**

La Constitución de 1999, incorpora la figura del Vicepresidente dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

El tratamiento constitucional de la Vicepresidencia en Venezuela ha sido particularmente irregular. Por primera vez se introduce tal figura en el sistema constitucional, en Título 7º, Sección Segunda, artículo 8 de la Constitución de 1819<sup>95</sup>, a los fines de asumir las vacantes absolutas del Presidente de la República, tal como lo establece el Título 7º, Sección Tercera, artículo 21 del texto constitucional de la época<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Artículo 8 de la Constitución de 1819: El que siguiere inmediatamente en el número de votos con mayoría absoluta se declara vicepresidente de la República.

<sup>96</sup> Artículo 21 de la Constitución de 1819: En los casos de muerte, destitución o renuncia del presidente, admitida por el Congreso, el vicepresidente le sucede en todas estas atribuciones hasta que se cumpla el término para que había sido elegido aquél.

Las Constituciones de 1821, 1830, 1857 y 1858, consagran igualmente la figura vicepresidencial. Luego es suprimida tal función en nuestro sistema constitucional y es solo en las Constituciones de 1901, 1904 y 1922, donde se incorpora a la estructura del Poder Ejecutivo la 1era y la 2da Vicepresidencia. Nuevamente, en la Constitución de 1925, última del régimen del general Juan Vicente Gómez, se incorpora una Vicepresidencia única.

Como se puede apreciar, si bien en el sistema presidencial de los Estados Unidos de América se introduce la figura del Vicepresidente, funcionario electo en la misma fórmula electoral del Presidente, en el sistema constitucional venezolano tal figura no ha adquirido particular relevancia. No así, en el resto de los países del continente que han acogido un sistema presidencialista donde se ha incorporado la figura del Vicepresidente, electo en binomio electoral con el Presidente de la República y que está llamado a suplir las vacantes de éste.

### **3.2. Naturaleza jurídica del Vicepresidente Ejecutivo**

El Vicepresidente Ejecutivo, en los términos del artículo 238 constitucional, es un órgano y colaborador directo del Presidente de la República, designado y removido a libre arbitrio por este último. Asimismo, en los términos del artículo en cuestión, “El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva reunirá las mismas condiciones exigidas para ser Presidente o Presidenta de la República, y no podrá tener ningún parentesco de consanguinidad ni de afinidad con éste.”

En tal sentido recordemos, que las condiciones para ser Presidente de la República están consagradas en el artículo 227, que establece que “Para ser elegido Presidente de la República o elegida Presidenta de la República se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de treinta años, de estado seglar y no estar sometido o sometida a condena mediante sentencia definitivamente firme y cumplir con los demás requisitos establecidos en esta Constitución.” En tal sentido nos remitimos a las observaciones sobre las condiciones de elegibilidad contenidas en este artículo, formuladas *ut supra*.

El análisis de esta figura pasa por cuestionar su naturaleza no electa. Al ser un funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente, se convierte en un agente del mismo y no goza de una legitimidad electoral de origen. Tal situación es única en los regímenes presidencialistas latinoamericanos. Dicha figura, en el resto del continente y en los Estados Unidos de América, es electa en fórmula electoral con el Presidente de la República es lo que se denomina en algunos países del continente como el binomio electoral.

La elección del Vicepresidente, a nuestro modo de ver, le otorgaría la legitimidad suficiente en caso de suplir las vacantes temporales y absolutas del Presidente de la República y minimiza, sin lugar a dudas, para estos supuestos, los riesgos de desconfianza y de ilegitimidad que conducen a una crisis de gobernabilidad en el Ejecutivo Nacional.

La norma constitucional bajo análisis, a los fines de evitar los daños que genera el nepotismo de estado, prohíbe al Presidente de la República la designación de un familiar cercano, sea por afinidad o consanguinidad, como Vicepresidente Ejecutivo.

### **3.3. Funciones propias y funciones delegadas del Vicepresidente Ejecutivo**

El Vicepresidente Ejecutivo, como órgano colaborador directo del Presidente de la República, ejerce funciones propias, así como funciones delegadas, que en definitiva son la mayoría.

Así, conforme al artículo 239 constitucional<sup>97</sup>, son funciones delegadas, o sea, aquellas cuyo ejercicio dependen de la voluntad del

---

<sup>97</sup> Artículo 239. Son atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva:

1. Colaborar con el Presidente o Presidenta de la República en la dirección de la acción del Gobierno.
2. Coordinar la Administración Pública Nacional de conformidad con las instrucciones del Presidente o Presidenta de la República.
3. Proponer al Presidente o Presidenta de la República el nombramiento y la remoción de los Ministros o Ministras.
4. Presidir, previa autorización del Presidente o Presidenta de la República, el Consejo de Ministros.
5. Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.
6. Presidir el Consejo Federal de Gobierno.

Presidente de la República, quien lo habilita mediante decreto, las siguientes: colaborar con el Presidente en la dirección de la acción del Gobierno; coordinar la Administración Pública Nacional, de conformidad con las instrucciones del Presidente; proponer al Presidente el nombramiento y la remoción de los Ministros; presidir, previa autorización del Presidente, el Consejo de Ministros y; en términos generales, ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente.

Como se evidencia de lo anterior, la mayoría de las potestades que pudiera ejercer el Vicepresidente Ejecutivo dependen de la voluntad del Presidente de la República. Es éste, en definitiva, quien decide las competencias y funciones que asume el Vicepresidente. Se le podría delegar o asignar más competencias, en la medida que el propio Presidente así lo decida; o pudiera no tener ninguna atribución y, en este supuesto, solo se limitaría a ejercer las funciones que le son propias.

De lo anterior se infiere que la figura del Vicepresidente Ejecutivo tendrá tanta importancia o relevancia en el Ejecutivo Nacional, en la medida que el Presidente así lo determine. Si el Presidente le delega las funciones de coordinación de la Administración Pública Nacional, le otorga competencias en el ámbito presupuestario y administrativo, le delega la dirección del Consejo de Ministros, además de coordinar la relación con la Asamblea Nacional y con los entes federales y se le permitiera incidir en la designación de los altos personeros del gobierno, definitivamente estaríamos en presencia de un dualismo funcional significativo que afectaría la organización y estructura del Poder Ejecutivo Nacional.

En el supuesto antes señalado, que al Vicepresidente Ejecutivo se le otorguen amplias e importantes competencias o facultades, este funcionario asumiría funciones importantes de gobierno, convirtiéndose en un verdadero gerente o director de la administración pública, compartiendo de hecho la responsabilidad política y administrativa con el Presidente de la República.

- 
7. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios o funcionarias nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.
  8. Suplir las faltas temporales del Presidente o Presidenta de la República.
  9. Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente o Presidenta de la República.
  10. Las demás que le señalen esta Constitución y la ley.

Resaltan tres decretos de delegación de competencias a Vicepresidentes Ejecutivos, donde se les confieren amplias facultades administrativas, en casi idénticas condiciones en los últimos años<sup>98</sup>. En particular, el más amplio que se ha otorgado es al Vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro Moros, en fecha 9 de diciembre de 2012, cuando el Presidente de la República viajó a Cuba para tratamiento médico y, tres meses después, se produjo su fallecimiento.

En tal caso, se delegaron las siguientes facultades:

“1. Decretar créditos adicionales al presupuesto, previa las autorizaciones correspondientes ; 2. Efectuar traspasos presupuestarios; 3. Dictar los decretos mediante los cuales se acuerda la rectificación a los presupuestos de gastos de los ministerios; 4. Dictar los decretos mediante los cuales se autorizan las operaciones de crédito público de los ministerios; 5. Dictar los decretos mediante los cuales se otorgue prórroga al plazo establecido para la supresión o liquidación de órganos o entes de la Administración Pública Nacional; 6. Dictar los decretos mediante los cuales se nombran a viceministros, así como a los presidentes y miembros de las juntas directivas de los entes descentralizados funcionalmente cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República conforme a su instrumento de creación; 7. Dictar los decretos de expropiación o adquisición forzosa, previa instrucción del ciudadano Presidente de la República; 8. Dictar los decretos mediante los cuales se ordene o autorice la creación, modificación, supresión o liquidación de entes descentralizados funcionalmente, salvo aquellos que deban ser creados mediante

---

<sup>98</sup> Decreto No. 9.315 de fecha 9 de diciembre de 2012 publicado en la Gaceta Oficial No. 40.077 del 21 de diciembre de 2012, mediante el cual se delega en el ciudadano Nicolás Maduro Moros, en su condición de Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela, el ejercicio de las atribuciones y la firma de los actos que en él se señalan; Decreto No. 2.695 publicado en la Gaceta Oficial No. 41.083 del 26 enero del 2017, mediante el cual se delega en el ciudadano Tareck El Aissami, en su condición de Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela, el ejercicio de las atribuciones y la firma de los actos que se señalan y; Decreto No. 3.482 publicado en la Gaceta Oficial No. 6.384 Extraordinaria del 21 de junio de 2018, mediante el cual se delega en la ciudadana Deley Eloina Rodríguez Gómez, en su condición de Vicepresidenta Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela, el ejercicio de las atribuciones y la firma de los actos que en él se señalan.

ley, así como los decretos que ordenan o autorizan la transferencia de las acciones de empresas públicas nacionales; 9. Conocer, aprobar, diferir o negar los puntos de cuenta presentados por los ministros y otros funcionarios del Ejecutivo Nacional, cuya consideración sea necesaria a los efectos de dictar los actos señalados anteriormente; 10. Dictar los decretos y actos previa consulta al Presidente de la República, y aprobados en Consejo de Ministros, distintos a los señalados anteriormente, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 35 y 38 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública; 11. La actuación del Presidente de la República como miembro o presidente de órganos colegiados, de conformidad con sus respectivos instrumentos de creación; 12. La aprobación y firma de los actos para el otorgamiento de jubilaciones especiales a funcionarios, empleados u obreros al servicio de la Administración Pública Nacional; 13. Aprobar, diferir o negar los puntos de cuentas que presenten los ministros, para la solicitud de adquisición de divisas relacionadas con operaciones del sector público ante el Banco Central de Venezuela; 14. Aprobar, diferir o negar los puntos de cuentas contentivos de los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente, sin fines empresariales y las sociedades del estado y otros entes descentralizados funcionalmente, con fines empresariales, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y disposiciones generales de la Ley de Presupuesto; previo cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento No. 1º de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario y de los lineamientos y normas emanados de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), para la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros; 15. Dictar los decretos mediante los cuales se declara la insubsistencia a los presupuestos de gastos de los ministerios; 16. Dictar los decretos mediante los cuales se exoneren total o parcialmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) las importaciones definitivas de bienes corporales, las ventas de bienes y las prestaciones de servicios y; 17. Dictar los decretos mediante los cuales se exoneren total o parcialmente del Impuesto Sobre la Renta (ISLR) los enriquecimientos obtenidos por sectores estratégicos o los

provenientes de proyectos especiales de desarrollo, en los términos señalados en la Ley de Impuesto Sobre la Renta<sup>99</sup>.

Por su parte, constituyen funciones propias del Vicepresidente Ejecutivo, quiere decir, que las ejerce a voluntad, las siguientes: coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional; presidir el Consejo Federal de Gobierno y; nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios o funcionarias nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Por último, debemos reiterar que al Vicepresidente Ejecutivo le corresponde suplir las faltas temporales del Presidente de la República. En tal sentido nos remitimos a lo expuesto anteriormente sobre el régimen aplicable a la subrogación presidencial. Sin embargo, al respecto debemos recalcar que en el supuesto que el Vicepresidente Ejecutivo se subroga en la figura presidencial en virtud de una falta temporal, siempre lo hace en calidad de encargado, por lo cual no hace falta designar un nuevo Vicepresidente Ejecutivo; en este supuesto él ejerce temporalmente las dos funciones.

En el supuesto que asuma la presidencia en virtud de una falta absoluta que ocurre en los cuatro primeros años de gobierno, el Vicepresidente Ejecutivo se encarga de la presidencia, ejerciendo temporalmente las dos funciones. Es importante que quede claro que, desde un punto de vista formal, el Vicepresidente Ejecutivo está encargado de la Presidencia de la República y como Vicepresidente que es, sería inelegible para postularse a la presidencia, en los términos del artículo 229 de la Constitución<sup>100</sup>. Sobre este punto, reafirmamos lo señalado anteriormente cuando analizamos el contenido y alcance del artículo en cuestión.

---

<sup>99</sup> Decreto No. 9.315 de fecha 9 de diciembre de 2012 publicado en la Gaceta Oficial No. 40.077 del 21 de diciembre de 2012, mediante el cual se delega en el ciudadano Nicolás Maduro Moros, en su condición de Vicepresidente Ejecutivo de la República Bolivariana de Venezuela, el ejercicio de las atribuciones y la firma de los actos que en él se señalan

<sup>100</sup> Artículo 229. No podrá ser elegido Presidente o elegida Presidenta de la República quien esté en ejercicio del cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Ministro o Ministra, Gobernador o Gobernadora o Alcalde o Alcaldesa, en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

### **3.4. Responsabilidad del Vicepresidente. El voto de censura y la disolución**

Tal como lo establece el artículo 241 de la Constitución, “El Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y con la ley.”

Tal principio de responsabilidad abarca la responsabilidad política, penal, civil y disciplinaria por las decisiones que adopte en su condición de Vicepresidente Ejecutivo, actuando en el ejercicio de las funciones que le son propias o las que les ha delegado el Presidente de la República. En tal sentido, debemos señalar, que el Vicepresidente Ejecutivo es responsable de todos los actos administrativos y de gobierno que adopta en Consejo de Ministros, en los términos que los establecen los artículos 236 y 242 de la Constitución. Así el artículo 236 contempla que “Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.” Igualmente, el artículo 242 establece que “De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieren concurrido, salvo aquellos o aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.”

De acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional, existe la posibilidad de exigirle responsabilidad política al Vicepresidente Ejecutivo. En efecto, con base en la facultad contralora de la cual dispone la Asamblea Nacional, ésta puede exigir y declarar la responsabilidad política de dicho funcionario. Esta institución constituye una rudimentaria o precaria incorporación en el sistema presidencialista venezolano, de una de los mecanismos fundamentales de control parlamentario sobre el órgano ejecutivo del Poder Público Nacional. Decimos precario porque afecta solamente la responsabilidad individual del funcionario y no de todo el gobierno, como en el caso de los sistemas parlamentarios y sus derivaciones o en un sistema semipresidencial, que así lo prevea.

En tal sentido, el artículo artículo 187 de la Constitución contempla, que:

“Corresponde a la Asamblea Nacional: (...) 10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.”

Por su parte, el artículo 240 indica, que:

“La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial. La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.”

En igual sentido debemos señalar, que se introduce en el sistema venezolano un mecanismo de contrapeso a favor del Ejecutivo, cuando se establece que, si se aprueban tres mociones de censuras durante los seis años de mandato del Presidente de la República, este último está facultado para disolver la Asamblea Nacional. De esta manera, se traslada al cuerpo electoral la resolución del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo y así no se siga entabando la gestión gubernativa. Queda establecido en la norma que, en el último año de la legislatura, no se puede disolver la Asamblea Nacional.

Este supuesto de censura y disolución solo tendría lugar, en el supuesto de un gobierno con apoyo minoritario en el parlamento.

### 3.5. Los Vicepresidentes Sectoriales

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, los mandatarios de turno han nombrado Vicepresidentes Sectoriales<sup>101</sup>, funcionarios que no tienen rango constitucional, y cuya figura está prevista en el artículo 49 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública el cual indica que las “Vicepresidencias Sectoriales son órganos superiores del nivel central de la Administración Pública Nacional, encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular que determine el Presidente o Presidenta de la República, quien fijará además el número, denominación, organización, funcionamiento y competencias de éstas.”

De acuerdo a la Constitución, dichos funcionarios no conforman, en su calidad o condición de Vicepresidentes Sectoriales, el Consejo de Ministros. Para formar parte de dicho Consejo, deberían ser nombrados ministros y luego otorgarles, por razones administrativas, el rango de Vicepresidentes Sectoriales. Sin embargo, debemos hacer notar que el decreto de nombramiento de dichos funcionarios los denomina “Vicepresidentes Sectoriales del Consejo de Ministros”. Tal calificación, a nuestro modo de ver, es contraria a la conformación del Consejo de Ministros establecida en la Constitución.

El problema se plantearía, además, si el Presidente de la República nombra a un Vicepresidente Sectorial, sin designarlo ministro. En ese caso, no sería miembro de derecho del Consejo de Ministros; los Vicepresidentes Sectoriales solo serían miembros de derecho de dicho Consejo, en tanto y en cuanto sean ministros. Un Vicepresidente Sectorial que no sea ministro, no tendría derecho a participar en dicho ente, sino con carácter de invitado.

---

<sup>101</sup> Como ejemplo de dichos nombramientos, ver Decreto No. 3.464 publicado en la Gaceta Oficial No. 41.419 del 14 de junio de 2018, mediante el cual se nombran a los ciudadanos que en él se mencionan, como Vicepresidenta Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela; Vicepresidentes Sectoriales del Consejo de Ministros y Ministros del Poder Popular.

## 4. Los Ministros y el Consejo de Ministros

### 4.1. Los ministros: naturaleza y rol

Tal como lo establece el artículo 242 de la Constitución, “Los Ministros o Ministras son órganos directos del Presidente o Presidenta de la República, y reunidos o reunidas conjuntamente con éste o ésta y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integran el Consejo de Ministros.”

Tal como nos lo enseña el Profesor José Guillermo Andueza<sup>102</sup>, en el derecho constitucional venezolano los ministros asumen un triple rol. En primer lugar, son órganos del Presidente de la República, ya que actúan como sus colaboradores inmediatos y, en los términos de la norma antes transcrita, como sus órganos directos. En segundo término, los ministros son miembros de derecho, con voz y voto, del Consejo de Ministros, máximo órgano de decisión del gobierno. Por último, los ministros son cabeza de un despacho ministerial, son los jefes de la dirección administrativa y política de un ministerio, quienes la ejercerán con la inmediata colaboración de los viceministros y de los órganos de apoyo ministerial<sup>103</sup>.

El artículo 63 del Decreto 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública agrega, que “los ministerios son los órganos del Ejecutivo Nacional encargados de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría, de conformidad con la planificación centralizada.”

En este orden de ideas, el Decreto Ley de la Administración Pública bajo análisis, establece las competencias específicas de cada ministerio, cuando en su artículo 64 consagra, que “Las materias competencia de cada uno de los ministerios del Poder Popular serán establecidas en el Decreto que regule la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.” Asimismo, agrega que “Las atribuciones

---

<sup>102</sup> José Guillermo Andueza. *La Función Constitucional de los Ministros*. Cuadernos Docentes del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Caracas, 1989. Pág. 12.

<sup>103</sup> Artículo 65 del Decreto 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014.

específicas y las actividades particulares de cada ministerio del Poder Popular serán establecidas en el reglamento orgánico respectivo. Las modificaciones organizativas o funcionales de los ministerios del Poder Popular, o la creación de estos por Decreto distinto al de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, deberán reflejarse en la modificación inmediata subsiguiente de dicho Decreto de organización y funcionamiento, la cual deberá realizarse en plazo perentorio.” El Decreto Ley tantas veces citado, es más específico y reglamentario al consagrar en su artículo 78, las funciones comunes a cada ministro con despacho<sup>104</sup>.

Los ministros son funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, siendo que el Vicepresidente Ejecutivo

---

<sup>104</sup> Artículo 78. Son competencias comunes de los ministros con despacho:

1. Dirigir la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas sectoriales que les corresponda, de conformidad con el Decreto presidencial que determine el número y la competencia de los ministerios y con el Reglamento Orgánico respectivo.
2. Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del ministerio, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre control externo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley confieren a los órganos de la función contralora.
3. Representar política y administrativamente al ministerio.
4. Cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique la Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, la vicepresidenta o vicepresidente sectorial correspondiente, así como los lineamientos estratégicos y políticas dictadas conforme a la planificación centralizada.
5. Formular y aprobar los planes y proyectos en atención a los lineamientos y políticas dictados conforme a la planificación centralizada.
6. Informar a la Presidenta o Presidente de la República y a la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, la vicepresidenta o vicepresidente sectorial correspondiente, sobre el funcionamiento de sus ministerios; y garantizar el suministro de información sobre la ejecución y resultados de las políticas públicas y los proyectos a los correspondientes sistemas de información.
7. Asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, del Consejo Federal de Gobierno y de las juntas sectoriales que integren.
8. Convocar y reunir periódicamente las juntas ministeriales.
9. Refrendar los actos de la Presidenta o Presidente de la República o de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, que sean de su competencia y cuidar de su ejecución, así como de la promulgación y ejecución de los Decretos o resoluciones que dicten.
10. Presentar a la Asamblea Nacional la memoria y cuenta de su ministerio, señalando las políticas, estrategias, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos a su gestión.
11. Presentar, conforme a la ley, el anteproyecto de presupuesto del ministerio y remitirlo, para su estudio y tramitación, al órgano rector del sistema de apoyo presupuestario.

tiene la facultad, en los términos del artículo 239 de la Constitución<sup>105</sup>, de proponer el nombramiento y remoción de dichos funcionarios.

12. Ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de renta del ministerio.
13. Ejercer la rectoría de las políticas públicas que deben desarrollar los entes descentralizados funcionalmente adscritos a sus despachos, así como las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme al presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, y a los demás instrumentos jurídicos respectivos.
14. Ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las empresas del Estado que se les asigne, así como el correspondiente control accionario.
15. Comprometer y ordenar los gastos del 22. ministerio e intervenir en la tramitación de créditos adicionales y demás modificaciones de su presupuesto, de 23. conformidad con la ley.
16. Suscribir, previo cumplimiento de las formalidades de ley, los contratos relacionados con asuntos propios del ministerio.
17. Instruir a la Procuradora o Procurador General de la República sobre los asuntos en que debe intervenir en las materias de la competencia del ministerio, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.
18. Cumplir oportunamente las obligaciones legales respecto a la Contraloría General de la República.
19. Suscribir los actos y correspondencias del despacho a su cargo.
20. Conocer y decidir los recursos administrativos que les correspondan de conformidad con la ley.
21. Presentar a conocimiento y resolución de la vicepresidenta o vicepresidente sectorial correspondiente, los asuntos o solicitudes que requieran su intervención, salvo aquellos asuntos que sean requeridos por la Presidenta o Presidente de la República o al Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo.
22. Legalizar la firma de las funcionarias y funcionarios al servicio del ministerio.
23. Resolver los conflictos de competencia entre funcionarias o funcionarios del ministerio y ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias.
24. Contratar para el ministerio los servicios de profesionales y técnicos por tiempo determinado o para obra determinada, de conformidad con lo establecido en la normativa aplicable.
25. Someter a la decisión de la vicepresidenta o vicepresidente sectorial correspondiente, los asuntos de su competencia en cuyas resultas tenga interés personal, o la tenga su cónyuge o algún pariente por consanguinidad en cualquier grado en la línea recta o en la colateral hasta el cuarto grado inclusive, o por afinidad hasta el tercer grado, salvo que sea requerido por la Presidenta o el Presidente de la República o la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo.
26. Delegar sus atribuciones, gestiones y la firma de documentos de conformidad con las previsiones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica y su Reglamento.
27. Las demás que le señalen las leyes y los reglamentos.

<sup>105</sup> “Artículo 239. Son atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva: (...) 3. Proponer al Presidente o Presidenta de la República el nombramiento y la remoción de los Ministros o Ministras (...)”

Para ser ministro se requiere tener más de veinticinco años y poseer nacionalidad venezolana<sup>106</sup>. Conforme al artículo 41 de la Constitución<sup>107</sup>, los Ministros con competencias en materia de seguridad y defensa, educación, finanzas y energía y minas deben ser venezolanos por nacimiento, sin otra nacionalidad. Ahora bien, destacamos que la Constitución de la República tiene un concepto integral y excesivamente amplio del concepto de seguridad nacional, sobre lo cual haremos referencia más adelante, cuando abordemos las funciones del Ejecutivo Nacional, contemplado en los artículos 322 y 328 de la Constitución<sup>108</sup>. En tal sentido, conforme a esos preceptos, la seguridad nacional se fundamenta en el desarrollo integral de la nación y se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. Partiendo de esa base, tendríamos que todos los despachos ministeriales serían corresponsables en materia de seguridad y defensa nacional y, por lo tanto, los ministros encargados de dirigir los mismos, deberían cumplir con el requisito de ser venezolanos por nacimiento, sin otra nacionalidad. Tal posición es ilógica y absurda y lo correcto

<sup>106</sup> Artículo 244. Para ser Ministro o Ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de veinticinco años, con las excepciones establecidas en esta Constitución.

<sup>107</sup> Artículo 41. Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

<sup>108</sup> Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional. Artículo 328. La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

sería limitar la naturaleza y el concepto del régimen de seguridad y defensa contenido en la Constitución.

Debemos observar que, a partir de la Constitución de 1999, la organización y competencias de los ministerios es competencia del Ejecutivo Nacional; anteriormente, era materia de la reserva legal, pasando ahora ser del ámbito reglamentario. En tal sentido, mediante decreto, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, tiene la facultad de determinar el número de ministerios, su denominación y competencias, así como su funcionamiento y organización<sup>109</sup>.

Si bien estamos de acuerdo con la deslegalización de esta materia, porque le imprime dinamismo y eficiencia a la organización administrativa y política del gobierno, consideramos que debe tener sus límites para evitar la creación indiscriminada e improvisada de despachos ministeriales. En primer lugar, para la creación de ministerios debe existir la planificación correspondiente y debe contar con los recursos presupuestarios indispensables para su funcionamiento. Un ministerio creado una vez comenzado un ejercicio presupuestario y sin la debida planificación, corre el riesgo de generar un caos administrativo y competencial.

Igualmente, sobre este asunto, el artículo 61 del Decreto 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece, que “La Presidenta o Presidente de la República, mediante Decreto, fijará el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional en los principios de organización y funcionamiento establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.”

---

<sup>109</sup> Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) 20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.

## **4.2. Tipos de ministros: ministros con despacho y ministros de estado**

En la organización ministerial venezolana, existen dos tipos de ministros: los ministros con despacho o con cartera y los ministros de estado o sin cartera.

Los primeros serían los ministros que son nombrados por el Presidente para asumir la dirección de un despacho ministerial y que cumplirían con el triple rol descrito anteriormente, es decir, de colaboradores del Presidente, cabezas de un despacho ministerial o ministerio y miembros del Consejo de Ministros.

Al respecto, el artículo 243 de la Constitución establece que “El Presidente o Presidenta de la República podrá nombrar Ministros o Ministras de Estado, los y las cuales, además de participar en el Consejo de Ministros, asesorarán al Presidente o Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en los asuntos que le fueren asignados.”

Por su parte, en relación a los segundos, el artículo 62 del decreto ley de la Administración Pública señala, que el Presidente de la República podrá nombrar ministros de Estado sin asignarles despacho determinado, los cuales, además de asistir al Consejo de Ministros, asesorarán al Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo en los asuntos que les fueren asignados.

Dichos ministros, como podemos apreciar, son asesores del Presidente de la República y del Vicepresidente Ejecutivo en su ámbito de especialidad y tendrán competencia en los asuntos que le sean delegados. De ello se deriva, que no están a la cabeza de un despacho ministerial y solo cumplen un rol asesor; sin embargo, en algunos casos, dichos ministros están a la cabeza de alguna Administración Pública Nacional, descentralizadas o desconcentrada.

El Profesor José Guillermo Andueza analiza la figura de los ministros de estado, en materia de derecho comparado, e indica que:

“[Los] ministros de estado, ministros sin cartera o ministros sin cargo departamentales como suelen llamarse en Inglaterra, son, en los sistemas parlamentarios, ministros exclusivamente políticos. Cuando algún partido no tiene por sí sólo mayoría en las

cámaras suele concertar coaliciones con otros partidos a fin de obtener la mayoría. Esta coalición parlamentaria se refleja en el gobierno ya que el gabinete se integra con ministros representativos de los partidos coaligados. Lo que caracteriza esta coalición de gobierno es que los jefes de los partidos coaligados pasan a formar parte del gabinete, como ministros sin cartera”<sup>110</sup>.

Indagando sobre el origen de la figura en el derecho constitucional venezolano, el mismo autor señala que:

“Cuando en la Constitución de 1961 se incorporó la figura de los ministros de estado se comentó que esa incorporación se había hecho con la finalidad de llevar al gabinete a los doctores Jovito Villalba y Rafael Caldera, líderes de los partidos URD y COPEI, los que, en virtud del Pacto de Punto Fijo, habían suscrito una coalición para gobernar. Sin embargo, la salida del partido URD del gobierno malogró el propósito del Presidente Rómulo Betancourt de nombrar a los doctores Caldera y Villalba ministros de estado. Los primeros ministros de estado los designó el Presidente Rafael Caldera, pero les dio un sentido distinto al que tienen en el sistema parlamentario. El Presidente Caldera designó un ministro de estado para presidir el Banco Obrero, que era la institución financiera encargada de construir las viviendas de interés social. El ministro designado no era político profesional y solamente se le quiso asignar una responsabilidad administrativa muy concreta”<sup>111</sup>.

Esta práctica se ha mantenido, y durante la vigencia de las Constituciones de 1961 y 1999, han sido designados numerosos ministros de estado, para dar relevancia a ciertas políticas, acciones u ofertas electorales del gobierno de turno; en tal sentido, el Presidente Carlos Andrés Pérez nombró ministro de estado al Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana, para darle relevancia al cometido que se le estaba asignando a dicho instituto autónomo pero, además, para darle importancia a la figura del funcionario, dada su trayectoria. El Presidente Luis

---

<sup>110</sup> José Guillermo Andueza. *La Función Constitucional de los Ministros*. Cuadernos Docentes del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Caracas, 1989. Pág.13.

<sup>111</sup> Ídem.

Herrera Campins nombró un ministro de estado para el desarrollo de la inteligencia, a los fines de ejecutar un novedoso programa educativo y un ministro de estado para el desarrollo de la mujer, cuyo cometido era impulsar la reforma del Código Civil venezolano. Igualmente, los Presidentes Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro Moros han hecho uso de dicha figura ministerial con este mismo sentido y objetivo.

Los Ministros son responsables en el ámbito penal, civil, político y disciplinario. En los términos del artículo 244 de la Constitución, son responsables de sus actos y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior<sup>112</sup>.

La responsabilidad política la tienen ante el Presidente de la República, quien los nombra y destituye y ante la Asamblea Nacional, la cual, con fundamenta en la función contralora que ejerce del gobierno, puede exigir responsabilidad política a los ministros de manera individual, con la aprobación de una moción o voto de censura.

Asimismo, debemos indicar, que en los términos del artículo 242 de la Constitución, son solidariamente responsables los Ministros que hubieren concurrido y votado en el Consejo de Ministros, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

Durante la vigencia de las Constituciones de 1961 y 1999, la responsabilidad política y el voto de censura, como mecanismos de control parlamentario, han sido poco utilizados y siempre sin éxito alguno; ello, porque la mayoría calificada para censurar al Vicepresidente Ejecutivo o a los Ministros, con la subsecuente remoción, ha sido políticamente imposible de obtener vista la conformación política de la Cámara de Diputados, durante la vigencia de la Constitución de 1961, y de la Asamblea Nacional, a partir de 1999.

Sin embargo, a partir del año 2015, la Asamblea Nacional mantiene una conformación política ampliamente mayoritaria de la oposición. A

<sup>112</sup> Artículo 244. Para ser Ministro o Ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de veinticinco años, con las excepciones establecidas en esta Constitución. Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y con la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.

raíz de ello, en fecha 28 de abril de 2016, la Asamblea Nacional censuró al Ministro del Poder Popular para la Alimentación. Inmediatamente, el Presidente de la República Nicolás Maduro Moros promulgó un decreto, del cual evidentemente cuestionamos su constitucionalidad, que restringía las mociones de censura que pudiera hacer la Asamblea Nacional contra el Vicepresidente Ejecutivo y sus ministros, “hasta tanto cesen los efectos del decreto de emergencia económica”, vigente para la época y prorrogado en múltiples ocasiones, todo ello a fin de “garantizar la continuidad en la ejecución de las medidas económicas de emergencia”<sup>113</sup>.

Como vemos, la censura a los ministros ha sido una figura de poca o nula transcendencia en el derecho constitucional venezolano.

#### **4.3. La memoria y cuenta de los ministros y el derecho de palabra en la Asamblea Nacional**

El artículo 244 de la Constitución establece que los Ministros “presentarán ante la Asamblea Nacional dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.”

En efecto, con base en la función contralora que ejerce el órgano legislativo del Poder Público Nacional sobre el gobierno, los ministros con despacho tienen la obligación de presentar ante la Asamblea Nacional, una vez al año, dentro de los primeros sesenta días de haber comenzado el primer periodo de sesiones, la memoria de su gestión y, adicionalmente, la cuenta sobre el manejo de los recursos presupuestarios en su ministerio. El Decreto 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública es detallado en determinar el alcance y contenido de dicha memoria y de la cuenta que deben presentar los ministros con despacho.

---

<sup>113</sup> Decreto del Ejecutivo Nacional No. 2.309 publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.225 del 2 de mayo de 2016, mediante el cual se restringe y difiere las mociones de censura que pudiera acordar la Asamblea Nacional contra los ministros o el Vicepresidente Ejecutivo, en las cuales solicitaren su remoción, hasta tanto cesen los efectos del Decreto de Emergencia Económica dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Así, el artículo 79 del decreto ley bajo análisis señala, que la memoria debe lo suficientemente razonada sobre las “políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos en la gestión de cada ministerio en el año inmediatamente anterior, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente”<sup>114</sup>.

El contenido de la memoria y cuenta debe abarcar, además, los órganos de adscripción o que estén bajo tutela del ministerio y agrega la normativa analizada, que los ministros están en la obligación de aportar a la Asamblea Nacional los elementos, documentos y datos que con posterioridad a la presentación de la memoria pudieran surgir. En los términos de ese mismo artículo, la presentación anual de la memoria y cuenta de los ministros, previa autorización del Presidente de la República, se le puede delegar al vicepresidente sectorial, bajo cuya coordinación se encuentra el despacho ministerial en cuestión.

En los términos del Decreto Ley que regula la administración pública, tantas veces citado, junto con la correspondiente memoria que deben presentar los Ministros, se debe presentar la cuenta anual que no es más que un informe sobre la ejecución del presupuesto anual asignado al ministerio. El Ministro con competencia en materia de finanzas debe

<sup>114</sup> Artículo 79. Las memorias y cuentas que las ministras o ministros deban presentar a la Asamblea Nacional, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, contendrán la exposición razonada y suficiente de las políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos en la gestión de cada ministerio en el año inmediatamente anterior, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente. Si posteriormente se evidenciaren actos o hechos desconocidos por la ministra o ministro, que por su importancia merecieran ser del conocimiento de la Asamblea Nacional, estos serán dados a conocer.

Las ministras o ministros en la memoria y cuenta de su gestión informarán anualmente a la Asamblea Nacional acerca de las actividades de control que ejerzan, en los términos previstos en el presente Decreto con rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, sobre los entes que le estén adscritos o se encuentren bajo su tutela.

En las memorias y cuentas se insertarán aquellos documentos que la ministra o ministro considere indispensables, teniendo en cuenta su naturaleza y trascendencia.

La Presidenta o Presidente de la República, podrá autorizar la presentación de la memoria y cuenta de las ministras o ministros del Poder Popular a la vicepresidenta o vicepresidente sectorial bajo cuya coordinación se encuentra, a fin de que dicha vicepresidenta o vicepresidente Sectorial presente una cuenta consolidada del sector a la Presidenta o Presidente de la República, o a la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo, según el caso, la cual incluirá las memorias y cuentas de las ministras o ministros del Poder Popular que integran la respectiva Vicepresidencia Sectorial. La memoria y cuenta así autorizada podrá ser presentada a la Asamblea Nacional de la misma forma.

presentar, además de la cuenta correspondiente a su despacho, la cuenta general de rentas y gastos públicos de todos los despachos ministeriales y el movimiento de los bienes muebles e inmuebles de la Administración Pública Nacional<sup>115</sup>.

Como un mecanismo de relación entre el ejecutivo y el legislativo, propia de los sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, encontramos en el artículo 245 de la Constitución de la República<sup>116</sup>, la posibilidad de que los Ministros puedan ejercer el derecho de palabra en la Asamblea Nacional y/o en sus Comisiones permanentes o especiales; asimismo, la norma prevé que los ministros podrán tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto.

## **4.4. El Consejo de Ministros**

### **4.4.1. Noción y naturaleza jurídica**

El Consejo de Ministros es el organismo de máxima importancia en la conducción del gobierno y de la alta gerencia de la Administración Pública Nacional y, tal como lo consagra el artículo 242 del texto fundamental<sup>117</sup>, es la reunión conjunta del Presidente de la República, el

---

<sup>115</sup> Artículo 81. Acompañada de la memoria, cada Vicepresidencia o cada ministerio presentará una cuenta que contendrá una exposición de motivos y los estados financieros conforme a la ley.

Artículo 82. La cuenta deberá estar vinculada a la memoria, al plan estratégico y operativo respectivo y a sus resultados, de manera que constituya una exposición integrada de la gestión de la ministra o ministro y permita su evaluación conjunta.

Artículo 83. La cuenta del ministerio a cargo de las finanzas públicas comprenderá, además, la Cuenta General de Rentas y Gastos Públicos, la cual centralizará el movimiento general de todos los ramos de renta y de gastos y la Cuenta de Bienes Nacionales adscritos a los diversos ministerios, con especificación del movimiento de los bienes muebles e inmuebles, de conformidad con la Ley respectiva.

<sup>116</sup> Artículo 245. Los Ministros o Ministras tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus Comisiones. Podrán tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto.

<sup>117</sup> Artículo 242. Los Ministros o Ministras son órganos directos del Presidente o Presidenta de la República, y reunidos o reunidas conjuntamente con este o ésta y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integran el Consejo de Ministros. El Presidente o Presidenta de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá autorizar al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. Las decisiones adoptadas deberán ser ratificadas por el Presidente o Presidenta de la República para su validez.

Vicepresidente Ejecutivo, los ministros y el Procurador General de la República, quienes son miembros de derecho. El Procurador General de la República solo tiene derecho a voz, más no a voto; ello por la naturaleza asesora de su función. En el Consejo de Ministros se adoptan las decisiones políticas y administrativas más importantes del gobierno nacional, tal como lo consagra el artículo 236 de la Constitución<sup>118</sup>.

Por su parte, el artículo 53 del Decreto 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece que el objeto o finalidad del Consejo de Ministros “es la consideración y aprobación de las políticas generales y sectoriales que son competencias del Poder Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.”

#### **4.4.2. Valor del voto en Consejo de Ministros y la responsabilidad solidaria e individual de sus miembros**

Resulta por demás interesante destacar la naturaleza jurídica de las deliberaciones del Consejo de Ministros y el valor del voto de los ministros en dicho Consejo y la responsabilidad que su voto conlleva.

Para ello, es fundamental tratar de determinar la naturaleza jurídica de las deliberaciones del Consejo de Ministros.

El Profesor José Guillermo Andueza ha trabajado el tema de forma clara y sistematizada<sup>119</sup>, sosteniendo que hay dos tesis que han centrado la discusión en el derecho constitucional venezolano; la primera, nos

---

De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieren concurrido, salvo aquellos o aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

Artículo 243. El Presidente o Presidenta de la República podrá nombrar Ministros o Ministras de Estado, los y las cuales, además de participar en el Consejo de Ministros, asesorarán al Presidente o Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en los asuntos que le fueren asignados.

<sup>118</sup> Artículo 236 “(...) El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.”

<sup>119</sup> José Guillermo Andueza. *La Función Constitucional de los Ministros*. Cuadernos Docentes del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Caracas, 1989. Págs.27-33.

indica que en el Consejo de Ministros la opinión del Presidente de la República prevalece, siendo, en consecuencia, un ejecutivo monista o unitario y; la segunda, que el Presidente de la República y los ministros tienen un voto con el mismo valor, siendo un ejecutivo, colegiado y dualista. Sin embargo, el profesor Andueza propone una tercera posición que compartimos plenamente, en el sentido que las decisiones del Consejo de Ministros son producto del acuerdo de voluntades entre el Presidente de la República y los ministros.

Nos remitimos al profesor Andueza, quien señala lo siguiente sobre la primera posición:

“La primera de ella es la que sostiene que ‘la opinión del Presidente siempre prevalece, pues (...) la Constitución sólo ha querido que en determinados actos sea oído el parecer de sus secretarios ejecutivos’ (Ruggeri Parra, Pablo, Derecho Constitucional Venezolano, 2º edición, Librería Selecta, Mérida- 1953, pág. 111). Esta opinión la sustenta con el argumento de que el sistema venezolano es presidencialista y que los ministros son nombrados por el Presidente. Si existe disenso entre los ministros y el Presidente en una sesión del Consejo de Ministros, a aquellos ‘no les queda otra salida que la de firmar la resolución, salvando en el acta respectiva su opinión o simplemente haciendo constar el voto negativo, a fin de exonerarse de toda responsabilidad en el asunto’. A estas razones se puede añadir esta otra. Las decisiones adoptadas en Consejo de Ministros, cuando este cuerpo es presidido por un ministro carecen de validez si no las confirma el Presidente (Oropeza, Ambrosio, La Nueva Constitución Venezolana, 1961, Caracas, 1969, pag.461). El profesor Brewer Carías adhiere a esta tesis cuando sostiene que el Consejo de Ministros “no es un órgano que tiene poderes propios. En nuestro régimen presidencial, es el Presidente quien adopta las decisiones y puede hacerlo solo o en Consejo de Ministros, de allí que esta sea una de las formas a través de las cuales actúa el Presidente. Las decisiones que el Presidente debe adoptar en Consejo de Ministros son aquellas que constitucionalmente ‘son necesarias que se discutan o deliberen en Consejo de Ministros’ (véase Brewer Carías, Allan R. Instituciones Políticas y Constitucionales, tomo 2, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San

Cristóbal, 1985. Pág. 173). La Procuraduría General de la República, por su parte, sostiene que en Consejo de Ministros ‘es el Presidente quien decide, sin que los ministros puedan imponerle su opinión, aunque sea mayoritaria. En efecto -dice este órgano asesor-, estos últimos no son sino órganos del Presidente, subordinados suyos y, en consecuencia, mal podrían llegar a imponerle sus pareceres; afirmar lo contrario equivaldría a sostener que por sobre la autoridad del Presidente de la República existiría, en el ámbito del Poder Ejecutivo, otra superior, que sería la del Consejo de Ministros’ (...)<sup>120</sup>.

Sobre la segunda corriente o posición en cuanto a la naturaleza jurídica de las deliberaciones del Consejo de Ministros y el valor del voto de los Ministros, el profesor Andueza sustenta:

“La otra tesis es aquella que sostiene que el Consejo de Ministros es un órgano de decisión donde los ministros tienen un voto igual al que tiene el Presidente de la República. ‘La Constitución venezolana -dice Ernesto Wolf- contiene un elemento más que la argentina o mexicana para apoyar la tesis de la casi igualdad de rango del ministro con el Presidente de la República; es el Consejo de Ministros quien debe aprobar los actos más importantes del ejecutivo, lo que quiere decir que para tales actos no actúa el Presidente de la República sino actúa una autoridad colegiada en la cual el Presidente de la República no tiene más voto que cualquiera de sus ministros’ (Wolf, Ernesto, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo I, Tipografía Americana, Caracas, 1945, pág. 413) (...)<sup>121</sup>.

Por último, el profesor Andueza señala, a nuestro modo de ver con razón, que

“La Constitución vigente no establece un presidencialismo unipersonal. (...) Los ministros y el Consejo de Ministros son instituciones creadas en el derecho constitucional venezolano para controlar al Presidente de la República. Al interpretar el presidencialismo venezolano hay que tener en cuenta este propósito.

---

<sup>120</sup> José Guillermo Andueza. *Op.cit.* Págs. 27-28.

<sup>121</sup> José Guillermo Andueza. *Op.cit.* Págs. 28-29.

¿Si los ministros y el Consejo de Ministros son medios de control del poder presidencial, esto significa que el Presidente y los ministros son iguales? Esta conclusión no es exacta. Pero tampoco es cierta la contraria. La Constitución escogió un camino intermedio. Ni una desigualdad tan manifiesta como la que existe en la Constitución norteamericana entre el Presidente y sus secretarios de estado ni una igualdad tan paritaria como la que existe en el Consejo Federal Suizo”<sup>122</sup>.

Agrega más adelante el citado autor que:

“Las decisiones del Consejo de Ministros resultan de un acuerdo del Presidente con los ministros. Ni el Presidente de la República puede hacer a probar una decisión que no como parte la mayoría de los ministros ni la mayoría de los ministros puede hacer aprobar una decisión sin el consentimiento del Presidente. Las dos voluntades políticas, la del Presidente y la de los ministros, tienen que integrarse para que jurídicamente se pueda producir la decisión del Consejo de Ministros. Esta decisión constituye un acto complejo porque ella resulta del concurso de la voluntad de dos órganos ejecutivos que persiguen el mismo fin. Las conclusiones a que llegan las tesis expuestas sobre este tema conducen a consecuencias inaceptables para el sistema constitucional venezolano. La tesis de la prevalencia de la opinión del Presidente de la República en Consejo de Ministros conduce a delinear un sistema unipersonal que la Constitución no ha querido adoptar. Ella priva a los ministros de la función de control político del poder presidencial que la Constitución le ha dado. La otra tesis, de que los ministros pueden imponer al Presidente de la República una decisión porque este tiene un voto igual a los ministros es convertir el Consejo de Ministros en una especie de Consejo Federal Suizo donde todos los integrantes tienen iguales derechos. (...) En nuestro criterio, las decisiones que se adopten por el Presidente en Consejo de Ministros necesitan un acuerdo de voluntades de dos órganos del poder ejecutivo nacional: el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. (...)”<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> José Guillermo Andueza. *Op.cit.* Págs. 29-30.

<sup>123</sup> José Guillermo Andueza. *Op.cit.* Págs. 31-32

Agregamos a la posición del profesor Andueza, que los ministros son responsables en el ámbito penal, civil, político y disciplinario, tal como lo señala el artículo 244 de la Constitución; asimismo, en los términos del artículo 242 del texto fundamental, son solidariamente responsables por los votos emitidos en el Consejo de Ministros, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo. De ello se deriva que todos los miembros del Consejo de Ministros, por igual, son responsables por sus votos, que tendrían el mismo valor y efecto.

#### **4.4.3. Estructura y organización del Consejo de Ministros**

Tal como lo enunciamos anteriormente, conforman el Consejo de Ministros, como miembros de derecho, el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros, tanto con despacho como los ministros de estado y el Procurador General de la República.

El artículo 52 del Decreto No. 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública señala que:

“La Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo y las ministras o ministros del poder popular reunidos integran el Consejo de Ministros, el cual será presidido por la Presidenta o Presidente de la República o por la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo. En este último caso, las decisiones adoptadas deberán ser ratificadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para la mejor organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, su integración y el manejo presupuestario y financiero, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer que las vicepresidentas o vicepresidentes sectoriales ejerzan la coordinación de determinados ministerios en el seno del Consejo de Ministros. La Procuradora o Procurador General de la República asistirá al Consejo de Ministros con derecho a voz. La Presidenta o Presidente de la República podrá invitar a otras funcionarias o funcionarios y a otras personas a las reuniones del Consejo de Ministros, cuando a su juicio la naturaleza de la materia o su importancia así lo requieran. La Presidenta o Presidente de la República designará a la Secretaria o Secretario Permanente del Consejo de Ministros.”

La organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, conforme al artículo 54 del Decreto No. 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, le corresponde al Presidente de la República facultándolo para determinar “todo lo relativo al Consejo de Ministros, con el objeto de garantizar el ejercicio eficaz de sus competencias y su adaptabilidad a los requerimientos que imponen las políticas públicas cuya consideración y aprobación le corresponde.”

Asimismo, dicha norma le otorga potestad al Ejecutivo Nacional para establecer: “1. Las normas sobre organización y funcionamiento del Consejo; 2. Las reglas de quórum y debate; 3. Las categorías y mecanismos de las sesiones, así como la composición que deben tener; 4. El desarrollo de un mecanismo de toma de decisiones a partir de dos niveles de debate y consulta: Uno de Definición conceptual, a cargo de un Consejo Presidencial de Vicepresidentes y Vicepresidentas, y uno para la toma de decisiones estratégicas y tácticas, del cual participarán además las Ministras y Ministros; 5. El desarrollo de las normas relativas a la periodicidad de las sesiones, así como mecanismos y oportunidad de las convocatorias; 6. Las unidades de apoyo técnico y logístico necesarias para el eficaz cumplimiento de los fines del Consejo y; 7. Los aspectos a que se refiere el presente artículo, serán desarrollados en el Reglamento Orgánico del Consejo de Ministros a partir de las disposiciones del presente Capítulo.”

Por su parte, conforme al artículo 55 del decreto ley que regula la Administración Pública Nacional, “Las sesiones del Consejo de Ministros sólo serán válidas con la presencia de la Presidenta o Presidente de la República, o de la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo cuando el Presidente o la Presidenta le hubiere autorizado a dirigir la respectiva sesión. El quórum de funcionamiento del Consejo de Ministros no podrá ser menor de las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que la Presidenta o Presidente de la República estime urgente la consideración de determinado asunto, el Consejo de Ministros podrá sesionar con la mayoría absoluta de sus integrantes.”

Asimismo, el Presidente de la República tendrá libertad plena para “fijar la periodicidad de las reuniones del Consejo de Ministros y lo convocará extraordinariamente cuando lo juzgue conveniente”, conforme al artículo 56 del decreto ley comentado.

De las sesiones del Consejo de Ministros, se levantará un acta que “contendrá las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de los asistentes, las decisiones adoptadas sobre cada uno de los asuntos tratados en la reunión y los informes presentados”; el Presidente de la República deberá designar un secretario del Consejo de Ministros, encargado de asentar en un libro especial de dichas actas y certificarlas, todo ello conforme al artículo 56 del decreto ley bajo análisis.

En los términos el artículo 58, del decreto ley que rige a la Administración Pública Nacional, “Las deliberaciones del Consejo de Ministros tendrán carácter secreto. Las decisiones que se adopten en el Consejo de Ministros no tendrán carácter confidencial ni secreto. No obstante, por razones de interés nacional o de carácter estratégico, la Presidenta o Presidente de la República podrá declarar la reserva de alguna de las decisiones del Consejo de Ministros, en cuyo caso, el punto en el acta correspondiente tendrá carácter confidencial o secreto durante el tiempo estrictamente necesario, luego del cual la Presidenta o Presidente de la República levantará la reserva de la decisión adoptada.”

## **5. El Procurador General de la República**

El Procurador General de la República es un funcionario de estado, que tiene bajo su responsabilidad la representación judicial y extrajudicial de la República y la asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional.

En los términos del artículo 248 de la Constitución, “La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador o Procuradora General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios o funcionarias que determine su ley orgánica.”

Conforme al artículo 247 constitucional, “La Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional. La ley orgánica determinará su organización, competencia y funcionamiento.”

Asimismo, el artículo 249 del Texto fundamental exige el cumplimiento de los mismos requisitos que para ser Procurador General de la

República para ser para ser magistrado del Tribunal Supremo de Justicia<sup>124</sup>. El Procurador es designado por el Presidente de la República, pero por ser un funcionario de estado, que representa extrajudicialmente y en juicio a la República, dicho nombramiento debe contar con la autorización previa de la Asamblea Nacional.

Como ya lo hemos señalado cuando analizamos la conformación del Consejo de Ministros, el Procurador General de la República asistirá, con derecho a voz, a las reuniones de dicho Consejo. Dicho funcionario no tiene derecho a voto por su condición de consultor o asesor; sus opiniones, si bien son obligatorias, no son vinculantes para los órganos del Ejecutivo Nacional.

Debemos señalar igualmente, que durante el mandato del Presidente Nicolás Maduro moros, la Procuraduría General de la República ha estado desde el punto de vista constitucional, acéfala<sup>125</sup>.

## 6. El Consejo de Estado

Conforme al artículo 251 del texto constitucional, “El Consejo de Estado es el órgano superior de consulta del Gobierno y de la

---

<sup>124</sup> Artículo 263. Para ser magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia se requiere:

1. Tener la nacionalidad venezolana por nacimiento, y no poseer otra nacionalidad.
2. Ser ciudadano o ciudadana de reconocida honorabilidad.
3. Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía durante un mínimo de quince años y tener título universitario de posgrado en materia jurídica; o haber sido profesor universitario o profesora universitaria en ciencia jurídica durante un mínimo de quince años y tener la categoría de profesor o profesora titular; o ser o haber sido juez o jueza superior en la especialidad correspondiente a la Sala para la cual se postula, con un mínimo de quince años en el ejercicio de la carrera judicial, y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.
4. Cualesquiera otros requisitos establecidos por la ley.

<sup>125</sup> El Presidente de la República designó a Manuel Galindo Ballesteros, mediante Resolución No. 013/2013 publicada en la Gaceta Oficial No. 40.126 como Procurador Encargado; ello, sin autorización previa de la Asamblea Nacional. Galindo Ballesteros ejerció el cargo de Procurador sin cumplir con el procedimiento previsto en la Constitución, en tanto estaba supliendo la falta absoluta por renuncia de Cilia Flores, anterior Procuradora General de la República. Luego, Manuel Galindo cesó en el cargo de “Procurador”, al haber sido designado como Contralor General de la República. En tal sentido, al momento de salir de su cargo, este último designa al ciudadano Reinaldo Muñoz Pedroza, como Vice-Procurador, según Resolución Nro. 078/2014 y le delega sus funciones, según Resolución No. 079/2014, ambas publicadas en la Gaceta Oficial No. 40.567 de 22 de diciembre de 2014.

Administración Pública Nacional. Será de su competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión. La ley respectiva determinará sus funciones y atribuciones.”

El Consejo de Estado lo preside el Vicepresidente Ejecutivo y estará conformado por cinco personas designadas por el Presidente de la República y, además, por un representante designado por la Asamblea Nacional; un representante designado por el Tribunal Supremo de Justicia y un Gobernador designado por el conjunto de mandatarios estatales, todo ello en los términos del artículo 252 de la Constitución.

Gustavo Tarre Briceño, al analizar esta institución, indica:

“En la Asamblea Nacional Constituyente se discutió mucho en relación con la creación del Consejo de Estado. Esas discusiones demuestran que los constituyentes no parecían tener muy claro de que se trataba. Elio Gómez Grillo se opuso a la creación de un organismo que creyó “fútil e innecesario”. En el debate que se siguió hubo diversas opiniones. Alberto Franceschi sostuvo que en el Consejo de Estado podían amortiguarse los choques de poderes y que podía constituirse en un espacio de diálogo. Aristóbulo Istúriz planteó que un régimen presidencialista como el que se estaba estableciendo, hacía falta un sitio donde pudieran ventilarse, conjuntamente con el presidente, los problemas del país. El constituyente Isaías Rodríguez hizo una relación de los Consejos de Estado existentes en el mundo, resaltando las figuras existentes en Colombia y Francia”<sup>126</sup>.

Sobre el Consejo de Estado, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 señala:

“Finaliza el Capítulo del Poder Ejecutivo Nacional creando la institución del Consejo de Estado que, en el derecho comparado, como nos lo demuestran las experiencias francesa y colombiana, ha marcado, con estructura y funciones análogas, pauta en la

---

<sup>126</sup> Gustavo Tarre Briceño. *Solo el Poder Detiene al Poder*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 247.

profesionalización del ejercicio del Poder Público. En Venezuela será un órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional que recomendará políticas de interés nacional en aquellos asuntos que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requieran su opinión”.

Aunque la Exposición de Motivos de la Constitución pretende de alguna forma hacer una analogía del Consejo de Estado venezolano con la institución del Consejo de Estado en Francia y Colombia (órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa y de asesoría y consulta jurídica a la administración), debemos señalar que lo único que tendrían en común sería su denominación, ya que desde el punto de vista funcional y competencial no tienen nada que ver. De hecho, podemos agregar que en Venezuela dicha institución nunca ha entrado en funcionamiento y la ley orgánica que lo organiza, estructura y regula su funcionamiento solo se promulgó más de una década después de haber entrado en vigencia la Constitución de 1999.<sup>127</sup>

## **7. Atribuciones del Presidente de la República y del Ejecutivo Nacional**

El Poder Ejecutivo le debe su denominación a la potestad de ejecución de la ley que le está encomendada. Dicha denominación le queda corta para el cúmulo de funciones y competencias que hoy en día asume el Poder Ejecutivo. La dinámica gubernamental y la complejidad de sus competencias hacen de la ejecución de la ley una función más del Ejecutivo, sin ser las de mayor significado. La acción de gobernar implica el ejercicio de competencias en el ámbito político, administrativo, estratégico y planificador; en el ámbito de la defensa nacional y el control del orden público e; inclusive, en el ámbito normativo, no solo reglamentando la ley, sino asumiendo un poder reglamentario autónomo y, excepcionalmente, una potestad normativa con fuerza, valor y rango de ley, en virtud de la habilitación legislativa y de los poderes excepcionales, que en caso de emergencia constitucional, debe asumir.

---

<sup>127</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Consejo de Estado publicado en la Gaceta Oficial No.39.865 de 15 de febrero de 2012.

Definitivamente, el Poder Ejecutivo, más que ejecutar la ley, gobierna; asume una función gubernativa.

Analizaremos las funciones del órgano ejecutivo del Poder Público Nacional, agrupando sus competencias contenidas en el artículo 236 de la Constitución<sup>128</sup>, de acuerdo al siguiente esquema:

---

<sup>128</sup> Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y la ley.
2. Dirigir la acción del Gobierno.
3. Nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, nombrar y remover los Ministros o Ministras.
4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.
5. Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.
6. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.
7. Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución.
8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.
9. Convocar la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.
10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.
11. Administrar la Hacienda Pública Nacional.
12. Negociar los empréstitos nacionales.
13. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada.
14. Celebrar los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y a la ley.
15. Designar, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador o Procuradora General de la República y a los jefes o jefas de las misiones diplomáticas permanentes.
16. Nombrar y remover a aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.
17. Dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, informes o mensajes especiales.
18. Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.
19. Conceder indultos.
20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.
21. Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.
22. Convocar referendos en los casos previstos en esta Constitución.
23. Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación.
24. Las demás que le señalen esta Constitución y la ley.

## **7.1. La función administrativa**

El ejercicio de las competencias y atribuciones en el ámbito administrativo que le corresponden al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, implica la gestión de los servicios públicos y la satisfacción y prestación de las necesidades ciudadanas. Asimismo, comprende la administración de los entes que conforman, tanto la Administración Pública Nacional centralizada (ministerios y órganos desconcentrados de dicha administración) como la descentralizada (institutos autónomos, empresas del estado, personas jurídicas con forma asociativa, entre otras); la administración de la hacienda pública nacional y del patrimonio nacional, que comprende los bienes muebles e inmuebles y demás activos propiedad de la República y sus entes descentralizados; el nombramiento de los funcionarios públicos, la suscripción y administración de los contratos; los empréstitos y créditos; la gestión del orden público y la policía administrativa y; la ejecución de las leyes.

En definitiva, todas aquellas contenidas en el artículo 236 de la Constitución, numerales 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, y 20º.

## **7.2. La función en el ámbito de la política interior**

En el plano interno, el gobierno, por naturaleza, está llamando a adoptar y ejecutar decisiones de carácter político para lograr sus objetivos y ejercer el poder que le es encomendado. El gobierno debe adoptar decisiones que permiten la concreción de sus planes y programas ideológicos y políticos. Además, el Presidente de la República designa al Vicepresidente Ejecutivo y a los ministros con despacho y de estado. Atribuciones estas contenidas en los numerales 2º y 3º del artículo 236 constitucional.

---

El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.

### **7.3. La función en el ámbito de la política internacional**

Corresponde al Ejecutivo Nacional dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales. El Presidente de la República representa a la nación ante la comunidad internacional y, además, nombra, previa autorización de la Asamblea Nacional, a los jefes de misiones diplomáticas, recibe aquellos embajadores que gobiernos extranjeros acreditan ante la República. De otra parte, el ejecutivo negocia y suscribe los tratados y convenios internacionales. Dichas competencias están atribuidas en el artículo 236 constitucional, numerales 4° y 15°.

### **7.4. La función en el ámbito de la defensa nacional**

El Presidente de la República es el jefe político de la Fuerza Armada Nacional, en su carácter de Comandante en Jefe y, en tal sentido, en los términos del artículo 236, numeral 5° y 6°, dirige la Fuerza Armada Nacional y ejerce la suprema autoridad jerárquica de ella, fijando su contingente. Asimismo, le corresponde “Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.”

Por su parte, conforme al numeral 23 del artículo tantas veces citado, convoca y preside el Consejo de Defensa de la Nación.

De conformidad con el artículo 19 del Decreto Ley No. 1.439, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana<sup>129</sup>, el Presidente de la República tiene el grado militar de Comandante en Jefe y es la máxima autoridad jerárquica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Además, tal como lo señala la norma en cuestión, “dirige el desarrollo general de las operaciones, define y activa el área de conflicto, los teatros de operaciones y regiones de defensa integral, así como los espacios para maniobras y demostraciones,

---

<sup>129</sup> Decreto No. 1.439 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 17 de noviembre de 2014, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.156 de 18 de noviembre de 2014.

designando sus respectivos Comandantes y fijándoles la jurisdicción territorial correspondiente, según la naturaleza del caso.”

Importante resulta señalar, que de acuerdo al artículo 20 subsiguiente, el Presidente ejerce la línea del mando operacional de la Fuerza Armada Nacional en forma directa o a través del Comandante Estratégico Operacional, o de un oficial en servicio activo, expresamente designado<sup>130</sup>.

### **7.5. La función en el ámbito normativo excepcional**

En este ámbito, conforme al numeral 10° del artículo 236, el Ejecutivo Nacional tiene la facultad de reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón y le corresponde un poder reglamentario autónomo, en todo aquello que no esté dentro de la reserva legal. Entiéndase por reserva legal todos aquellos ámbitos que solo pueden ser regulados por ley, contenidos, fundamentalmente, en el artículo 156, numerales 13° y 32°<sup>131</sup>.

Asimismo, conforme al numeral 8° del artículo bajo análisis, el Ejecutivo Nacional cuenta una potestad normativa excepcional cuando,

---

<sup>130</sup> Artículo 20. El Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, ejerce la línea del mando operacional en forma directa o a través del Comandante Estratégico Operacional, o un o una Oficial en servicio activo, expresamente designado o designada para todas las actividades relacionadas con la conducción de operaciones o empleo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

<sup>131</sup> Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.
32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

en virtud de la habilitación legislativa, acordada mediante ley por la Asamblea Nacional, dicta decretos leyes<sup>132</sup>. Dichos actos normativos tienen fuerza, valor y carácter de ley, pudiendo derogarlas o modificarlas parcialmente.

Además, conforme al artículo 236 numeral 7º, el Presidente de la República puede declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en la Constitución. En tales casos puede restringir garantías constitucionales en los términos y condiciones establecidos en los artículos 337 y subsiguientes de la Constitución<sup>133</sup>.

Por último, debemos mencionar, que conforme al artículo 204, numeral 1º de la Constitución, le corresponde al Ejecutivo Nacional, entre otros órganos, el derecho de ejercer iniciativa legislativa ilimitada<sup>134</sup> y, conforme al artículo 211 constitucional, le corresponde un derecho de participar en el proceso de formación de la ley, pudiendo ser consultado en este ámbito por el órgano legislador<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Artículo 203: Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.

<sup>133</sup> Artículo 337. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho al debido proceso, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles.

<sup>134</sup> Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde: 1. Al Poder Ejecutivo Nacional. (...).

<sup>135</sup> Artículo 211. La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano; los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

## 7.6. La función que se deriva de las relaciones con la Asamblea Nacional

En virtud del numeral 9° del artículo 236 del texto fundamental, el Ejecutivo podrá convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.

Asimismo, como lo hemos señalado anteriormente, al Presidente de la República le corresponde dirigir mensajes presidenciales ante la Asamblea Nacional. Por su parte, el Vicepresidente Ejecutivo y los ministros deben presentar memorias y cuentas ante el órgano legislativo y tienen la potestad de participar en debates parlamentarios, conforme a los artículos 236, numeral 17°, 237°, 244° y 245°, constitucionales<sup>136</sup>.

Por último, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, tiene la potestad de disolver la Asamblea Nacional en el supuesto previsto en los artículos 236 numeral 21° y 240 del texto fundamental<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Artículo 237. Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, el Presidente o Presidenta de la República presentará, cada año, personalmente a la Asamblea un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.

Artículo 244. Para ser Ministro o Ministra se requiere poseer la nacionalidad venezolana y ser mayor de veinticinco años, con las excepciones establecidas en esta Constitución.

Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y con la ley, y presentarán ante la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad con la ley.

Artículo 245. Los Ministros o Ministras tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus Comisiones. Podrán tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto.

<sup>137</sup> Artículo 240. La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial.

La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución.

La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.

### **7.7. La función en el ámbito de la planificación**

En los términos del numeral 18° del artículo 236, el Ejecutivo Nacional deberá “Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.”

### **7.8. La función en el ámbito judicial**

Tal como lo establece el numeral 19° del artículo 236, múltiples veces citado, el presente tiene un derecho de dictar indultos.

### **7.9. La función en el ámbito de la participación democrática**

El Ejecutivo Nacional, tal como lo establece el artículo 236 numeral 22°, tiene la potestad de convocar referendos o consultas populares. En tal sentido, tal como lo señala el artículo 71 de la Constitución<sup>138</sup>, puede convocar a referendos consultivos en materia de trascendencia nacional y, en los términos del artículo 73<sup>139</sup>, a referendo a aprobatorio de tratados internacionales y, del artículo 74 subsiguiente<sup>140</sup>, a referendo abrogatorio o parcial o total de leyes.

Por su parte, el Ejecutivo Nacional tiene la potestad de activar mecanismos para la modificación de la Constitución. Así, tiene iniciativa para impulsar la enmienda y la reforma constitucional, en los términos

---

<sup>138</sup> Artículo 71. Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

<sup>139</sup> Artículo 73. (...) Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

<sup>140</sup> Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

de los artículos 341<sup>141</sup> y 342<sup>142</sup> de la Constitución, respectivamente, y tiene iniciativa para convocar a referendo, a los fines de que el cuerpo electoral decida si desea convocar una Asamblea Nacional Constituyente, tal como se establece en el artículo 348 de la Constitución.

---

<sup>141</sup> Artículo 341. Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. (...)

<sup>142</sup> Artículo 342. (...) La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrán tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

## CAPÍTULO 2

### **ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONFORME A LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

El Poder Legislativo Nacional, conforme a la Constitución de 1999, es ejercido por la Asamblea Nacional y se encuentra regulado en el Título V, Capítulo I, artículos 186 y subsiguientes de la Constitución de la República.

El órgano legislativo del Poder Público Nacional es el órgano de representación y de deliberación por excelencia, en la medida que dicha asamblea colegiada representa la pluralidad política de la República y constituye el foro privilegiado del debate político.

El legislativo venezolano es un órgano unicameral integrado por los diputados y encargado de ejercer las funciones política, legislativa y contralora del gobierno nacional.

#### **1. La estructura y organización del Poder Legislativo**

##### **1.1. Una Asamblea unicameral**

La Constitución de 1999, tal como lo establece su artículo 186<sup>143</sup>, rompe con la tradición republicana de contar con una estructura bicameral en el órgano legislativo del Poder Público Nacional. Originalmente, la estructura bicameral respondía a la forma federal de estado, que desde la primera Constitución venezolana de 1811 se instauró en nuestro país. Dicha forma federal de estado constituyó un aporte de la

---

<sup>143</sup> Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

Constitución de los Estados Unidos de América, promulgada en la Convención de Filadelfia de 1787 y se mantuvo invariablemente en nuestra historia constitucional, aun cuando se adoptara la forma federal o unitaria de Estado.

El órgano legislativo bicameral, en la más pura tradición federal estaba conformado por un Senado, que representaba los intereses de los estados de la federación y una Cámara de Diputados que representaba a los ciudadanos.

La Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, justifica el cambio a una estructura unicameral en el órgano legislativo, señalando lo siguiente:

“El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas”.

La justificación del constituyente para sustituir el modelo bicameral por uno unicameral, no responde a verdaderas razones técnicas y carece de toda justificación lógica, más cuando la tendencia es adoptar el bicameralismo como una forma para consolidar y profundizar las funciones del órgano legislativo del poder y su eficiencia y eficacia política.

Absurdo es justificar el bicameralismo en la necesidad de simplificar el procedimiento de formación de la ley; todo lo contrario, somos del criterio, que el proceso de formación de la norma jurídica tendente a regular y limitar el sistema de libertades y a organizar y estructurar los órganos del poder público, entre otras materias, debe ser prolijo, formal, que procure la negociación y el consenso alrededor del texto legal. Resulta por demás paradójico, que precisamente durante la vigencia de la Constitución de 1999, la Asamblea Nacional, supuestamente con un proceso simplificado de formación de la ley, en virtud del unicameralismo y mayorías oficialistas en la Asamblea Nacional, delegó en el Ejecutivo Nacional, por más de seis años, sin límite material, sin control político y por largos períodos, la potestad de dictar normas jurídicas con fuerza, rango y valor de ley.

El constituyente de 1999, consagró el unicameralismo con el objeto de reducir los costos de funcionamiento del Poder Legislativo Nacional; en tal sentido nos atrevemos a señalar, sin temor a equivocación, que los presupuestos anuales del parlamento venezolano, en valor constante, no han sufrido variaciones a la baja y los costos de funcionamiento han estado al alza. Además, lo importante para el mejor desempeño del sistema político y del sistema de gobierno, es que cada órgano del Poder Público tenga un presupuesto justo y razonable, para cumplir con su cometido y ejercer sus funciones de manera eficaz. Más que un asunto de ahorro, debe ser un asunto de racionalidad del gasto público, sin desmejorar la eficiencia y la eficacia.

El constituyente justifica el unicameralismo, en la necesidad de limitar los órganos de control y las comisiones de trabajo. Aquí lo absurdo alcanza su máxima expresión; es todo lo contrario, la función contralora de los parlamentos democráticos está adquiriendo la mayor de las relevancias, la mayor valoración y el mayor significado. Mientras más órganos de control parlamentario existan, mayor se profundiza la democracia y el equilibrio entre los órganos del Poder Público Nacional. Es precisamente a través de las comisiones de trabajo, sean estas permanentes o especiales, que se desarrolla el más intenso y laborioso trabajo parlamentario y, en especial, el ejercicio de las funciones contralora y legislativa.

La Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, al referirse al artículo 186 de la Constitución, que define la estructura unicameral del parlamento, establece, que dicha norma, “configura un sistema de organización legislativo, unicameral, que supone la reducción de su estructura a la integración de un menor número de miembros, así como a la necesidad de optimizar la eficiencia en el proceso de formación de las leyes respecto a la existente en el sistema anterior (Parlamento Bicameral)”<sup>144</sup>.

La justificación formal ofrecida por el constituyente para introducir el unicameralismo revela la perversidad de la intención: debilitar el órgano legislativo del Poder Público Nacional, para generar un desequilibrio institucional a favor del gobierno.

<sup>144</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia de la Sala Electoral de fecha 14 de marzo de 2000. Ver en la Revista de Derecho Público No. 81/2000. Pág. 97 y 98.

## **1.2. Organización**

### **1.2.1. La Directiva de la Asamblea Nacional**

Conforme al artículo 194 del texto fundamental, la Asamblea Nacional “elegirá de su seno un Presidente o Presidenta y dos Vicepresidentes o Vicepresidentas, un Secretario o Secretaria y un Subsecretario o Subsecretaria fuera de su seno, por un período de un año. El reglamento establecerá las formas de suplir las faltas temporales y absolutas.”

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, se perdió la consensuada tradición democrática de conformar de manera plural la Directiva del órgano legislativo de Poder Público Nacional. La costumbre imponía, que la Directiva se conformaba de manera tal, que reflejara la composición de la Cámara y, en general, del Poder Legislativo. El Senado siempre lo presidía la mayoría oficialista y la Cámara Baja la presidía el partido más votado de la oposición y los demás cargos se distribuían conforme a la representatividad de cada partido en el seno de la Cámara. Todo ello con la finalidad de otorgarle a la Directiva la mayor legitimidad democrática posible.

Conforme al artículo 2 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (RIDAN), al inicio de cada período constitucional de la Asamblea Nacional, se realizará la Sesión de Instalación, la cual se llevará a cabo, sin convocatoria previa, a las 11:00 a.m. del cinco de enero o del día posterior más inmediato posible. Tal como lo establece el artículo 3, subsiguiente, en dicha sesión los diputados se constituirán en Comisión bajo la conducción del diputado de mayor edad, a los solos efectos de que dirija el debate para la elección de la Directiva.

En los términos de los artículos 7 y 8 del RIDAN, en dicha sesión de instalación, así como al inicio de cada período anual de sesiones ordinarias, la Asamblea Nacional escogerá la Junta Directiva, la cual será elegida por el sistema de postulación por plancha, y resultará elegida la plancha que obtenga la mayoría simple de los diputados presentes. Seguidamente, el Presidente declarará instalada la Asamblea Nacional y hará la participación correspondiente al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, al Poder Ciudadano y al Poder Electoral.

El Secretario y del Subsecretario se elegirán fuera del seno de los diputados de la Asamblea Nacional, por mayoría de votos de sus miembros.

De acuerdo al artículo 26 de RIDAN, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional asume la representación del órgano legislativo del Poder Público Nacional, así como la gerencia y administración de la institución y coordina el debate y la disciplina parlamentaria en el pleno de la Asamblea<sup>145</sup>.

Por su parte, el Presidente de la Asamblea, asume las funciones de representación, administración, coordinación y gerencia de la Asamblea Nacional<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Artículo 26 RIDAN. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de la misión y funciones encomendadas al Poder Legislativo Nacional en la Constitución y demás leyes de la República.
  2. Cumplir y hacer cumplir este Reglamento y los acuerdos de la Asamblea Nacional.
  3. Estimular y facilitar la participación ciudadana a través del parlamentarismo social de calle y cualquier otro mecanismo, de conformidad con la Constitución de la República y la ley.
  4. Dar respuesta a los ciudadanos y ciudadanas que soliciten participar en las sesiones de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo previsto en este Reglamento.
  5. Presidir las sesiones de la Asamblea Nacional.
  6. Presentar en las sesiones la propuesta de Orden del Día.
  7. Dirigir la Asamblea Nacional.
  8. Direccionar el debate.
  9. Presidir la Comisión Delegada.
  10. Rendir cuenta pública sobre la gestión anual realizada por la Asamblea Nacional.
  11. Garantizar el buen funcionamiento de los servicios de apoyo a la gestión de la Asamblea Nacional, sus comisiones y subcomisiones, para el cumplimiento de sus funciones.
  12. Las demás que le sean encomendadas por la Asamblea Nacional y este Reglamento.
- Los integrantes de la Junta Directiva cooperaran entre sí en el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de sus responsabilidades y competencias.

<sup>146</sup> Artículo 27 RIDAN. Son atribuciones del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional:

1. Ejercer la representación de la Asamblea Nacional.
2. Convocar las sesiones de la Asamblea Nacional.
3. Decidir sesionar en sitios diferentes al hemiciclo de sesiones y/o en otras ciudades de la República.
4. Presidir, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones, de conformidad con este Reglamento.
5. Convocar las reuniones de Junta Directiva, Comisión Delegada y de la Comisión Consultiva.
6. Dirigir los debates conforme a este Reglamento y llamar al orden a los diputados o diputadas que lo infrinjan.

Debemos advertir que el vigente RIDAN, es por naturaleza un reglamento que tiene una visión totalitaria del régimen parlamentario. Por

7. Requerir de los ciudadanos y ciudadanas que asisten a las sesiones como invitados, participantes u observadores el debido respeto.
8. Coordinar, conjuntamente con los Vicepresidentes o Vicepresidentas, los servicios de secretaria, los servicios legislativos, los servicios de comunicación y participación ciudadana y los servicios administrativos, así como disponer lo relativo a la formulación, ejecución y control del presupuesto anual de la Asamblea Nacional.
9. Decidir todo lo relativo al personal, conforme al Estatuto correspondiente.
10. Disponer lo relativo a la salvaguarda y protección del patrimonio administrado por la Asamblea Nacional, en coordinación con los Vicepresidentes o Vicepresidentas.
11. Designar y sustituir a los Presidentes o Presidentas, Vicepresidentes o Vicepresidentas e integrantes de cada Comisión Permanente, Ordinaria o Especial.
12. Acreditar, una vez electos o electas en la forma descrita en este Reglamento, a los representantes de la Asamblea Nacional ante otros órganos del Poder Público.
13. Firmar las leyes, acuerdos, resoluciones, oficios, comunicaciones y demás documentos que sean despachados en nombre de la Asamblea Nacional o en el suyo propio en cumplimiento de sus atribuciones.
14. Responder oportunamente la correspondencia recibida.
15. Solicitar a los órganos del Poder Público y a todas las autoridades la cooperación y los informes necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Asamblea Nacional.
16. Formar parte del Consejo de Defensa de la Nación e informar a la Asamblea Nacional sobre su participación.
17. Rendir cuenta pública, al finalizar cada período anual, de la gestión realizada por la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones.
18. Garantizar el buen funcionamiento de los servicios de apoyo a la gestión de la Asamblea Nacional, comisiones y subcomisiones, para el cumplimiento de sus funciones.
19. Prorrogar las sesiones de la Asamblea Nacional.
20. Conceder licencia a los diputados hasta por diez días consecutivos, dando cuenta respectiva a la Asamblea Nacional. Para conceder licencia por un período mayor de diez días se requerirá la aprobación de la mayoría de la Asamblea Nacional.
21. Garantizar la seguridad personal de los diputados y diputadas mientras se encuentren en el salón de sesiones y en las instalaciones del Poder Legislativo.
22. Someter a la consideración de la plenaria la interpretación del presente Reglamento en caso de dudas u omisiones.
23. Dictar el reglamento que regule la función administrativa interna.
24. Las demás que le sean encomendadas por la Asamblea Nacional, la Constitución de la República, la ley y este Reglamento.

Parágrafo único. El Presidente o Presidenta podrá delegar las atribuciones de carácter administrativo que por esta norma se le confieren a funcionarios o funcionarias bajo su dependencia, debiendo publicarse la Resolución que contenga la Delegación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Los actos que realicen los funcionarios o funcionarias delegatarios indicarán expresamente que como tales actúan, y se considerarán cumplidos por el órgano delegante. El Presidente o Presidenta podrá revocar la Delegación conferida mediante el cumplimiento de las formalidades que se exigen para su concesión.

Atribuciones de los Vicepresidentes o Vicepresidentas

ello, las excesivas funciones y atribuciones que se le otorgan al Presidente de la Asamblea, demuestra que el objetivo es que la mayoría parlamentaria no solo tenga un control político del órgano, sino que el Presidente tenga un control férreo de la disciplina de esa misma mayoría y de los diputados de la oposición, todo con el fin de asegurar la permanencia y el poder del régimen.

Por su parte, los Vicepresidentes asumen las vacantes accidentales, temporales y absolutas del Presidente de la Asamblea y en ellos se pueden delegar las funciones presidenciales<sup>147</sup>.

Además, debemos indicar que si bien para ser diputado se requiere ser venezolano por nacimiento o naturalización, para ser miembro de la Directiva de la Asamblea Nacional, se requiere no tener otra nacionalidad, todo en los términos del artículo 41 de la Constitución<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Artículo 28 RIDAN. Son atribuciones de los Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional:

1. Coordinar, conjuntamente con el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, los servicios de secretaría, los distintos servicios de apoyo existentes y demás servicios administrativos.
2. Por mandato de la Presidencia podrán hacer seguimiento permanente al trabajo de las comisiones para la presentación de informes a la Comisión Consultiva o a la plenaria.
3. Las demás que les sean encomendadas por la Constitución de la República, la ley, la Asamblea Nacional, su Presidente o Presidenta, y este Reglamento.

Faltas temporales o accidentales

Artículo 29 RIDAN. Las faltas temporales o accidentales del Presidente o Presidenta serán suplidas por el Primer Vicepresidente o Primera Vicepresidenta y las de este o está por el Segundo Vicepresidente o Segunda Vicepresidenta.

Faltas absolutas

Artículo 30 RIDAN. La falta absoluta del Presidente o Presidenta, o de los Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional dará lugar a una nueva elección, de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 7 y 8 de este Reglamento.

<sup>148</sup> Artículo 41. Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Para ejercer los cargos de diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de Estados y Municipios no

La secretaria de la Asamblea Nacional tendrá las típicas funciones secretariales de apoyo en las sesiones plenarias y, entre ellas, se ocupará de la elaboración de actas y de conservar y asegurar el archivo documental y digital<sup>149</sup>.

---

fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley.

- <sup>149</sup> Artículo 33 RIDAN. Son atribuciones del Secretario o Secretaria de la Asamblea Nacional:
1. Ejercer las funciones que le competen como Secretario o Secretaria durante las sesiones de la Asamblea Nacional, la Comisión Delegada, la Junta Directiva y la Comisión Consultiva.
  2. Verificar el quórum a solicitud del Presidente o Presidenta y dar cuenta de ello.
  3. Leer los documentos que le sean requeridos durante las sesiones por la Presidencia.
  4. Elaborar, bajo instrucciones del Presidente o Presidenta y con base en la agenda de trabajo semanal acordada, la Cuenta y el Orden del Día, así como, con exactitud y concisión las actas de las sesiones. Automatizar la información y su ingreso inmediato a los servicios informáticos de la Asamblea Nacional y cualquier otro medio divulgativo, por conducto de las Direcciones Generales de Comunicación e Información y de Participación Ciudadana.
  5. Distribuir a cada diputado y diputada, mediante correo electrónico o por el medio más expedito posible, copia de la transcripción de sus intervenciones efectuadas durante la Sesión anterior, a los fines de la revisión correspondiente. Las versiones revisadas que no hayan sido devueltas a la Secretaría en las veinticuatro horas siguientes de su recepción, se entenderán conformes y se ordenará su impresión en el Diario de Debates.
  6. Llevar el control de asistencia de los diputados y diputadas a las sesiones de la Asamblea Nacional.
  7. Suministrar la información necesaria a los servicios administrativos para la tramitación de remuneraciones, viáticos, pasajes y cualesquiera otros pagos que deban hacerse a los diputados y diputadas, en virtud del cumplimiento de sus funciones.
  8. Tramitar ante la Presidencia los documentos de identificación que acrediten a los diputados y diputadas como tales, así como el pasaporte correspondiente cuando deban ausentarse del país en misión oficial.
  9. Publicar en el sistema automatizado el Orden del Día y cualesquiera otras informaciones que deban ser del conocimiento de los diputados, diputadas y la ciudadanía en general.
  10. Llevar al día el libro de actas de sesiones de la Asamblea Nacional y los demás libros de registro necesarios, expedientes y documentos de la Asamblea Nacional. Los libros llevarán el sello de la Asamblea Nacional en cada hoja de numeración consecutiva, y se abrirán o cerrarán mediante acta suscrita por el Presidente o Presidenta y el Secretario o Secretaria. Del libro de actas se llevará un registro automatizado de acceso público.
  11. Llevar actualizado un libro de conocimiento donde se registre todo expediente o documento que ingrese o se entregue por Secretaría. Del libro de conocimiento se llevará un registro automatizado de acceso público.
  12. Expedir certificaciones de las actas, documentos en curso o del archivo, a solicitud escrita de toda persona interesada, previa autorización del Presidente o Presidenta.

13. Velar por la observancia de las normas constitucionales y legales relativas al tratamiento de la información y al acceso de los ciudadanos y ciudadanas a sus fuentes primarias, tales como archivos y registros.
14. Despachar la correspondencia que acuerden la Asamblea Nacional, la Presidencia, la Junta Directiva y las demás que le corresponda en el ejercicio de sus funciones.
15. Custodiar el archivo histórico del Poder Legislativo Nacional y el archivo de la Asamblea Nacional, procurar su conservación y preservación, asegurar el tratamiento adecuado de los documentos y la información, así como conformar un archivo microfilmado y una base de datos digitalizada de ambos archivos.
16. Formar el expediente contentivo de todo proyecto de ley o acuerdo admitido por la plenaria, el cual contendrá, al menos, el proyecto original y sus reformas, los informes de la Comisión respectiva, de los asesores, la relación del proceso de consultas efectuadas a la sociedad y los resultados obtenidos.
17. Ejercer la guarda y custodia de los sellos de la Asamblea Nacional.
18. Notificar oportunamente a los diputados y diputadas de todos los hechos y circunstancias que lo ameriten.
19. Remitir a la mayor brevedad copia de todos los documentos y actos de la Asamblea Nacional al servicio de información legislativa y al portal de Internet de la Asamblea Nacional, así como cooperar en el suministro de la información que éste requiera para ser publicada a través de los medios de comunicación disponibles.
20. Verificar la exactitud y autenticidad de los textos de las leyes aprobadas, acuerdos y demás actos de la Asamblea Nacional, así como de todas las publicaciones que ésta ordene.
21. Supervisar la edición y publicación del Diario de Debates y de cualquier otra publicación que se ordene. El Diario de Debates y la gaceta legislativa se publicarán por los medios de comunicación disponibles.
22. Proveer todo cuanto sea necesario para el mejor desarrollo de las sesiones de la Asamblea Nacional, garantizar que en las sesiones se realicen grabaciones sonoras y registros taquigráficos, y ejercer la guarda y custodia de las cintas o casetes, respaldos taquigráficos y las actas.
23. Coordinar el ceremonial y los servicios de protocolo.
24. Rendir cuenta pormenorizada al Presidente o Presidenta de todos los actos relacionados con la Secretaría.
25. Colaborar con los demás servicios de la Asamblea Nacional.
26. Atender las solicitudes de asistencia y servicio que, en consonancia con sus atribuciones, le sean hechas por los diputados y diputadas.
27. Llevar con la debida confidencialidad y bajo la supervisión directa de la Junta Directiva, el registro de declaración jurada de bienes y actividades económicas presentada por los diputados y diputadas.
28. Las demás que le sean atribuidas por la Asamblea Nacional, la Junta Directiva, su Presidente o Presidenta, la Constitución de la República, la ley y este Reglamento.

Del Subsecretario o Subsecretaria

Artículo 34 RIDAN. El Subsecretario o la Subsecretaria colaborará con el Secretario o la Secretaria en las funciones que le son propias y ejercerá las que le sean delegadas por él, encomendadas por la Asamblea Nacional, su Presidente o Presidenta, y cubrirá las vacantes del Secretario o la Secretaria.

### **1.2.2. Las comisiones parlamentarias. Las Comisiones Permanentes, Ordinarias y Especiales**

Las comisiones parlamentarias tienen a su cargo la realización del trabajo detallado que harán posible el cumplimiento de las funciones esenciales del parlamento. Las sesiones plenarias de la Asamblea sirven para el debate político y formalizar las decisiones del cuerpo colegiado. En las comisiones de trabajo es donde se hace el análisis detallado de los textos normativos a sancionar. Es en las comisiones donde se desarrolla el proceso de consulta a los especialistas, legisladores y demás interesados, y donde se hace el mayor aporte técnico necesario para depurar y consensuar el texto legislativo. En las comisiones parlamentarias se preparan los informes que van a discusión en el pleno de la Asamblea. Igualmente, en el ejercicio de la función contralora, las comisiones, constituyen el escenario para adelantar las investigaciones y desarrollar las interpelaciones y las invitaciones a comparecer. De allí radica la importancia que tienen las comisiones para el desarrollo del trabajo parlamentario.

Conforme al artículo 193 constitucional, la Asamblea Nacional contará con tres tipos de comisiones: las permanentes, las ordinarias y las especiales. Así, el artículo en cuestión señala, que “Las Comisiones Permanentes, en un número no mayor de quince, estarán referidas a los sectores de actividad nacional. Igualmente, podrá crear Comisiones con carácter temporal para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su Reglamento. La Asamblea Nacional podrá crear o suprimir Comisiones Permanentes con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.”

A nuestro modo de ver, limitar el número de Comisiones Permanentes en la Constitución, afecta gravemente la autonomía de la Asamblea Nacional para desarrollar su propio trabajo y afecta su capacidad organizativa. La tendencia de los parlamentos democráticos es a fortalecer el trabajo en comisiones y tener la mayor facilidad de conformarlas a conveniencia, sin limitaciones cuantitativas. Mientras más posibilidad tenga la Asamblea Nacional de crear Comisiones Permanentes especializadas, más sólida podrá considerarse su estructura y organización, lo cual favorecerá el equilibrio entre los órganos del Poder Público Nacional.

Las Comisiones Permanentes, como su nombre lo indica, tienen un carácter estable y especializado, no podrán exceder de quince y el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional fijara su número, denominación y competencias, así como sus reglas de organización interna y de funcionamiento<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Artículo 39. Las comisiones permanentes son:

1. Comisión Permanente de Política Interior: conocerá los asuntos relativos al régimen político, funcionamiento e interrelación con las instituciones públicas, administración de justicia, la plena vigencia de los derechos humanos, las garantías constitucionales, identificación, registro civil, uso y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, legitimación de capitales provenientes del narcotráfico, delitos conexos, financiamiento al terrorismo y la seguridad ciudadana.
2. Comisión Permanente de Política Exterior, Soberanía e Integración: estudiará todos los asuntos relacionados con los procesos de integración que adelante el país, las relaciones con otros estados, organismos internacionales y demás entidades de derecho público internacional; así como lo relativo a tratados, convenios y demás materias afines, y conocerá sobre las materias relativas a la soberanía nacional, la autodeterminación, la paz mundial, la construcción de un mundo multipolar, la cooperación internacional, igualmente conocerá de la organización y régimen jurídico administrativo del servicio exterior venezolano.
3. Comisión Permanente de Contraloría: tendrá a su cargo la vigilancia sobre la inversión y utilización de los fondos públicos en todos los sectores y niveles de la Administración Pública, así como sobre la transparencia a que están obligados los entes financieros y públicos con las solas limitaciones que establece la Constitución de la República y la ley.
4. Comisión Permanente de Finanzas y Desarrollo Económico: conocerá todo lo concerniente al presupuesto, crédito público, políticas financieras, monetarias y cambiarias, bancos y otros institutos de crédito, seguros, materia tributaria y otras de la misma índole, del presupuesto de la Asamblea Nacional y supervisar su ejecución, así como de los asuntos relacionados con la actividad productiva del país en los sectores agrícola, pecuario, pesquero, acuífero, industrial, comercial, de servicios y turismo.
5. Comisión Permanente de Energía y Petróleo: conocerá todo cuanto se refiere a las políticas petrolera, minera y energética.
6. Comisión Permanente de Defensa y Seguridad: le corresponde el estudio de los asuntos de defensa y seguridad de la Nación, funcionamiento, organización y gestión de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, política fronteriza y ordenación territorial y adecuada integración del territorio en la promoción de su desarrollo económico.
7. Comisión Permanente de Desarrollo Social Integral: conocerá lo que atañe a la seguridad social, mujer e igualdad de género, trabajo, salud, educación, deporte, patrimonio histórico y cultural de la Nación y política social.
8. Comisión Permanente de Cultos y Régimen Penitenciario: conocerá todos los asuntos relacionados con la libertad e igualdad de cultos, así como lo relacionado con el desarrollo de mecanismos que contribuyan con un sistema penitenciario para la rehabilitación del interno o de la interna y su reinserción social.
9. Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático: conocerá de los asuntos relativos a la conservación, defensa y mejoramiento del medio ambiente,

Así, el artículo 38 del RIDAN señala, que las Comisiones Permanentes estarán referidas a los sectores de la actividad nacional y están encargadas de “estudiar la materia legislativa a ser discutida en las sesiones, realizar investigaciones, ejercer controles; estudiar, promover, elaborar y evacuar proyectos de acuerdos, resoluciones, solicitudes y demás materias en el ámbito de su competencia, que por acuerdo de sus miembros sean consideradas procedentes, y aquellas que le fueren encomendadas por la Asamblea Nacional, la Comisión Delegada, los ciudadanos o ciudadanas y las organizaciones de la sociedad”.

Conforme al artículo 40 del RIDAN, “las Comisiones Permanentes contarán con un número impar de integrantes no inferior a siete ni superior a veinticinco”; será el Presidente de la Asamblea Nacional, quien designará a los miembros de las comisiones y fijará el número de diputados participantes en cada una de ellas. Todos los diputados deberán

---

el uso sustentable de los recursos naturales, el conjunto de los caracteres climáticos y el calentamiento global.

10. Comisión Permanente de Pueblos Indígenas: será de su competencia el estudio y desarrollo de la legislación concerniente a los pueblos indígenas, la protección de los derechos, garantías y deberes que la Constitución de la República y las leyes les reconocen, y la promoción y organización de la participación en el ámbito de su competencia.
11. Comisión Permanente del Poder Popular y Medios de Comunicación: elaborará la legislación para desarrollar los mecanismos de participación ciudadana y promoverá el papel protagónico que deben tener los ciudadanos en el proceso de transformación del país, así como lo correspondiente al desarrollo de las telecomunicaciones, los medios de comunicación social, la libertad de expresión y el derecho a la información veraz y oportuna.
12. Comisión Permanente de Ciencia, Tecnología e Innovación: será de su competencia lo relacionado con la promoción como interés público de la ciencia, la tecnología, la innovación, el conocimiento; como instrumentos necesarios para el desarrollo económico, político y social del país; así como el cumplimiento de los principios éticos de estas actividades.
13. Comisión Permanente de Cultura y Recreación: se ocupa de los asuntos relacionados con la difusión y promoción de las manifestaciones y tradiciones autóctonas, la promoción de las culturas populares constitutivas de la venezolanidad y el respeto a la interculturalidad bajo el principio de la igualdad de las culturas, así como de la recreación y esparcimiento.
14. Comisión Permanente de la Familia: se ocupará de todo lo relativo a la protección de la familia y su desarrollo integral, en función del esfuerzo común, la igualdad de derechos y deberes y el respeto recíproco entre sus integrantes, la protección de la paternidad y la maternidad, igualmente la protección del matrimonio y las uniones estables de hecho.
15. Comisión Permanente de Administración y Servicios: se ocupará de todo lo relativo a los servicios públicos, vialidad, transporte, vivienda y desarrollo urbano.

formar parte de una Comisión Permanente y cada comisión conformara su propia directiva.

Por su parte, las Comisiones Ordinarias tendrán “un carácter estable y continuo, para el tratamiento y examen de asuntos vinculados al ámbito parlamentario”, todo ello en los términos del artículo 41 del RIDAN<sup>151</sup>.

Las Comisiones Especiales tienen un carácter temporal y se agotan con el cumplimiento del objeto para las cuales fueron creadas y normalmente están vinculadas al estudio e investigación de temas específicos. Así, el artículo 42 del RIDAN establece, que:

“La Asamblea Nacional podrá crear comisiones especiales con carácter temporal para investigación y estudio, cuando así lo requiera el tratamiento de alguna materia. Corresponde al Presidente o Presidenta, en consulta con el resto de la Junta Directiva, designar a sus integrantes y, de entre ellos o ellas, a quienes ejercerán la presidencia y vicepresidencia de las mismas. Las comisiones especiales sólo actuarán para el cumplimiento del objetivo que les haya sido encomendado y en el plazo acordado por la Asamblea Nacional. Si no se fija plazo alguno, se entenderá que es de treinta días continuos. La instalación de las comisiones especiales se realizará inmediatamente después de su designación y se reunirán por lo menos una vez a la semana. Cumplida la misión encomendada, al resultar aprobado el informe respectivo o por decisión de la Asamblea Nacional, la Comisión cesará en su funcionamiento.”

### **1.2.3. La Comisión Delegada**

Durante los dos periodos de receso de la Asamblea Nacional, conforme al artículo 195 constitucional, funcionará la Comisión Delegada integrada por el Presidente, los Vicepresidentes y los Presidentes de las Comisiones Permanentes.

---

<sup>151</sup> Artículo 41. La Asamblea Nacional podrá crear comisiones ordinarias, con carácter estable y continuo, para el tratamiento y examen de asuntos vinculados al ámbito parlamentario. Dichas comisiones estarán integradas en la forma que se establezca en la plenaria, y con el quórum de funcionamiento y de votación que se establece en este Reglamento.

Dicha Comisión Delegada tendrá las atribuciones contempladas en el artículo 196 subsiguiente, tales como convocar la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias, cuando así lo exija la importancia de algún asunto; autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional; autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales; designar Comisiones temporales integradas por miembros de la Asamblea; ejercer las funciones de investigación atribuidas a la Asamblea y; autorizar al Ejecutivo Nacional por el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para crear, modificar o suspender servicios públicos en caso de urgencia comprobada.

La Comisión Delegada puede comportar críticas en cuanto a su conformación como en cuanto a sus atribuciones. Somos del criterio, que la Comisión Delegada podría ser conformada de manera más representativa, asegurándose la participación democrática de los partidos políticos que hacen vida en la Asamblea. Asimismo, se deberían reformular sus competencias, de manera tal que se justificara su existencia.

En la segunda parte de este trabajo, abordaremos algunas propuestas sobre la Comisión de Delegada, ya que cuestionamos su existencia en los términos consagrados en la Constitución. Asimismo, como lo veremos enseguida, nos proponemos cuestionar el régimen de sesiones parlamentarias, favoreciendo el sistema de sesiones permanentes, con lo cual la Comisión Delegada, como órgano parlamentario, tendría que reformularse o desaparecer.

#### **1.2.4. El régimen de sesiones de trabajo y tipos de sesiones**

La Asamblea Nacional trabaja en un régimen de sesiones. De conformidad con el artículo 219 constitucional, el primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto y; el segundo período, comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> Artículo 219. El primer período de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional comenzará, sin convocatoria previa, el cinco de enero de cada año o el día posterior más inmediato posible y durará hasta el quince de agosto. El segundo período comenzará el quince de septiembre o el día posterior más inmediato posible y terminará el quince de diciembre.

Dichas sesiones serán convocadas por la Presidencia de la Asamblea Nacional, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y ellas tendrán un tiempo de duración expresamente señalado o durarán hasta agotar el orden del día.

Por su parte, durante el período de vacancia de la Asamblea Nacional, se podrán convocar a sesiones extraordinarias, sea por parte del Presidente de la República, mediante decreto en Consejo de Ministros, o por la Comisión Delegada de la Asamblea Nacional, para tratar las materias que señale expresamente la convocatoria. Dicha convocatoria debe estar signada por la necesidad y la urgencia, tal como lo indica el artículo 220 constitucional<sup>153</sup>.

Todas las sesiones serán públicas y excepcionalmente podrán declararse privadas o secretas mediante decisión de la mayoría absoluta de los diputados, a proposición de cualquiera de ellos.

Se podrán convocar sesiones especiales con un carácter protocolar, fundamentalmente para conmemorar algún acontecimiento o cumplir con una agenda al cual se le quiera otorgar alguna solemnidad.

De toda sesión se levantará un acta y la misma será grabada y habrá un registro taquigráfico de la misma.

El régimen de las sesiones y la instalación de la Asamblea Nacional estará regulado en el correspondiente Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea<sup>154</sup>.

Ahora bien, tal como lo apunta el Profesor Orlando Tovar Tamayo, este régimen de sesiones se justificaba en razones históricas y políticas. Las razones históricas estaban relacionadas con las dificultades de los parlamentarios, en épocas pasadas, para trasladarse permanentemente a la sede del parlamento y estar alejados de sus familias; desde el punto de vista político, en los sistemas monárquicos absolutistas, no interesaba mucho al poder que el parlamento estuviera sesionando permanentemente.

---

<sup>153</sup> Artículo 220. La Asamblea Nacional se reunirá en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que les fueren conexas. También podrá considerar las que fueren declaradas de urgencia por la mayoría de sus integrantes.

<sup>154</sup> Artículo 221. Los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de la Asamblea Nacional, y para el funcionamiento de sus Comisiones, serán determinados por el reglamento.

En este sentido, el Profesor Tovar Tamayo textualmente señaló:

Tradicionalmente los parlamentos no funcionan en forma permanente, lo hacen sólo durante ciertos lapsos del año a los cuales se les denominan sesiones.

Los motivos que explican estas limitaciones temporales al funcionamiento de los Congresos pueden ser clasificados en dos grandes grupos: de carácter político y de carácter histórico.

Motivos de carácter histórico

Sir Gourtinay P. Albert los resume en forma muy breve, diciendo: “Los viajes eran difíciles, peligrosos y raros; los parlamentarios no podían permanecer largo tiempo alejados de sus casas. El principal objeto de la reunión era un pacto entre el rey y sus súbditos. El rey necesitaba dinero, y para que éste fuera concedido, exigía se le fueran atendidas ciertas reclamaciones, sobre las que se habían presentado las debidas solicitudes”; piénsese que se está hablando del Parlamento inglés, el cual casi desde su inicio logró poderes propios. En otros países, la naturaleza misma del poder nos explica la poca a ninguna necesidad de que se reunieran los estamentos del ramo.

Motivos de carácter político

Significando el Parlamento un poder que a más de elaborar las leyes, controla al Poder Ejecutivo, es lógico pensar que éste buscara todos los recursos a su alcance para reducir el periodo de sesiones de su contralor máximo. Sosteniendo esta argumentación, opina Marcel Prélot: “La práctica de sesiones esporádicas se origina en la monarquía limitada, en donde se espera del Parlamento sólo una actividad legislativa, moderada y circunscrita”. Más adelante afirma: “Se mantiene esta práctica durante el parlamentarismo monista de la III República, donde en muchas ocasiones, el acto de clausura de la Cámara prolongó oportunamente la cartera de un ministro en dificultades”

En Venezuela, cada vez que el pueblo, a través de sus representantes legítimos, se ha dado una Constitución, el periodo de sesiones ha ido alargándose y, aún más, se le ha reconocido a las Cámaras la facultad de prolongarlas. Contrasta este hecho con corto tiempo de duración de las sesiones de las Cámaras en las constituciones de tipo cesáreo. La Constitución del 53 establece sesiones durante 100 días improrrogables, frente a los 90 días,

prorrogables hasta por 90 días más, que permite el texto del 47 y a los 188 días que permite normalmente la Constitución de 61<sup>155</sup>.

En tal sentido, la justificación del régimen de sesiones parecería estar plenamente superada en un sistema democrático por lo cual propondríamos, en tal sentido, un sistema de sesiones permanente, a fin de fortalecer el trabajo parlamentario. La regla sería una sesión permanente y la excepción, la vacancia temporal parlamentaria acordada por el seno de la Cámara. En la segunda parte de este trabajo, haremos la propuesta del caso, lo cual afectaría el funcionamiento y organización del órgano legislativo.

### **1.2.5. Quórum**

De acuerdo al artículo 221 de la Constitución, el quórum de funcionamiento de la Asamblea Nacional no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de sus integrantes<sup>156</sup>.

## **1.3. La condición de diputado**

### **1.3.1. Número de diputados, reglas para su elección y mandato**

Conforme al artículo 186 constitucional<sup>157</sup>, la Asamblea Nacional estará conformada por diputados electos en cada entidad federal y en el Distrito Capital. El administrador electoral estableció para las últimas

---

<sup>155</sup> Tovar, Orlando. Derecho Parlamentario. Colección Historia Constitucional Venezolana. UCV. Caracas, 1973. Págs. 40 y 41.

<sup>156</sup> Artículo 221. (...) El quórum no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los o las integrantes de la Asamblea Nacional.

<sup>157</sup> Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

elecciones legislativas, un número de 167 diputados que conforman la Asamblea Nacional. Dichos diputados son electos a través de votaciones directas, universales y secretas, a razón de al menos tres diputados por cada entidad federal y el Distrito Capital. La determinación del número de diputados a elegir y la distribución de los mismos en los circuitos electorales, le corresponde al Consejo Nacional Electoral, mediante resolución, utilizando para ello la base poblacional de uno coma uno por ciento de la población total del país.

La universalidad del voto consiste en minimizar o disminuir las barreras y limitantes a los efectos de conformar el cuerpo electoral; la elección directa significa que el elector, al sufragar, elige al representante parlamentario, sin intermediación alguna y; por último, el voto secreto implica que el votante puede expresar su opinión a través del sufragio, de manera libre y a consciencia.

El sistema electoral venezolano para elegir a los diputados se constituye en un sistema mixto a una sola vuelta, donde se combina el sistema uninominal mayoritario con el de la representación proporcional de las minorías.

Así, se utiliza el sistema de representación proporcional de las minorías para elegir 51 diputados de los 167 que conforman la Asamblea Nacional, estableciendo a la entidad federal o estado de la federación y el Distrito Capital como circuito electoral. En tal sentido, por cada estado y el Distrito Capital, los partidos o grupos de electores proponen una lista cerrada y bloqueada, sufragando los electores por una tarjeta de partido o grupo de electores. Dichos cargos a diputados se distribuyen, tal como lo establece el sistema de representación proporcional de las minorías, conforme al sistema D'Hont, de manera proporcional al número total de votos obtenidos por cada partido en dicho circuito electoral<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Asimismo, 113 de los 167 diputados que conforman la Asamblea Nacional se eligen de manera nominal, por circuitos que se conforman dentro de cada entidad federal o estado de la federación y el Distrito Capital. En tal caso, los electores votan por nombre y apellido, nominalmente, por los candidatos postulados; es lo que denominamos el voto personalizado o nominal mayoritario. En cada uno de estos circuitos resulta ganador el candidato que allá obtenido el mayor número de votos<sup>159</sup>.

El primer sistema favorece la justicia electoral, permitiendo que partidos con menos votantes puedan estar representados en el órgano colegiado. Con el sistema nominal mayoritario, que es más sencillo, se favorece la personalización del voto y la relación directa elector-elegido. El primer sistema favorece la representación partidista, pero atomiza la participación de los partidos en el órgano colegiado, creando eventualmente inestabilidad política. El segundo método de escrutinio arroja mayorías más claras y estables.

Debemos agregar que los pueblos indígenas tienen el derecho de elegir, conforme a sus costumbres, 3 diputados, completando así el total de 167 diputados que conforman la Asamblea Nacional<sup>160</sup>. Es posible que se pueda considerar que estos 3 diputados indígenas, adicionales a los ya elegidos en los correspondientes circuitos electorales, signifique una sobrevaloración de la representación indígena en Venezuela. En efecto, los indígenas no solo eligen a los diputados por lista en los estados donde residen y los diputados nominales en su circuito electoral, sino que también eligen diputados-representantes de los pueblos indígenas, siendo que la población indígena en nuestro país representa, aproximadamente, el 2 % de la población total<sup>161</sup>. No obstante, bajo un entendimiento progresivo de los derechos de los pueblos indígenas, se puede considerar y justificar la existencia de estos 3 representantes adicionales a pesar de que los indígenas representan una minoría en la población

---

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

<sup>159</sup> Ídem.

<sup>160</sup> Ídem.

<sup>161</sup> Censo de Población y Vivienda 2011. Gerencia General de Estadísticas Demográficas Instituto Nacional de Estadística. En dicho censo se estima una población indígena de 724.592 personas.

nacional, ya que en el ámbito internacional y nacional de protección de los derechos humanos ha sido reconocida la situación de vulnerabilidad propia de los mismos y los distintos obstáculos que enfrentan en tener una participación efectiva en asuntos de interés nacional, en particular aquellos con consecuencias graves y directas en su modo de vida.

Por último, sobre este punto debemos señalar que con cada diputado nominal se elige su respectivo suplente. En el caso de los diputados por lista, la suplencia o vacante la ocupa el siguiente de la lista de postulados como diputados.

Conforme al artículo 192 constitucional<sup>162</sup>, los diputados a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Por naturaleza y conforme lo establece el artículo 201, de la Constitución, los diputados “son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino solo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal.”

Por otro lado, el artículo 197 de la Constitución<sup>163</sup> establece la obligación que tienen los diputados de informar anualmente a sus electores de la gestión adelantada. Asimismo se señala, que en caso de incumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades como parlamentarios, estos estarían sometidos a la revocatoria de su mandato mediante referendo, contemplado el artículo 72 de la Constitución<sup>164</sup>. En caso de que

<sup>162</sup> Artículo 192. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas.

<sup>163</sup> Artículo 197. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional están obligados u obligadas a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores y electoras, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados e informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea. Deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos o elegidas y estarán sometidos o sometidas referendo revocatorio del mandato en los términos previstos en esta Constitución y en la ley sobre la materia.

<sup>164</sup> Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de

prosperare dicho referendo y su mandato quede revocado, no podrá optar a cargos de elección popular en el siguiente período. El problema que se presenta es la procedencia de la revocatoria del mandato de diputados electos en listas; en ese caso, no hay regulación al respecto, ni pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia interpretando dicha norma. Sería difícil determinar cómo se calcula la mayoría requerida para la procedencia del revocatorio y el régimen de la suplencia.

### **1.3.2. Condiciones de elegibilidad, de inelegibilidad e incompatibilidades**

Las condiciones de elegibilidad son los requisitos positivos que se requieren para ser diputado a la Asamblea Nacional. En tal sentido, el artículo 188 constitucional señala que para ser elegido diputado a la Asamblea Nacional se requiere: ser venezolano por nacimiento, o por naturalización con, por lo menos, quince años de residencia en territorio venezolano; ser mayor de veintiún años de edad y; haber residido cuatro años consecutivos en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección.

Sobre este punto debemos indicar que si bien para ser diputado se requiere ser venezolano por nacimiento o naturalización, para ser miembro de la Directiva de la Asamblea Nacional, se requiere no tener otra nacionalidad, todo en los términos del artículo 41 de la Constitución<sup>165</sup>.

---

los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

<sup>165</sup> Artículo 41. Sólo los venezolanos y venezolanas por nacimiento y sin otra nacionalidad, podrán ejercer los cargos de Presidente o Presidenta de la República, Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, Presidente o Presidenta y Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional, magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, Presidente o Presidenta del Consejo Nacional Electoral, Procurador o Procuradora General de la República, Contralor o Contralora General de la República, Fiscal General de la República, Defensor o Defensora del Pueblo, Ministros o Ministras de los despachos relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de los Estados y Municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional.

Para ejercer los cargos de diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, Ministros o Ministras; Gobernadores o Gobernadoras y Alcaldes o Alcaldesas de Estados y Municipios no

Es notorio indicar, que ha sido sistemática la vulneración el tercer requisito antes señalado, referente a la obligación de residencia por cuatro años consecutivos antes de la fecha de la elección en el circuito electoral por el cual se postula. El administrador electoral ha consentido la violación de esta condición o requisito, permitiendo que candidatos sin arraigo en el circuito electoral donde se postulan y, por su puesto, sin tener los años requeridos de domicilio en el mismo, se puedan postular.

Asimismo, existen condiciones negativas u obstáculos que se deben remover o subsanar para el momento de la postulación como candidato a diputado a la Asamblea Nacional; es lo que hemos denominamos las condiciones de inelegibilidad.

Así, el artículo 189 de la Constitución establece que no podrán ser elegidos diputados a la Asamblea Nacional: el Presidente la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de los institutos autónomos y empresas del Estado, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos; los Gobernadores y Secretarios de gobierno de los Estados y autoridades de similar jerarquía del Distrito Capital, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos y; los funcionarios municipales, estatales o nacionales, de institutos autónomos o empresas del Estado, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúa, salvo si se trata de un cargo accidental, asistencial, docente o académico.

Asimismo la Constitución en los artículos 190 y 191, consagra una serie de incompatibilidades para el ejercicio del cargo, que pretenden resguardar el decoro y la independencia de la función parlamentaria y el principio de la dedicación exclusiva en el ejercicio en el cargo. Así, los diputados no podrán ser propietarios o propietarias, administradores o directores de empresas que contraten con personas jurídicas estatales, ni podrán gestionar causas particulares de interés lucrativo con las mismas. Durante la votación sobre causas en las cuales surjan conflictos de intereses económicos. En estos casos, de acuerdo a la norma citada, los diputados que estén involucrados en dichos conflictos, deberán

---

fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir los requisitos de aptitud previstos en la ley.

abstenerse. Igualmente, los diputados no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva.

En los términos de Orlando Tovar Tamayo, se entiende por incompatibilidades:

“[L]a prohibición hecha al parlamentario, bajo la pena de pérdida del mandato, de asumir funciones simultáneas o concurrentes con las rupias de su situación. Esta prohibición se base en primer término en una razón moral: debe estar el representante dedicado por completo al cumplimiento de los deberes que involucra el mandato, los cuales ocupan la mayoría de su tiempo y en razones de carácter jurídico: en muchas el parlamento, como contralor de la administración podría verse ante la circunstancia de enjuiciar su propia actuación como funcionario”<sup>166</sup>.

A fin de asegurar la dedicación exclusiva del diputado a sus funciones parlamentarias, la propia Constitución indica, en su artículo 197, que “están obligados u obligadas a cumplir sus labores a dedicación exclusiva, en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores y electoras, atendiendo sus opiniones y sugerencias y manteniéndolos informados e informadas acerca de su gestión y la de la Asamblea.”

Es importante señalar que el régimen parlamentario establecido, sanciona al diputado que acepta un sobrevenido cargo o función pública con la pérdida de su investidura y no podrá regresar a su labor parlamentaria, una vez cese en dicha función.

### **1.3.3. Beneficios y privilegios parlamentarios: La irresponsabilidad y la inmunidad**

Existen mecanismos de protección parlamentaria, cuyo objetivo es asegurar que los parlamentarios puedan cumplir su mandato y ejercer

---

<sup>166</sup> Orlando Tovar Tamayo. *Op.cit.* Pág.55. Señala más adelante Tovar Tamayo, que los congresos de los períodos gomecista, de López Contreras y de Medina Angarita, adolecían de este vicio, ya que estaban integrados en casi su totalidad por funcionarios y empleados públicos.

a plenitud la función para la cual fueron electos. La irresponsabilidad y la inmunidad constituyen privilegios o beneficios parlamentarios, de orden público, que aseguran la independencia e integridad del diputado. Resulta fundamental agregar, que dichos beneficios o prerrogativas se otorgan a la función parlamentaria y en beneficio del parlamento, para asegurar el cumplimiento del cometido o funciones del órgano legislativo del Poder Público Nacional. En tal sentido, dichos privilegios no pueden ser renunciados por el diputado.

Estos beneficios tienen su origen en la Carta Magna de las Libertades Inglesas, donde se prescribe la garantía que tendrán los miembros del parlamento durante el viaje de ida hasta la Corte, la duración de las sesiones y el viaje de regreso a su ciudad y en el *Bills of Rights* de 1689 donde se consagra que las elecciones de los miembros del Parlamento Inglés deben ser libres y que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento <sup>167</sup>. Asimismo, la Constitución Francesa de 1790, estableció que:

“7. Los representantes de la Nación son inviolables: No podrán ser investigados, acusados ni juzgados en ningún momento por lo que hubieran dicho, escrito o hecho en el ejercicio de sus funciones de representantes. 8. Podrán por hechos criminales, ser detenidos en caso de flagrante delito o en virtud de un auto de detención; pero se dará aviso, sin dilación, al Cuerpo legislativo; y la persecución no podrá continuarse más que después de que el Cuerpo legislativo haya decidido si ha lugar a la acusación<sup>168</sup>.”

### **1.3.3.1. La irresponsabilidad**

Como señalamos, la irresponsabilidad tiene su origen en el derecho inglés, para evitar la persecución de la corona contra los miembros del parlamento. En tal sentido, no se le puede exigir responsabilidad alguna

---

<sup>167</sup> “*BILL OF RIGHTS*” Ley que Declara los Derechos y Libertades de los Ingleses y Establece el Orden de Sucesión de la Corona. (Inglaterra, 1689)

<sup>168</sup> Constitución Francesa de 1790, Capítulo Primero, Sección V, Artículo Primero, puntos 7 y 8.

a un diputado por los votos y opiniones que emita en el ejercicio de sus funciones, todo en los términos del artículo 199 constitucional<sup>169</sup>.

El Profesor José Guillermo Andueza expresa sobre el origen de la irresponsabilidad parlamentaria y el concepto de dicha prerrogativa, lo siguiente:

La inviolabilidad, llamada también irresponsabilidad, tiene su origen en el derecho inglés. Durante los siglos XIV, XV, XVI y XVII se libra en Inglaterra una larga lucha entre la Cámara de los Comunes y la Corona. Durante esa época, la Corona utiliza distintos procedimientos, como persecuciones judiciales, para impedir críticas e investigaciones parlamentarias. Bajo el reinado de Ricardo II, un Diputado fue condenado como traidor porque propuso una reducción de los gastos de la Corona. En 1621, la Cámara declara que sus miembros no pueden ser detenidos ni vejados, excepto la propia censura de la Cámara, por las proposiciones hechas. Todo parlamentario tiene el derecho: “de hablar, razonar o hacer declaraciones sobre toda cuestión relativa al Parlamento o a los asuntos parlamentarios”. Fue con la revolución de 1688 cuando se estableció entre la Declaración de Derechos la siguiente norma: “La libertad de palabra, de debates y de procedimientos en el parlamento no podrá ser objeto de persecuciones ni cuestionado ante una Corte, o en algún lugar fuera del Parlamento”.

¿En qué consiste la inviolabilidad? La Constitución dispone que: No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores ni a los Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Solo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos<sup>170</sup>.

Dicha irresponsabilidad es civil y penal y, en tal sentido, no pueden ser sometidos a un juicio penal por injuria o difamación, ni se les puede exigir resarcimiento por daños y perjuicios causados por las opiniones

<sup>169</sup> Artículo 199. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con esta Constitución y con los reglamentos.

<sup>170</sup> José Guillermo Andueza. *El Congreso: Estudio Jurídico*. 5 edición. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1993. Págs. 29 - 30.

emitidas. Políticamente solo responden ante sus electores, al momento de una reelección o en caso de revocatoria de mandato mediante referendo.

El beneficio tiene una duración absoluta y total o, en otros términos, es perpetuo. Como ya lo planteamos, dicho beneficio es irrenunciable y aunque es personal, se consagra en beneficio del parlamento, a los fines de garantizar su independencia y buen funcionamiento. Es de orden público y se hace valer de oficio.

Quizás el tema más controvertido a este respecto, es el de delimitar cuando un diputado se encuentra en el ejercicio de sus funciones y está protegido por la irresponsabilidad. De acuerdo a la Constitución, el beneficio procede en tanto y en cuanto el diputado esté en ejercicio de sus funciones. Lo importante es determinar, qué se entiende “por estar en el ejercicio de sus funciones”.

José Guillermo Andueza sostiene que la irresponsabilidad aplica cuando el parlamentario está pronunciando:

un discurso en la Cámara, en una de las Comisiones Parlamentarias, o en su escrito presentado a la Cámara, o a las Comisiones del Congreso, contenidas en proyectos de leyes, o de proposiciones hechas en un debate. (...) Asimismo, son irresponsables por las opiniones emitidas en cualquier acto en cual actúen en representación de la Cámara. En cambio, el congresista es responsable por aquellas opiniones emitidas fuera del ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, el Senador o el Diputado es responsable de un discurso pronunciado en mitin de su partido o en un escrito publicado en un diario. Asimismo, es responsable de aquellas faltas o delitos cometidos dentro del recinto de la Cámara que no tipifiquen un delito de opinión o a un espectador dentro de la propia Cámara es responsable por este hecho<sup>171</sup>.

Agrega, el profesor Andueza, que el beneficio o la prerrogativa parlamentaria de la irresponsabilidad debe ser interpretado de manera restrictiva.

Juan Miguel Matheus Fernández, por su parte, sobre este tema, sostiene lo siguiente:

---

<sup>171</sup> José Guillermo Andueza. *Op.Cit.* Pág. 30.

“la irresponsabilidad no cubre todas las opiniones expresadas por los Diputados. Pensamos que no deben realizarse interpretaciones constitucionales que avalen delitos en contra de la honra de las personas ni tampoco en contra de la majestuosidad del debate público. En caso de que dichas opiniones constituyan delitos contra otros Diputados o contra terceras personas ajenas a las Cámaras, entonces han de activarse los mecanismos jurisdiccionales para el juzgamiento de parlamentarios que están establecidos en el ordenamiento jurídico (...). Para el caso de que las opiniones manifestadas por los parlamentarios no constituyan delito, pero se alejen del decoro público y de la dignidad de la institución parlamentaria, el Presidente de la Asamblea Nacional puede activar los mecanismos de la disciplina parlamentaria para sancionar las actuaciones u opiniones que puedan tipificarse como antirreglamentarias. Conviene acotar en este punto que cualquier eventualidad acaecida en materia de abuso de la prerrogativa de la irresponsabilidad parlamentaria, que el control jurídico sobre el uso de la irresponsabilidad es competencia de la propia Asamblea Nacional. Quiérase o no, el ordenamiento jurídico favorece sobre manera la autonomía parlamentaria y es, en virtud de ésta, que corresponde a la propia Cámara establecer cuándo la conducta de un Diputado ha excedido el ámbito material protegido por la irresponsabilidad, bien sea levantándole la inmunidad parlamentaria (el pleno) o aplicando el sistema jurídico sancionatorio de la disciplina parlamentaria (el Presidente)”<sup>172</sup>.

De otra parte, Matheus Fernández se decanta “por una interpretación amplia de la irresponsabilidad, que se aleja de la interpretación restrictiva de esta prerrogativa que predomina en el Derecho Comparado. La cuestión planteada es la de determinar si la irresponsabilidad comprende toda la actividad con “relevancia política” de los Diputados.

De nuestra parte, como ya hemos dicho, apoyamos la posición que sostiene que la irresponsabilidad abarca toda la actividad intramuros y extramuros de los parlamentarios, y es precisamente por eso que se la puede considerar una prerrogativa integrante o constitutiva del peculiar

---

<sup>172</sup> Juan Miguel Matheus Fernández. *La Irresponsabilidad e Inmunidad Parlamentaria en la Constitución de 1999*. Revista de la Facultad de Derecho No. 62-63. Caracas, 2007-2008. Págs. 59-79.

estatuto de los Diputados, el cual, vale decir, por el hecho de no perseguir el otorgamiento de privilegios para los representantes del pueblo no deja de poseer carácter de estatuto personal, válido dentro y fuera del Parlamento, en lo que a materia penal se refiere (no a ninguna otra como civil, laboral, tributaria, etc.). En este sentido, pensamos que el argumento de fondo que avala nuestra posición lo encontramos en la necesidad de dar una mayor y mejor vigencia al principio de la publicidad parlamentaria, según el cual la dinámica de la vida de los Parlamentos ha de ser mostrada a la ciudadanía para que ésta forme sus propios juicios sobre los asuntos de interés nacional. Por otra parte, si al principio de publicidad parlamentaria le sumamos el indudable rol protagónico de los medios de comunicación en las sociedades de hoy y la constante exposición a los medios en la que están sumidos los parlamentarios, podemos concluir que la presencia en los medios de comunicación por parte de los Diputados es una manera constitucionalmente ilícita de dar eficacia al principio de publicidad parlamentaria, que sirve, a su vez, para contribuir a “la formación ciudadana”, tal como lo establece el artículo 108 de la Constitución Nacional<sup>173</sup>.

### **1.3.3.2. La inmunidad**

En cuanto a la inmunidad parlamentaria debemos indicar que se trata de un privilegio adjetivo, procesal, por el cual el diputado no puede ser arrestado, detenido, allanado, confinado, sometido a juicio penal, sometido a registro personal o domiciliario, ni coartado en el ejercicio de sus funciones y durante todo su mandato, desde la proclamación hasta culminado el mismo. En definitiva, garantiza la libertad del diputado para que pueda ejercer sus funciones a plenitud.

Así, el artículo 200 de la Constitución señala que:

“Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo. De los presuntos delitos que cometan los o las integrantes de la Asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa

---

<sup>173</sup> Ídem.

autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia. Los funcionarios públicos o funcionarias públicas que violen la inmunidad de los o las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley”.

Sobre este tema, el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena ha concluido que:

“La inmunidad o fuero parlamentario, que no es sino un obstáculo procesal a la detención o procesamiento o imputación de determinadas personas, tal como lo estableció el legislador, en este caso referido a quien ejerce la función parlamentaria impone la consagración de beneficios que colocan al representante popular en situación privilegiada al comparársela a la de cualquier ciudadano. Ahora bien, estos privilegios no le son concedidos al parlamentario a título personal, sino que los poseen en cuanto son miembros de los cuerpos legisladores, en representación de la voluntad popular, y su fundamento no sólo va dirigido a la protección de la función, sino que su inviolabilidad existe en razón de la protección del interés del Estado, su institucionalidad y en beneficio de la colectividad y no de la persona en particular, por lo que la inmunidad de proceder en contra de la persona del parlamentario, no significa impunidad penal, quedando así sometido a la misma ley sustantiva penal que los demás habitantes, sólo que su procesamiento puede instaurarse cuando previamente se ha realizado una tramitación que tiene como único objeto autorizar que se forme causa en su contra, aplicándosele en su integridad, de ser procedente, el ordenamiento jurídico que encuadra la actividad de todos los demás componentes de la sociedad, y deberán responder de todos los actos realizados en razón de que detentar un cargo de elección popular no significa situarse en una posición que separe y aisle al titular del resto”<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 68 de la Sala Plena de fecha 31 de mayo de 2000. Caso Gastón Guisandes.

En los términos de Juan Miguel Matheus Fernández, “La inmunidad parlamentaria también es parte integrante del estrato constitucional del estatuto de los Diputados. La doctrina en el Derecho Comparado es conteste en afirmar que la inmunidad es una prerrogativa de naturaleza formal, cuyo ámbito de incidencia es el proceso penal. Ello hace que la inmunidad garantice la esfera de libertad personal de los Diputados en contra de eventuales persecuciones políticas”<sup>175</sup>.

Agrega el autor citado, que la “justificación de la inmunidad en el actual estadio del Estado constitucional, nos inclinamos a pensar que ésta encuentra su razón de ser en la propia prerrogativa de la irresponsabilidad, en torno a la cual gravita, a la cual complementa y junto a la cual conforma un binomio constitucional ideado para la libertad de los Diputados. Así, podría decirse que la inmunidad es el cauce adjetivo necesario para la eficacia plena de la irresponsabilidad”<sup>176</sup>.

Argumenta el Profesor Matheus Fernández, que

“el objetivo jurídicamente perseguido con esta prerrogativa es la independencia e integridad de las Cámaras parlamentarias, para que éstas no se vean afectadas en su composición o en su libertad de acción. (...) [P]ensamos que la interpretación que se haga de las prerrogativas parlamentarias a ser siempre restrictiva. Este criterio es especialmente importante en el caso de la inmunidad. El abuso de la inmunidad puede conducir derechamente a que la Asamblea Nacional, por la cierta equiparación que hay entre la denegación de la autorización para enjuiciar a los Diputados y una sentencia absolutoria, se erija en juez, y a que eventualmente se puedan lesionar derechos de terceras personas ajenas al Parlamento. Todo lo cual, de quedar impune, puede convertirse en, además de una violación del derecho al honor, que es lo que generalmente ocurre o podría ocurrir en estos casos, en una violación del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 26 de la Constitución: la inmunidad, en cierto sentido, supone la posibilidad de que, por voluntad de la Asamblea Nacional, se deniegue a los ciudadanos el derecho al proceso penal”<sup>177</sup>.

<sup>175</sup> Matheus Fernández, *Op.cit.*

<sup>176</sup> Matheus Fernández. *Op.cit.*

<sup>177</sup> Matheus Fernández. *Op.cit.*

Debemos señalar que la inmunidad absoluta como protección adjetiva de la función parlamentaria, tiene su excepción y es cuando el diputado es sorprendido en flagrancia al momento de la comisión del delito; en tal caso, la autoridad policial competente lo coloca bajo custodia en su residencia y notificará de la situación al Tribunal Supremo de Justicia.

El artículo 200 antes citado, consagra los principios básicos para el allanamiento de la inmunidad parlamentaria y establece un fuero especial a favor de los diputados en caso de la comisión de un delito. Es el caso, que el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, sería el competente para conocer de un antejuicio de mérito, de acuerdo al artículo 267 de la Constitución<sup>178</sup>, el cual una vez acordado, le notificaría a la Asamblea Nacional para que ésta decida si le allana o no la inmunidad del diputado y se pueda proceder al enjuiciamiento del mismo.

Es el Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, en su artículo 25, el cual establece el mecanismo para allanar la inmunidad parlamentaria, una vez que el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena, declare con lugar el antejuicio de mérito<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Artículo 266. Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia:

(...) 3. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del (...) de los o las integrantes de la Asamblea Nacional (...) y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o la Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva (...).

<sup>179</sup> Artículo 25. Los diputados y diputadas gozarán de inmunidad en los términos y condiciones previstos en la Constitución de la República.

A los efectos del procedimiento previsto en el Artículo 200 de la Constitución de la República, una vez recibida la solicitud de autorización formulada por el Tribunal Supremo de Justicia, la Asamblea Nacional procederá a designar una Comisión Especial que se encargará de estudiar el asunto y de presentar a la plenaria, dentro de los treinta días siguientes a su constitución, un informe pormenorizado, con una proposición sobre la procedencia o no de la autorización solicitada, garantizando al diputado involucrado o diputada involucrada la aplicación de las reglas del debido proceso, consagradas en el artículo 49 de la Constitución de la República.

La Comisión Especial podrá recabar del Tribunal Supremo de Justicia, así como de cualquier otro órgano del Estado o de los particulares, la información que estime necesaria, y se abstendrá de presentar en el informe opiniones sobre la calificación jurídica del asunto.

En todo caso, la autorización se entenderá denegada si en el plazo de treinta días siguientes a la presentación del informe por la Comisión Especial correspondiente, la plenaria no se hubiere pronunciado sobre el particular.

Cuando la gravedad del caso lo amerite, a solicitud de un diputado o diputada, o de la Junta Directiva, la plenaria podrá decidir sobre la autorización solicitada por el Tribunal Supremo

Por definición, el allanamiento de la inmunidad consiste en la acción mediante la cual se levanta o suspende la inmunidad y sus efectos y el diputado se iguala en este ámbito a los demás ciudadanos.

Sobre este tema de la inmunidad agregaremos que la misma es temporal, mientras el diputado esté en funciones, es de orden público, por lo tanto, no renunciable y, como lo hemos señalado, se otorga a beneficio del cuerpo y no del parlamentario.

## 2. Funciones de la Asamblea Nacional

El órgano legislativo del Poder Público Nacional ejerce funciones políticas, legislativas, contraloras, fiscales y presupuestarias, judiciales y administrativas. Es el artículo 187 de la Constitución, el que define las competencias que asume la Asamblea Nacional<sup>180</sup>.

---

de Justicia en la misma oportunidad en que se recibe dicha solicitud, o en la Sesión más próxima.

Si el diputado o diputada a quien se le haya solicitado el levantamiento de su inmunidad, se encuentra presente en la plenaria, se abstendrá de votar en la decisión que sobre el asunto tome la Asamblea Nacional.

<sup>180</sup> Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.
2. Proponer enmiendas y reformas a esta Constitución, en los términos establecidos en esta.
3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.
4. Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.
5. Decretar amnistías.
6. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.
7. Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.
8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.
9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.
10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después

Metodológicamente analizaremos las competencias y atribuciones de la Asamblea Nacional, contenidas en el artículo antes referido, de la siguiente manera:

## 2.1. La función legislativa

De conformidad con el artículo 187, numeral 1, de la Constitución, le corresponde a la Asamblea Nacional, “Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.”

---

de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.

11. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.
12. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.  
Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.
14. Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.
15. Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.
16. Velar por los intereses y autonomía de los Estados.
17. Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.
18. Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.  
Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan.
20. Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.
21. Organizar su servicio de seguridad interna.
22. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.
23. Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.
24. Todo lo demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

### 2.1.1. Noción de ley y la reserva legal

Conforme al artículo 202 de la Constitución, “La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos.”

Desde el punto de vista orgánico, la ley es el acto emanado de la Asamblea Nacional como cuerpo legislador; si a la definición orgánica le agregamos el punto de vista adjetivo o procedimental, es aquel acto emanado de la Asamblea Nacional, conforme al procedimiento establecido en la Constitución y; si a las anteriores nociones agregamos el elemento material o sustancial, definimos la ley como el acto emanado de la Asamblea Nacional, sancionado y promulgado conforme al procedimiento establecido en la Constitución, dentro del ámbito de la reserva legal.

Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez, sostienen, en este sentido:

“Al amparo del artículo 30 de la Convención Americana —restricciones a los derechos— la legalidad comprende dos dimensiones: formal y material. Aquella existe cuando se ha observado el procedimiento establecido para la creación de leyes o su reforma; la material atiende al contenido de la norma: respetuoso de los derechos humanos, en el marco de la sociedad democrática. Para que una norma merezca el título de ley en los términos del citado artículo 30, es preciso: a) que se trate de una ‘norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las Constituciones de los Estados partes para la formación de las leyes’, y b) que la norma responda a razones de interés general y sirva al propósito para el que fue establecida. En la especie, razones de interés general significa que la norma corresponda a los requerimientos del bien común. Estos conceptos, que han sido aplicados en opiniones consultivas y en la solución de litigios ante la misma Corte, deben ser recogidos por los Estados al momento de crear, interpretar o aplicar leyes”<sup>181</sup>.

<sup>181</sup> Sergio García Ramírez y Julieta Morales Sánchez. *Consideraciones sobre el principio de legalidad penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Solo la Asamblea Nacional puede dictar el acto jurídico denominado ley. La Asamblea tiene el monopolio y la exclusividad de sancionar la ley.

La Constitución establece un procedimiento volitivo, prolijo, solemne y formal que permite la sanción y promulgación de una ley; dicho proceso debe ser, a nuestro modo de ver, capaz de generar un texto normativo consensuado, negociado, depurado y con calidad gramatical y técnica. Toda ley impuesta, normalmente es efímera y dura, en tanto y en cuanto, el régimen que la impuso perdure en el poder.

La reserva legal no es más que el ámbito reservado a regulación y tratamiento mediante ley.

La reserva legal está fundamentalmente enunciada en el artículo 136, numeral 32º de la Constitución<sup>182</sup>, siendo ésta muy amplia. La citada norma, además, señala que está reservado a la ley “todas las materias de la competencia nacional.” A ello debemos agregar, la reserva general que existe en el ámbito tributario y fiscal. Una reserva legal amplia pudiera perturbar y limitar la eficacia gubernativa y congestionar de manera absurda la función legislativa del órgano parlamentario. Por su parte, una disminución de la reserva legal y, en consecuencia, una automática ampliación de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, pudiera favorecer la eficacia gubernamental.

Somos del criterio, que la reserva legal debería abarcar fundamentalmente lo referente a la estructura y organización de los órganos del Poder Público Nacional, la regulación del sistema de libertades públicas, las normas de procedimientos judiciales y administrativos, la materia

---

En Cuestiones Constitucionales. No. 24. México, 2011. Artículos doctrinales. Sección v. El Principio de la Legalidad en el Ámbito Penal. I. Ley Escrita. A. Concepto de Ley.

<sup>182</sup> Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...) 32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

civil, penal, penitenciaria y de derecho internacional privado, la materia tributaria y fiscal. En tal sentido, se generaría un ámbito reglamentario mayor que regule la materia comercial, financiera, de mercado y económica, lo cual contribuiría a la eficacia gubernativa, que exige una dinámica y rapidez en su tratamiento normativo.

### **2.1.2. Tipos de leyes**

Cuatro tipos de leyes son consagradas en la Constitución de la República: La ley orgánica, la ley ordinaria, la ley habilitante y la ley aprobatoria de tratados internacionales.

#### **2.1.2.1. La ley orgánica**

En un intento por ordenar la jerarquía y calificación de las leyes, el propio artículo 203 de la Constitución define las leyes orgánicas, como aquellas que se dictan “para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes”<sup>183</sup>. En los términos del profesor Waline, la ley orgánica tiene una “fuerza jurídica intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias.”

Existe la tentación de calificar como orgánica todo proyecto de ley que sus autores quieran darle relevancia o significado político. Por ello, se ha hecho indispensable limitar la calificación de orgánica. El constituyente, además, estableció requisitos procedimentales y controles para otorgar el tratamiento de orgánica a un proyecto de ley, al establecer, en el artículo analizado, que “Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo

---

<sup>183</sup> Artículo 203. Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas. (...).

proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.” Y agregó dicho precepto, un control judicial de la denominación de orgánica, consagrando que “Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas, serán remitidas antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica, la ley perderá este carácter.”

Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha definido la ley orgánica de la siguiente manera,

“De acuerdo con el transcrito precepto (art.203), se establecen cuatro modalidades de leyes orgánicas, a saber:

- 1) las que así determina la Constitución;
- 2) las que se dicten para organizar los poderes públicos;
- 3) las que desarrollen derechos constitucionales; y
- 4) las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

Esta Sala Constitucional, en sentencia No. 537/2000 (caso: Ley Orgánica de Telecomunicaciones), posteriormente ratificada en sucesivos fallos, aclaró que la anterior clasificación de las leyes orgánicas ‘utiliza criterios de división lógica distintos, pues las categorías 1º y 4º obedecen a un criterio técnico-formal, es decir, a la prescripción de su denominación constitucional o la calificación por la Asamblea Nacional de su carácter de ley marco o cuadro; mientras que las categorías 2º y 3º obedecen a un principio material relativo a la organicidad del poder público y al desarrollo de los derechos constitucionales.

(...) Precisa la Sala que los mencionados supuestos a que se refiere el artículo 203 de la Constitución poseen carácter normativo lo que implica que cualquier Ley a la cual se pretenda considerar como orgánica debe estar incluida en cualquiera de ellos para que se le estime y se le denomine como tal.

La calificación de una Ley como orgánica, tiene en nuestro ordenamiento jurídico una significación importante, que viene determinada por su influencia dentro del sistema de jerarquía de las leyes en relación con un área específica; en tal virtud, es

menester señalar que la inclusión de la expresión orgánica en su denominación revela mucho más que un nombre, pues con tal se alude al carácter o naturaleza relevante dentro de aquel sistema. De allí que, tal nombre devenga en una cuestión que importe al momento de su aplicación preferente con respecto a otras leyes, por lo que, de acuerdo con el Texto Constitucional, tiene específicamente determinado su ámbito, con el objeto de evitar que se abuse de su utilización”<sup>184</sup>.

### **2.1.2.2. La ley ordinaria**

Por su parte, de manera sencilla, definiremos como leyes ordinarias, a todas aquellas que no se consideren orgánicas.

### **2.1.2.3. La ley habilitante**

El artículo 203 comentado, define como leyes habilitantes “las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.”

Si bien cada una de las ramas del Poder Público Nacional tiene sus propias funciones y competencias, en los términos del artículo 136 de la Constitución<sup>185</sup>, ellas pueden colaborar entre sí para obtener los fines del Estado. La habilitación legislativa sería un típico mecanismo de relación entre los dos órganos del Poder Público Nacional; un mecanismo excepcional, por medio del cual, el Legislativo, gracias a la colaboración promovida en el artículo citado, autoriza al Ejecutivo a asumir la tarea legislativa e invadir la reserva legal.

---

<sup>184</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 2573 de la Sala Constitucional de fecha 16 de octubre de 2002.

<sup>185</sup> Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Somos del criterio, que la habilitación no es una delegación en sí misma, ya que no implica necesariamente la modificación de la repartición de competencia entre los órganos del poder; el Legislativo, con la habilitación al Ejecutivo, no pierde la potestad de legislar dentro del ámbito y la materia objeto de la habilitación.

Tal como lo hemos sostenido, “la habilitación legislativa en Venezuela pareciera no presentarse como una delegación de poderes. La idea de la delegación de funciones es rechazada por la mayoría de la doctrina. La habilitación legislativa es una autorización para el ejercicio de una potestad propia del Presidente de la República, la cual requiere de una habilitación o autorización dado su carácter excepcional”<sup>186</sup>.

La Constitución no señala mayores requisitos de forma y de fondo que debe cumplir la habilitación legislativa; solo indica que la ley debe ser sancionada por una mayoría calificada de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional y ésta debe señalar las directrices, propósitos y marco de las materias que se “delegan”.

Si bien el constituyente utiliza el término “delegan”, ello no significa, como lo señalamos anteriormente, que se trate desde el punto de vista técnico de una verdadera delegación de poderes; somos del criterio, que se utilizó el verbo delegar en la Constitución, sin reparar en las implicaciones técnicas del mismo.

Desde el punto de vista formal, la habilitación debería tener el carácter de ley ordinaria. Sin embargo, la calificación de orgánica de esta ley se ha utilizado de manera reiterada, para permitir que los decretos leyes que se dicten con base y justificación en dicha habilitación pueden invadir la reserva legal, en el ámbito destinado a las leyes de este rango y para que pueda modificar leyes de esta categoría. En todo caso, la habilitación debe ser una ley especial, para evitar que se habilite mediante una ley general.

Desde el punto de vista sustancial o de fondo, la Constitución no señala ningún requisito especial. No obstante creemos en el ámbito restringido de la materia objeto de una habilitación. Hay ámbitos o

---

<sup>186</sup> Gerardo Fernández. *Los Decretos Leyes*. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo. UCAB. No.3. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992. Pág. 48.

materias que no pueden ser reguladas por decretos leyes producto de una habilitación, entre ellas la materia penal, de procedimientos y el sistema de libertades. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido:

“35. En consecuencia, las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Solo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

36. Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”<sup>187</sup>.

De ello se concluye, que la regulación de los derechos y libertades tutelados por la Convención Americana de Derechos Humanos, jamás podría ser objeto de habilitación o delegación legislativa y, por ende, regulados por decretos leyes emanadas del Ejecutivo, como consecuencia de tal habilitación o delegación.

Asimismo, consideramos que la habilitación solo debería permitir al Ejecutivo intervenir en ámbitos muy específicos y limitados; lo ideal sería admitir la habilitación exclusivamente en el ámbito económico y financiero. La habilitación no debe ser jamás una “suerte de cheque en blanco”, como ha sido la práctica utilizada durante la vigencia de la Constitución de 1999, habilitando al Ejecutivo de manera general, abstracta y vaga otorgando unos verdaderos plenos poderes. “El objeto debe ser preciso y limitado, por lo cual esta ley de habilitación debe

---

<sup>187</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva 6/86: *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 9 de mayo de 1986. Serie C No. 06, párr. 35 y 36.

contener los principios a los cuales los futuros decretos leyes deben adecuarse”<sup>188</sup>.

En este mismo orden de ideas, la habilitación debe estar justificada en la necesidad, la urgencia y el interés público, dado su carácter excepcional. Solo se debe habilitar cuando la necesidad y el interés público así lo requieran. En efecto, solo se habilita cuando es indispensable regular alguna materia de la reserva legal que requiera de urgencia en ser normada, dada las circunstancias excepcionales predominantes. La habilitación de ser limitada en el tiempo; la temporalidad debe estar marcada por la urgencia y debe cesar cuando la misma es superada o pueda ser superada. Habilitar por tiempo excesivo contraría la naturaleza excepcional y urgente de la habilitación. Durante la vigencia de la Constitución de 1999, se ha habilitado al Ejecutivo Nacional por períodos excesivos, que superan inclusive el año.

Una habilitación otorgada violando los principios de temporalidad, urgencia y necesidad, redactada en términos vagos, abstractos, generales e imprecisos, no es una habilitación. Por el contrario, constituiría el abandono de una potestad fundamental de legislar a favor del Ejecutivo y en detrimento del Poder Legislativo; ello sería un atentado al principio de la separación de poderes y el equilibrio democrático que debe existir entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Por último, debemos señalar que la habilitación de estar sujeta a control jurisdiccional y, sin lugar a dudas, al control político por parte del mismo órgano que habilita. En Venezuela, el primer tipo de control está previsto constitucionalmente; el segundo no está previsto. En este caso, un típico control político consistiría en la obligación de someter los decretos-leyes, producto de la habilitación legislativa, a la posterior aprobación parlamentaria, so pena, de perder su vigencia.

Sobre este tema volveremos más adelante en nuestro segundo Título de este trabajo.

#### **2.1.2.4. La ley aprobatoria de tratados internacionales**

Por último, la Constitución consagra un cuarto tipo de ley, la ley aprobatoria de tratados internacionales.

---

<sup>188</sup> Gerardo Fernández. *Op.cit.* Pág. 53.

Conforme al artículo 154 de la Constitución, “Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el Presidente o Presidenta de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.”

Dicha facultad de la Asamblea Nacional, está expresamente consagrada en el artículo 187 numeral 18º, que establece que corresponde a dicho órgano, “Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.”

Por su parte, el artículo 217 del texto fundamental indica que “La oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, quedará a la discreción del Ejecutivo Nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República.”

### **2.1.3. El procedimiento de formación de la ley**

El proceso de formación de la ley tiene varias etapas: una etapa de activación del procedimiento; una etapa de discusión y consulta y; por último, una etapa de aprobación.

Todo proceso de formación de la ley se activa con la iniciativa legislativa. La iniciativa es la facultad o poder conferido a ciertas autoridades o ciudadanos para impulsar, iniciar o propulsar el proceso de formación de la ley. Es el acto por medio del cual el facultado para ello, presenta un proyecto de ley al cuerpo legislador para que este inicie el proceso de formación del texto legal.

El artículo 204 de la Constitución<sup>189</sup> distingue la iniciativa total y la parcial. La primera, permite activar o iniciar el procedimiento de

---

<sup>189</sup> Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.

formación de la ley, permitiendo a determinadas autoridades consignar ante la Asamblea Nacional proyectos de ley en cualquier ámbito de la reserva legal; la segunda, solo permite a determinadas autoridades consignar proyectos de leyes de manera restringida, en el ámbito de la competencia que dicha autoridad tiene asignada por la Constitución o las leyes.

Poseen iniciativa total, el Poder Ejecutivo Nacional; la Comisión Delegada y las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional; los integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres y; los electores en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos en el Registro Civil y Electoral, lo que denominamos la iniciativa popular.

Por su parte, tienen iniciativa parcial en el ámbito de su competencia y cuando se trate de leyes relativas a su organización y procedimientos, el Tribunal Supremo de Justicia; el Poder Ciudadano; el Poder Electoral y; cuando se trate de leyes relativas a los Estados, los Consejos Legislativos de los estados de la federación<sup>190</sup>.

El artículo 205 constitucional establece que la Asamblea Nacional está obligada a iniciar la discusión de los proyectos de ley de iniciativa popular, “a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley.”

Todo proyecto de ley debe ir acompañado de una exposición de motivos y el correspondiente estudio sobre el impacto económico y presupuestario del texto normativo propuesto. Dicho proyecto de ley debe presentarse por ante la Directiva de la Asamblea Nacional, quien deberá distribuir él mismo entre los diputados y, fijar oportunidad para iniciar su discusión.

---

4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.

5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.

6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.

7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el Registro Civil y Electoral.

8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

La segunda etapa del proceso de formación de la ley requiere de al menos dos discusiones<sup>190</sup>, la primera, en forma general sobre la importancia, significado, principios y contenido del proyecto de ley y, la segunda, artículo por artículo. Una vez concluida la primera discusión, el proyecto se remite a la comisión permanente con especialidad en la materia o contenido del proyecto de ley, para su análisis detallado y para las consultas obligatorias correspondientes. Dicha comisión elaborará un informe, que servirá de base para la segunda discusión. Si el proyecto de ley es aprobado en su totalidad, sobre la base del segundo informe de la comisión, sin ningún cambio o enmienda, la ley queda sancionada. En caso que el proyecto de ley sufra cambios, modificaciones o enmiendas en la segunda discusión, se remitirá nuevamente a la comisión permanente para la elaboración del correspondiente informe y se someterá el proyecto de ley a una tercera discusión, para su sanción definitiva.

La Constitución exige la consulta obligatoria amplia y especializada de los proyectos de ley, para lo cual las comisiones permanentes jugaran un rol importante para activar dicho proceso en esta etapa de discusión del proyecto<sup>191</sup>.

<sup>190</sup> Artículo 207. Para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos. Aprobado el proyecto, el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional declarará sancionada la ley.

Artículo 208. En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley, y se discutirá el articulado. Aprobado en primera discusión el proyecto será remitido a la Comisión directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto de ley esté relacionado con varias Comisiones Permanentes, se designará una comisión mixta para realizar el estudio y presentar el informe.

Las Comisiones que estudien proyectos de ley presentarán el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos.

Artículo 209. Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo. Si se aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las incluya en un plazo no mayor de quince días continuos; leída la nueva versión del proyecto de ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, ésta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieren conexión con éstos. Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la ley.

<sup>191</sup> Artículo 206. Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los

La etapa de aprobación de la ley tiene lugar con la sanción correspondiente por parte de la Asamblea Nacional, una vez finalizadas las discusiones y verificado el voto mayoritario positivo al proyecto de ley discutido. Una vez sancionada la ley, esta es remitida por la Directiva de la Asamblea al Presidente de la República, para que proceda a su promulgación.

La promulgación es un acto complejo que implica darle el ejecútese a la ley mediante el refrendo de la misma por parte del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y su posterior publicación en la Gaceta Oficial de la República<sup>192</sup>. Conforme al artículo 214 de la Constitución, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquél en que la haya recibido.

Sin embargo, conforme a esa misma norma, el Presidente de la República puede, dentro de ese lapso, vetar la ley invocando razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad. En el primer caso, puede “solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella.”

En tal supuesto, la “Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por

---

mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo, en dichas materias.

Artículo 211. La Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes, durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes, consultarán a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos. Tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes los Ministros o Ministras en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado o magistrada del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el o la representante del Poder Ciudadano designado o designada por el Consejo Moral Republicano; los o las integrantes del Poder Electoral; los Estados a través de un o una representante designado o designada por el Consejo Legislativo y los o las representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

<sup>192</sup> Artículo 212. Al texto de las leyes precederá la siguiente fórmula: “La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela decreta:”.

Artículo 213. Una vez sancionada la ley, se extenderá por duplicado con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente o Presidenta, los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas y el Secretario o Secretaria de la Asamblea Nacional, con la fecha de su aprobación definitiva. Uno de los ejemplares de la ley será enviado por el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional al Presidente o Presidenta de la República a los fines de su promulgación.

mayoría absoluta de los diputados o diputadas presentes y le remitirá la ley para la promulgación” y el “Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

En el supuesto de un veto por inconstitucionalidad, el Presidente solicitará “el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente”. Agrega la norma citada que “Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.”

Por último debemos mencionar, que el artículo 215 del texto fundamental señala, que “La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente “Cúmplase” en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.” En el artículo 216 subsiguiente prevé la negativa del Ejecutivo Nacional de promulgar una ley sancionada, para lo cual resuelve lo siguiente: “Cuando el Presidente o Presidenta de la República no promulgare la ley en los lapsos señalados, el Presidente o Presidenta y los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél o aquella incurriere por su omisión.”

## **2.2. La función contralora**

Existe una tendencia marcada en los sistemas de gobierno, sean parlamentaristas, presidenciales o mixtos, de hacer de la función contralora la pieza maestra y fundamental que justifica la existencia misma del parlamento democrático. El rol contralor del órgano Legislativo del poder adquiere, sin lugar a dudas, relevancia y significación. Tanto es así, que nos atreveríamos a hablar más de un poder contralor, más que legislativo. Es así que, cuando legisla, está controlando a los sujetos cuya norma se aplica.

El parlamento está llamado a ejercer una función contralora del gobierno, de modo tal que, en los sistemas presidencialistas

latinoamericanos, al menos formalmente, dicha facultad pudiera servir de contrapeso, en procura del equilibrio entre los órganos del poder. Aunque no siempre se ha obtenido buenos resultados, en teoría, una amplia y sólida facultad contralora del parlamento sobre el gobierno podría favorecer el equilibrio necesario entre los órganos del poder.

La Constitución venezolana de 1999, formalmente consagra la potestad contralora como función esencial de la Asamblea Nacional. Así, el artículo 187, numeral 3, establece que es competencia de la Asamblea, “Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.”

En tal sentido, el órgano legislativo del Poder Público Nacional controla a la administración pública nacional central (al gobierno) y descentralizada. Igualmente, la Asamblea Nacional tiene potestad de control sobre las otras administraciones públicas, estatal y municipal, y sobre los particulares, cuando el objeto y ámbito del control esté relacionado con una competencia o atribución nacional.

Asimismo, la Asamblea Nacional ejerce función contralora sobre los otros órganos del Poder Público Nacional, como por ejemplo, cuando tiene un rol determinante en la designación de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, e inclusive pudiendo acordar su destitución, conforme al artículo 265 de la Constitución<sup>193</sup>. Asimismo, cuando nombra al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo, e inclusive, conforme al artículo 279 de la Constitución<sup>194</sup>, puede acordar su destitución y, cuando, conforme al

---

<sup>193</sup> Artículo 265. Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado o interesada, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca.

<sup>194</sup> Artículo 279. El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Esta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus inte-

artículo 276 del texto fundamental<sup>195</sup>, les exigen presentar el informe de gestión ordinario anual y los informes de gestión extraordinarios. Controla al Consejo Nacional Electoral (CNE) y a los Rectores del mismo, al nombrarlos, y al tener la potestad de destituirlos, conforme al artículo 296 de la Constitución<sup>196</sup> y exige la presentación del informe de gestión anual. Controla a todos los órganos del Poder Público Nacional cuando les aprueba el presupuesto anual y los créditos adicionales que se soliciten conforme al ordenamiento jurídico.

La Constitución no solo establece un amplio ámbito de acción de la función contralora por parte de la Asamblea Nacional, sino que también consagra todas las herramientas de control necesarias y disponibles en

---

grantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Los o las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

<sup>195</sup> Artículo 276. El Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los o las titulares de los órganos del Poder Ciudadano presentarán un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Así mismo, presentarán los informes para que en cualquier momento les sean solicitados por la Asamblea Nacional.

Tanto los informes ordinarios como los extraordinarios se publicarán.

<sup>196</sup> Artículo 296. El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano.

Los o las integrantes postulados o postuladas por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente. La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, serán presididas cada una por un o una integrante postulado o postulada por la sociedad civil. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral durarán siete años en sus funciones y serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.

Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley.

Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

el derecho parlamentario. Tales como, las interpelaciones e invitaciones a comparecer; las preguntas; las investigaciones; las autorizaciones y aprobaciones parlamentarias; los mensajes presidenciales y memorias y cuentas de los ministros y; la responsabilidad política y el voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los ministros. Igualmente, en materia fiscal y presupuestaria, la aprobación de los impuestos, la ley de presupuesto anual, los créditos adicionales y el empréstito público.

Así, el artículo 222 de la Constitución establece que: “La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley, y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.”

## **2.2.1. Los mecanismos de control**

### **2.2.1.1. Las investigaciones**

En los términos del artículo 223 constitucional,

“La Asamblea o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento. Todos los funcionarios públicos o funcionarias públicas están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación comprende también a los y las particulares; a quienes se les respetarán los derechos y garantías que esta Constitución reconoce.”

Por su parte, el artículo 224 subsiguiente establece como “El ejercicio de la facultad de investigación no afecta las atribuciones de los demás poderes públicos. Los jueces o juezas estarán obligados u obligadas

a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de la Asamblea Nacional o de sus Comisiones.”

La investigación es una prerrogativa del parlamento que tienen por objeto indagar y conocer la veracidad de los hechos y obtener información sobre las actuaciones, acciones y decisiones de las autoridades sujetos del control parlamentario. Asimismo, se establece la obligación de los funcionarios públicos y particulares de someterse a dichas investigaciones, siempre y cuando se salvaguarden sus derechos y garantías y, particularmente, el derecho al debido proceso, a la defensa y al honor.

### **2.2.1.2. Las preguntas**

Las preguntas parlamentarias son un mecanismo de control poco utilizado por parte de la Asamblea Nacional. Constituyen una herramienta con la cual cuentan los parlamentarios para informarse de manera directa sobre las actuaciones y decisiones concretas de los funcionarios de la Administración Pública Nacional. Existen las preguntas escritas con respuestas escritas u orales, sea ante la plenaria del órgano parlamentario o las comisiones. Igualmente, se pueden hacer preguntas orales, las cuales suelen hacerse en sesión plenarias convocadas a tal efecto; dichas sesiones de preguntas orales suelen ser muy efectivas desde el punto de vista político para la oposición parlamentaria.

El Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional regula el régimen de las preguntas en sus artículos 122 al 125. En tal sentido, el artículo 121 de dicho reglamento establece, que “las preguntas por escrito tienen por finalidad formular con mayor exactitud y precisión las indagaciones acerca de la materia objeto de la comparecencia”, siendo que solo se podrán admitir preguntas a los funcionarios que tengan un interés público.

Así, el artículo 122 del Reglamento admite la posibilidad de que los diputados formulen preguntas por escrito a funcionarios o particulares y éstos tendrán la obligación de responderlas sea escrito u oralmente “a juicio de quienes las formularon y en la fecha, hora y lugar fijados en la orden de comparecencia.” Agrega el artículo en cuestión, que las preguntas por escrito “podrán hacerlas directamente el diputado o

diputada, o tramitarlas por intermedio de la Secretaría de la Asamblea Nacional o de la Comisión correspondiente. En caso de hacerlas directamente, deberá participarlo de inmediato y consignar una copia de la pregunta o preguntas ante la Secretaría, la cual deberá informar a la Presidencia. Una vez recibidas las respuestas en la Secretaría, se harán del conocimiento inmediato del diputado o diputada que las haya formulado.” Como podemos apreciar, en la tramitación de la pregunta al funcionario, siempre hay un control por parte de la presidencia de la Asamblea Nacional, lo cual, a nuestro modo de ver, coarta la libertad de acción parlamentaria en ejercicio de la función de control, afectando particularmente a la oposición.

Conforme al artículo 123 del Reglamento citado, “Las respuestas por escrito se harán del conocimiento de la Asamblea Nacional o de la Comisión respectiva, mediante la distribución del texto que las contiene entre los diputados o diputadas, a cargo de la Secretaría, a más tardar veinticuatro horas luego de su recepción.”

El artículo 124 del Reglamento de la Asamblea Nacional, por su parte, es riguroso en normar el régimen aplicable a las respuestas orales de las preguntas que se hayan formulado por escrito. Dichas respuestas deben generarse en una sesión plenaria y se deben incluir, por lo tanto, en el orden del día por parte de la Directiva de la Asamblea, lo cual, a nuestro modo de ver, pudiera coartar la libertad de acción de la oposición parlamentaria, ya que la sesión en cuestión queda a criterio discrecional de dicha Directiva.

De acuerdo al artículo bajo análisis:

“Para conocer las respuestas orales la Asamblea Nacional observará el siguiente procedimiento:

1. Abierta la Sesión, la Presidencia otorgará la palabra al diputado o diputada responsable de la formulación, quien leerá la pregunta en los mismos términos en que originalmente fue formulada en el cuestionario enviado.
2. El interrogado se limitará a responder de manera precisa lo que se le haya preguntado.
3. El diputado o diputada que haya formulado la pregunta podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar.

4. La Presidencia distribuirá los turnos y fijará previamente el tiempo para cada uno de los que deban formular las preguntas, de acuerdo con las reglas establecidas por la Junta Directiva y la Comisión Consultiva.
  5. Terminado el tiempo de una intervención, la Presidencia, inmediatamente, dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o solicitará pasar a la pregunta siguiente si hubiese terminado la respuesta, si fuese el caso.
  6. El interrogatorio se podrá considerar concluido al agotarse las preguntas del cuestionario y luego de obtenidas las respuestas correspondientes.
  7. El interrogado podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento y una sola vez por cada pregunta, que la respuesta sea diferida para la siguiente Sesión.
  8. La Presidencia, una vez concluido el interrogatorio, podrá establecer un tiempo para preguntas complementarias, si las hubiere, las cuales deberán consignarse por Secretaría.
- Las disposiciones anteriores regirán, en lo aplicable, para las respuestas orales ante las comisiones.”

### **2.2.1.3. Interpelaciones e invitaciones a comparecer**

Las interpelaciones y las invitaciones a comparecer, como otro mecanismo de control, permiten a los diputados hacerse un juicio de valor e informarse de manera directa de las actuaciones, acciones y decisiones adoptadas por el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros y demás funcionarios o particulares sujetos del control parlamentario.

Orlando Tovar Tamayo define las interpelaciones como el “acto mediante el cual el ministro es interrogado acerca de su conducta política, de sus criterios, de sus explicaciones sobre un acto realizado por su Despacho que tiene vinculación con la política por él seguida o por el gabinete en pleno. No es la interpelación un simple medio de información, es un medio de control de la actividad ministerial”<sup>197</sup>.

---

<sup>197</sup> Orlando Tovar Tamayo. *Derecho Parlamentario*. Colección Historia Constitucional Venezolana. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1973. Pág.151.

Desde el punto de vista técnico, cuando hablamos de las interpelaciones, nos referimos a las comparecencias de los ministros o del Vicepresidente Ejecutivo en el caso de Venezuela, ante la Asamblea o sus comisiones. Los demás funcionarios y particulares están invitados a comparecer. Sin embargo, del análisis realizado al Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, es evidente que el mismo no hace distinción entre ambas expresiones y las utilizan como sinónimos.

Conforme al artículo 113 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, se establece:

“La interpelación y la invitación a comparecer tienen por objeto que el pueblo soberano, la Asamblea Nacional o sus comisiones conozcan la opinión, actuaciones e informaciones de un funcionario o funcionaria pública del Poder Nacional, Estadal o Municipal, o de un particular sobre la política de una dependencia en determinada materia, o sobre una cuestión específica. Igualmente podrá referirse a su versión sobre un hecho determinado. La interpelación solamente se referirá a cuestiones relativas al ejercicio de las funciones propias del interpelado o interpelada.”

De esta manera se enmarca el ámbito, objeto y alcance de este mecanismo de control parlamentario.

El Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional es detallado al regular el régimen de las interpelaciones y las comparecencias de ministros, demás funcionarios públicos y particulares.

De acuerdo al artículo 114 de dicho Reglamento, “las notificaciones de interpelación o comparecencia se harán con cuarenta y ocho horas de anticipación por lo menos y en ellas deberá expresarse claramente el objeto de las mismas. Si la interpelación o comparecencia está dirigida a una persona distinta al máximo superior jerárquico del organismo, la participación se hará a través de este último, sin que pueda oponerse a la comparecencia del subordinado o subordinada ante el órgano legislativo.” Asimismo, agrega dicho artículo que los interpelados o comparecientes podrán acudir a la interpelación acompañados de asesores.

Conforme al artículo 115 del Reglamento bajo análisis, es la Junta Directiva de la Asamblea Nacional la que tramitará las notificaciones de interpelación al Vicepresidente Ejecutivo y a los ministros. A nuestro

modo de ver, esta tutela de las interpelaciones, coarta la libertad de la oposición parlamentaria.

Asimismo, se prevé la posibilidad de interpelaciones o comparecencia de funcionarios de manera conjunta y simultánea ante varias comisiones parlamentarias, en los términos del artículo 116 del Reglamento. Por naturaleza, las interpelaciones y comparecencias tendrán carácter público, excepcionalmente podrán ser reservadas o secretas cuando el caso lo amerite y lo decida la mayoría calificada de los integrantes de la comisión, todo en los términos del artículo 119 del Reglamento bajo análisis.

El artículo 120 del Reglamento regula de manera exhaustiva el procedimiento y trámite de la comparecencia o interpelación. En tal sentido señala que para el desarrollo de las mismas se debe observar el siguiente procedimiento:

- “1. La Presidencia de la Comisión o Subcomisión explicará la dinámica de la interpelación o comparecencia, a los funcionarios, funcionarias y particulares, razón y motivo de la misma.
  2. Intervención de los diputados o diputadas que deseen formular preguntas por un tiempo no mayor de cinco minutos cada quien.
  3. El funcionario, funcionaria o el particular deberá responder sucesivamente a cada uno de los diputados y diputadas.
  4. Inmediatamente después de haber respondido todas las preguntas, el funcionario, funcionaria o el particular, podrá, si así lo desea y manifiesta, hacer uso de la palabra por un tiempo no mayor a diez minutos.
  5. Seguidamente los diputados o diputadas que soliciten el derecho de palabra podrán intervenir de nuevo hasta por cinco minutos cada uno o una, a fin de aclarar conceptos, repreguntar o solicitar informaciones complementarias sobre la materia objeto de interpelación o comparecencia.
  6. La interpelación o comparecencia se declarará concluida una vez se considere agotada la materia que dio objeto a la misma y así lo decida el Presidente o Presidenta con la anuencia de la Asamblea Nacional o de la Comisión, según sea el caso.
- Por decisión de la Asamblea Nacional, de la Comisión, o a solitud del funcionario, funcionaria o particular, se podrá disponer

la suspensión de la interpelación para una nueva oportunidad con el objeto de que sean presentados mayores elementos de juicio. También se podrá disponer que dé respuesta escrita a alguno de los planteamientos que se le hayan formulado al funcionario, funcionaria o al particular, quien se hallará en la obligación de responder dentro del lapso indicado por el Presidente de la Asamblea o de la Comisión.”

#### **2.2.1.4. Censura, responsabilidad política y disolución**

La responsabilidad política y el voto de censura constituyen la pieza maestra de los sistemas de gobierno parlamentarios o semiparlamentarios. En los sistemas presidencialistas latinoamericanos y, particularmente en Venezuela, se introduce el voto de censura individual y no colectivo, que acarrea, en caso de proceder, únicamente la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o del ministro censurado; no se consagra el voto de censura general, que conlleva a la destitución del gobierno en su conjunto.

El voto de censura a los ministros que acarrea la responsabilidad individual y, en caso de prosperar, conduce a la destitución del ministro, se introduce en nuestro en la Constitución de 1864 cuando se establece en el Título IV, Sección Segunda, artículo 20 numeral 2º, tal como lo señalamos en la introducción de este trabajo, citando a Orlando Tovar Tamayo,

“El voto de censura es el acto de decisión de la Cámara mediante el cual declara no estar de acuerdo con la política adelantada por un ministro.

Sin entrar a referirnos al complejo problema acerca del régimen político o sistema de gobierno que trae nuestra Constitución, sin extendernos en consideración acerca del parlamentarismo, cabe afirmar como Ruggeri Parra, y a los solos fines de este trabajo, que en Venezuela desde 1811 no tenía nuestro Parlamento la posibilidad de censurar a los Secretarios de la Presidencia, y que desde 1864 hasta 1925 por el solo hecho de la moción de censura, quedaban vacantes en su puesto. Desde 1925 hasta 1947, el órgano calificador acerca de la remoción era el propio Parlamento;

la Constitución de 1953 vuelve al sistema existente desde el año 1925 hasta 1947, y la Constitución actual (1961) que 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 miembros presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del ministro. Podrá, además, ser ordenado el enjuiciamiento del ministro.

Entre nosotros ha existido una timidez en cuanto a la figura del voto de censura como instrumento idóneo para lograr la responsabilidad política de los ministros. Como se deduce de la evolución de este mecanismo, pareciera como que se tratase de condicionar la responsabilidad política de un ministro con su responsabilidad penal, campos completamente distintos. La responsabilidad política se agota con la destitución del ministro. Como su nombre lo indica, es sólo la decisión de la Cámara el no estar de acuerdo con una política, sin que ello quiera decir que el que la ha adelantado haya incurrido en actos delictuales”<sup>198</sup>.

Así, conforme al artículo 187, numeral 10º, de la Constitución, es competencia de la Asamblea Nacional, “Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.”

En nuestro derecho positivo constitucional, se consagra el voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los ministros individualmente, para controlarlos políticamente. Es a la Asamblea Nacional la que le corresponde declarar la responsabilidad política con un voto calificado de sus miembros. Si como consecuencia de dicho “juicio político”, la Asamblea considera que pudiera prosperar la responsabilidad penal, debería remitir el expediente al Ministerio Público para que proceda en ese sentido. En todo caso, la sanción de carácter moral impuesta por la Asamblea, se concreta en ordenar la remoción del ministro y

<sup>198</sup> Tovar Tamayo. *Op.cit.* Pág. 153.

la inhabilitación para ocupar cargo ejecutivo de ministro o de Vicepresidente Ejecutivo por el resto del período constitucional presidencial.

La Constitución establece en su artículo 240 que “La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial.”

Dicho artículo, en procura de evitar el bloqueo prolongado de la función gubernamental y un conflicto sin salida entre el Ejecutivo y el Legislativo, establece que “La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.” De esta manera, se introduce en nuestro sistema de gobierno, no solo la responsabilidad política y la censura como mecanismo de control parlamentario sobre el Ejecutivo, sino también el mecanismo parlamentario de la disolución, como medio para destrabar el conflicto parlamento-gobierno y dejar que el cuerpo electoral decida.

Igualmente, el artículo 246 de la Constitución establece, que “La aprobación de una moción de censura a un Ministro o Ministra por una votación no menor de las tres quintas partes de los o las integrantes presentes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Ministro o Ministra, ni de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva por el resto del período presidencial.”

#### **2.2.1.5. Las autorizaciones parlamentarias**

La Asamblea Nacional, en ejercicio de su función contralora sobre el gobierno nacional, tiene la atribución de autorizar y aprobar

determinadas acciones, decisiones o actos del Ejecutivo Nacional. Tal mecanismo de control previo constituye un requisito de validez del acto o decisión del Ejecutivo, siendo necesaria dicha autorización para la entrada en vigencia o aplicación del mismo. El régimen de las autorizaciones constituye, sin lugar a dudas, un mecanismo de equilibrio, de peso y contrapeso, entre los órganos del Poder Público Nacional.

Así, el artículo 187 constitucional, consagra las autorizaciones y aprobaciones que debe requerir el gobierno a la Asamblea Nacional para concretar determinados actos. Sin el cumplimiento previo de las autorizaciones o aprobaciones, las acciones del Ejecutivo Nacional carecerían de validez o no podrían entrar en vigencia. De concretarse las mismas, sin la aprobación correspondiente, sin el control previo al cual están sometidas, estarían viciadas de nulidad absolutas y, por lo tanto, susceptibles de control político y jurisdiccional, acarreado las responsabilidades del caso.

Conforme al numeral 8° del artículo constitucional citado, la Asamblea debe “Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.”

Como lo indica el numeral 9°, la Asamblea Nacional tiene la potestad de “Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.”

Como los señala el numeral 11°, le corresponde “Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.”

En los términos del numeral 12°, debe “Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.”

Tal como lo indica el numeral 13°, autoriza “a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.”

El numeral 14° le otorga la potestad al órgano legislativo para “Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General

de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.”

Es potestad parlamentaria, tal como lo señala el numeral 15º, “Acor- dar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilus- tres que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la Repúbli- ca, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.”

Asimismo, conforme al numeral 17º, autoriza “la salida del Presi- dente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.”

En los términos del numeral 18º, debe “Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.”

Igualmente, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución, le corresponde a la Asamblea Nacional la aprobación de la prórroga de los estados de excepción y, conforme al artículo 339 subsiguiente, el Ejecutivo Nacional deberá presentar el decreto que declare el estado de excepción, “dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación.” Asimismo, el Presidente de la República “podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacio- nal o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron.”

Asimismo, está contemplado un régimen de aprobaciones y autori- zación en materia fiscal y tributaria, que veremos en seguida.

### **2.3. La función presupuestaria, fiscal y tributaria**

Por la importancia que representa esta función, metodológicamente la presentamos como una función separada; pero sin lugar a dudas, ella representa una potestad de control que tiene como objetivo fundamental tutelar al Ejecutivo en el ámbito presupuestario, fiscal y tributario.

La Constitución consagra en este ámbito tres principios básicos: no hay presupuesto sin ley<sup>199</sup>; no hay tributo sin ley<sup>200</sup> y; no hay empréstito público, sin la previa autorización del órgano parlamentario<sup>201</sup>.

<sup>199</sup> Artículo 313. La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto. Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuera rechazado por ésta, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

La Asamblea Nacional podrá alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

Con la presentación del marco plurianual del presupuesto, la ley especial de endeudamiento y el presupuesto anual, el Ejecutivo Nacional hará explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y explicará cómo dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal.

Artículo 314. No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender a la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

Artículo 315. En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

<sup>200</sup> Artículo 317. No podrán cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones o rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.

No podrán establecerse obligaciones tributarias pagaderas en servicios personales.

La evasión fiscal, sin perjuicio de otras sanciones establecidas por la ley, podrá ser castigada penalmente.

En el caso de los funcionarios públicos o funcionarias públicas se establecerá el doble de la pena.

Toda ley tributaria fijará su lapso de entrada en vigencia. En ausencia del mismo se entenderá fijado en sesenta días continuos. Esta disposición no limita las facultades extraordinarias que acuerde el Ejecutivo Nacional en los casos previstos por esta Constitución.

La administración tributaria nacional gozará de autonomía técnica, funcional y financiera de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea Nacional y su máxima autoridad será designada por el Presidente o Presidenta de la República, de conformidad con las normas previstas en la ley.

<sup>201</sup> Artículo 312. La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad

En tal sentido, conforme al numeral 6° del artículo 187 constitucional, a la Asamblea Nacional le corresponde “Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.” Y, conforme al numeral 7°, debe autorizar los créditos adicionales al presupuesto.

Así, la Asamblea Nacional debe autorizar el presupuesto anual y el presupuesto plurianual que el Ejecutivo Nacional está obligando a presentar, en el primer caso, en el segundo período de sesiones anuales de la Asamblea.

Adicionalmente, el Ejecutivo Nacional, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

Igualmente, todo impuesto, tasa o contribución debe ser aprobado mediante ley por la Asamblea, ello con fundamento en el principio de la legalidad tributaria.

Por último, todo empréstito, endeudamiento o crédito público en que incurra el Ejecutivo Nacional debe ser aprobado o autorizado mediante ley especial por la Asamblea; sin lo cual, dicha operación financiera carecería de validez. Dicha ley de endeudamiento fijará sus límites “de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública.” Asimismo, “(...) La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto (...)”, todo en los términos del artículo 312 de la Constitución.

Sobre esta función, el Profesor Orlando Tovar Tamayo expresó como:

---

de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto. La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.

“Las facultades de los parlamentos en relación con la aprobación de los impuestos, de los gastos públicos y el control sobre las inversiones del Estado, han sido las que más celosamente se han defendido en todas las épocas y períodos, pudiéndose decir que ellas han modelado de manera importante aún la institución misma. Así, en Inglaterra, donde triunfó el criterio de que el monarca no podía crear impuestos sin aprobación parlamentaria, el Rey se cuidaba mucho de convocar al parlamento para así poder obtener los dineros necesarios, y de su parte el Parlamento no autorizaba el cobro de impuestos y los gastos sino en forma anual, creándose la tradición de que todos los años debía reunirse en Parlamento a todos los estamentos del Reino. Como bien afirma el aforismo inglés ‘Gobernar es gastar’, y quien tiene el control sobre la Hacienda Pública es, en el fondo, de manera mediata e inmediata, el gobernante, más por una de esas incongruencias históricas, siendo estas facultades tan importantes, sin embargo, son los que menos han sido objeto de adaptaciones y regulaciones tendientes a mejorarlas y actualizarlas, dando al Parlamento posibilidades reales de control frente a las nuevas circunstancias que plantea la vida moderna. Sólo países de gran desarrollo como Francia e Inglaterra han ido perfeccionando estas facultades de control, mientras que la mayoría de los parlamentos de los países subdesarrollados o en trance de desarrollo, permanecen sin mayores cambios”<sup>202</sup>.

#### **2.4. La función política y de orientación**

En el parlamento se hace política. El mismo origen de la palabra parlamento indica que, por la naturaleza del órgano, su propósito es discutir, debatir y confrontar. Al órgano legislativo del Poder Público Nacional le corresponde hacer política y orientar la acción de gobierno. La oposición tiene como rol esencial confrontar ideas y oponerse al oficialismo y al gobierno; por su parte, el oficialismo y sus aliados, van a defender la acción gubernamental. Gracias a esta potestad, el parlamento le puede hacer recomendaciones al gobierno sobre la conveniencia o no de determinada acción política y puede a su vez, con la postura

<sup>202</sup> Orlando Tovar Tamayo. *Op.cit.* Págs.156 y 157.

que adopten, sea individualmente de los parlamentarios o colectiva del parlamento, generar incidencia sobre el electorado y crear matrices de opinión política que pudiera afectar la conducta gubernamental y las preferencias electorales.

La democracia tiene en el órgano parlamentario o legislativo, el foro ideal para deliberar, ya que estaría reflejada, por su naturaleza colegiada, la representación partidista plural de toda una nación.

Por eso, el reglamento de interior y de debate de los órganos legislativos debe ser exhaustivo en establecer un régimen de debates que permita racionalizar las intervenciones y garantizar la participación de las bancadas políticas de manera equilibrada. En tal sentido, se hace indispensable regular el orden del día y la agenda parlamentaria, las intervenciones, los derechos de palabras y los debates en sesión plenaria y las votaciones. Todo ello para ser viable el funcionamiento del órgano colegiado y el ejercicio de la función política.

En el ejercicio de esta función política, y tal como lo establece el numeral 4° del artículo 187, a la Asamblea le corresponde “Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.” Conforme al numeral 16, le corresponde “Velar por los intereses y autonomía de los Estados.” Esto adquiere particular relevancia en la medida que dicho órgano legislativo nacional es unicameral, dentro de una forma de estado federal. Esta previsión constitucional parece ser un paliativo a la deficiencia técnica que significó la eliminación del Senado, como la cámara de representación de los estados.

Podríamos incluir dentro del ejercicio de la función política de la Asamblea Nacional, la facultad que tiene para nombrar el Comité de Postulaciones Electorales, órgano conformado por diputados de la Asamblea Nacional y representantes de la sociedad civil organizada, encargado de convocar el procedimiento para la designación rectores del Consejo Nacional Electoral y elaborar la lista de candidatos para ocupar dicho cargo. Asimismo, la Asamblea tiene potestad para designar y remover los rectores del Consejo Nacional Electoral, administrador electoral con rango constitucional<sup>203</sup>.

<sup>203</sup> Artículo 295. El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley.

## 2.5. La función judicial

Incluir la función judicial como rol de la Asamblea Nacional, no es más que un ejercicio metodológico. La Asamblea Nacional, obviamente, no administra justicia y nuestra intención no es plantear algo semejante. A la Asamblea Nacional le corresponden asumir competencias y potestades que afectan de manera directa el sistema de justicia y que constituyen una injerencia significativa en los órganos del Poder Judicial y del Poder Ciudadano.

En primer lugar, la Asamblea Nacional tiene la facultad, conforme al artículo 187 numeral 5° de la Constitución, de decretar amnistías. La amnistía es un perdón colectivo de un delito o la extinción de toda responsabilidad penal o civil, con carácter general, que pudiera comportar efectos retroactivos. La amnistía implica la rehabilitación de derechos perdidos y se aplica, por lo general, a los delitos de carácter político. La Asamblea Nacional otorga amnistía mediante una ley.

Asimismo, la Asamblea Nacional nombra al Comité de Postulaciones Judiciales, órgano integrado por diputados y representantes de la sociedad civil, encargado de iniciar el proceso para la designación de magistrados al Tribunal Supremo Justicia, el cual elabora una primera lista de candidatos seleccionados para ser enviada al Poder Ciudadano, a los efectos de que éste genere una segunda lista, que servirá de

---

Artículo 296. El Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano.

Los o las integrantes postulados o postuladas por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente. La Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, serán presididas cada una por un o una integrante postulado o postulada por la sociedad civil. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral durarán siete años en sus funciones y serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo.

Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia.

base para que la Asamblea Nacional los designe. Además, la Asamblea tiene la potestad de destituir magistrados del máximo tribunal de la República<sup>204</sup>.

A la Asamblea Nacional le compete nombrar al Comité de Postulaciones del Poder Ciudadano, órgano integrado por diputados y representantes de la sociedad civil, encargado de iniciar y tramitar el proceso para la designación de los integrantes del Poder Ciudadano (Fiscal General de la República, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo). Es competencia de la Asamblea, nombrar y destituir a los miembros de dicho órgano del Poder Público Nacional e, igualmente, los órganos del Poder Ciudadano deberán presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Así mismo, presentarán los informes para que en cualquier momento les sean solicitados por la Asamblea Nacional, todo ello en ejercicio de su función contralora<sup>205</sup>.

<sup>204</sup> Artículo 264. Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos o elegidas por un único período de doce años. La ley determinará el procedimiento de elección. En todo caso, podrán postularse candidatos o candidatas ante el Comité de Postulaciones Judiciales, por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual efectuará una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual hará la selección definitiva.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados o postuladas ante el Comité de Postulaciones Judiciales o ante la Asamblea Nacional.

Artículo 265. Los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos o removidas por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado o interesada, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca.

<sup>205</sup> Artículo 276. El Presidente o Presidenta del Consejo Moral Republicano y los o las titulares de los órganos del Poder Ciudadano presentarán un informe anual ante la Asamblea Nacional en sesión plenaria. Así mismo, presentarán los informes que en cualquier momento les sean solicitados por la Asamblea Nacional.

Tanto los informes ordinarios como los extraordinarios se publicarán.

Artículo 279. El Consejo Moral Republicano convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad; adelantará un proceso público de cuyo resultado se obtendrá una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, la cual será sometida a la consideración de la Asamblea Nacional. Esta, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al o a la titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración. Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular.

## **2.6. La función administrativa**

La Asamblea Nacional ejerce una función administrativa, que le permite asumir su propia gestión interna. En tal sentido, conforme al numeral 19° del artículo 187 de la Constitución, puede “dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan.” Con base en tal potestad, la Asamblea dicta sus propias normas organizativas, de funcionamiento y de procedimientos.

Conforme al numeral 20° de dicho artículo, califica a sus integrantes y conoce de su renuncia. Entendiéndose que la separación temporal de un diputado solo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

La Asamblea organiza su servicio de seguridad interna, conforme a los numerales 21° y 22° del artículo bajo análisis, y acuerda y ejecuta su presupuesto de gastos.

Tal como lo establece el numeral 23°, la Asamblea Nacional ejecuta las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa y, en tal sentido, se administra, suscribe contratos de diversa índole, gestiona su nómina de personal y dicta actos de administración.

## **2.7. El desmantelamiento de las funciones de la Asamblea Nacional**

### **2.7.1. Rol del Tribunal Supremo de Justicia en el desmantelamiento de las funciones de la Asamblea Nacional**

A partir del año 2015, a la Asamblea Nacional se impidió ejercer sus competencias y potestades constitucionales esenciales y ejecutar su propio presupuesto, vulnerando la autonomía funcional y administrativa del órgano legislativo del Poder Público Nacional. Lo anterior se

---

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Los o las integrantes del Poder Ciudadano serán removidos o removidas por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

evidencia de los siguientes hechos y acciones del Tribunal Supremo de Justicia:

En primer lugar, el Tribunal Supremo de Justicia, sin proceso alguno y en violación de la autonomía del órgano parlamentario ordenó desincorporar a diputados electos y puso en práctica un régimen de terrorismo judicial y persecución contra los diputados, llevando a cabo procesos judiciales infinitos y carentes de pruebas<sup>206</sup>.

En segundo lugar, se le impide a la Asamblea Nacional ejercer su potestad legislativa, ya que toda ley sancionada es anulada de manera sistemática por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, controlada por el Poder Ejecutivo<sup>207</sup>.

Sobre la vulneración de la autonomía e independencia de la Asamblea Nacional, la Comisión Internacional de Juristas señaló:

“Entre diciembre de 2015 y agosto de 2016, el TSJ dictó cuatro sentencias relacionadas con la situación que afectó a diputados

---

<sup>206</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 612 de la Sala Constitucional de fecha 15 de julio 2016.

<sup>207</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No 259 de la Sala Constitucional de fecha 21 de marzo 2016, que anula la Ley del Banco Central de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 264 de la Sala Constitucional de fecha 11 de abril 2016, que anula la Ley de Amnistía. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 327 de la Sala Constitucional de fecha 28 de abril 2016, que anula la Ley Bono de Alimentación; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 341 de la Sala Constitucional de fecha 5 de mayo 2016, que anula la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 343 de la Sala Constitucional de fecha 6 de mayo 2016, que anula la Ley Misión Vivienda. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 415 de la Sala Constitucional de fecha 24 de mayo 2016, que anula la Ley Partidos Políticos. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 460 de la Sala Constitucional de fecha 9 de junio 2016, que anula la Ley de Salud. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 808 de la Sala Constitucional de fecha 4 de septiembre 2016, que anula la Ley Explotación del Oro. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 938 de la Sala Constitucional de fecha 4 de noviembre 2016, que anula la Ley de Telecomunicaciones. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 939 de la Sala Constitucional de fecha 4/11/2016, que anula la Ley de Contraloría General de la República.

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 1012 de la Sala Constitucional de fecha 25 de noviembre 2016, que anula la Ley de Salario para los Docentes.

Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 1014 de la Sala Constitucional de fecha 25 de noviembre 2016, que anula la Ley Orgánica de Policía. Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 1 de la Sala Constitucional de fecha 6 enero 2017, que anula la Ley Orgánica del Ambiente.

electos en el Estado de Amazonas durante las elecciones parlamentarias de 2015. La situación no es anodina, como lo señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): ‘[d]e las 112 curules obtenidas en los comicios del 6 de diciembre de 2015, por la oposición en la [Asamblea Nacional], la [Sala Electoral del TSJ] ordenó desincorporar a 3 diputados indígenas de oposición y a uno oficialista del Estado Amazonas, con lo cual la oposición perdió su mayoría calificada en la [Asamblea Nacional]’. En julio de 2016, la CIDH expresó su preocupación ante la falta de representación de pueblos indígenas en la Asamblea Nacional (AN). La desincorporación de los diputados no sería acatada por la AN. La situación sería invocada por el TSJ para anular y dejar sin efectos jurídicos las leyes posteriormente sancionadas por la AN y todas las demás competencias del parlamento<sup>208</sup>.

Sobre este grave hecho, destaca la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que declaró a la Asamblea Nacional en “desacato”, por el incumplimiento de la sentencia que ordena la desincorporación de los diputados, señalada anteriormente, motivo por el cual, tanto el Tribunal como otras ramas del Poder Público Nacional, han desconocido inconstitucionalmente la autoridad, competencias y legitimidad de dicha Asamblea Nacional<sup>209</sup>.

En tercer lugar, debemos señalar que el Poder Ejecutivo, avalado por el Tribunal Supremo de Justicia que controla, mantiene de manera inconstitucional por más de tres años (2015-2019), un régimen de estado de excepción por emergencia económica, que le permite restringir garantías constitucionales e invadir la reserva legal, especialmente en la toma de decisiones en materia económica<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> Comisión Internacional de Juristas. Informe *El Tribunal Supremo de Justicia: Un Instrumento el Poder Ejecutivo*. Ginebra, 2018. Pág. 6.

<sup>209</sup> Ver a modo de ejemplo: Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 260 de la Sala Electoral de fecha 30 de diciembre de 2015; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 1 de la Sala Constitucional de fecha 11 de enero de 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 3 de la Sala Constitucional de fecha 14 de enero de 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 8 de la Sala Constitucional de fecha 1 de marzo de 2016.

<sup>210</sup> Ver como ejemplos de decretos de estado de excepción los siguientes: 14 de enero 2016, Decreto N° 2.184, Gaceta Oficial N° 6.214. 11 de marzo 2016, Decreto N° 2.270, Gaceta Oficial N° 6.219. 13 de mayo 2016, Decreto N° 2.323, Gaceta Oficial N° 6.227. 12 de julio 2016, Decreto N° 2.371, Gaceta Oficial N° 40.942. 13 de septiembre 2016, Decreto

En cuarto lugar, el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, eliminó *de facto* la potestad de la Asamblea para ejercer el control político sobre la declaratoria de estados de excepción por parte del Ejecutivo Nacional<sup>211</sup>.

En quinto lugar, el Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Nacional Electoral, ambos controlados por el gobierno, le han vedado a la Asamblea Nacional y a los ciudadanos la facultad de enmendar la Constitución y de convocar a referendo revocatorio del mandato presidencial, consagrados en la Constitución<sup>212</sup>.

Por último, eliminó por vía judicial la potestad de control de la Asamblea Nacional sobre el Gobierno. En tal sentido, se le impide realizar investigaciones parlamentarias, interpelaciones a funcionarios públicos, recibir las cuentas y mensajes de los ministros y del Presidente de la República y censurar políticamente al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros<sup>213</sup>.

---

Nº 2.452, Gaceta Oficial Nº 6.256. 13 de noviembre 2016, Decreto Nº 2.548, Gaceta Oficial Nº 6.272. 13 de enero 2017, Decreto Nº 2.667, Gaceta Oficial Nº 41.074. 13 de marzo 2017, Decreto Nº 2.742, Gaceta Oficial Nº 41.112. 13 de mayo 2017, Decreto Nº 2.849, Gaceta Oficial Nº 6.298. 11 sept. 2018, Decreto 3610, Gaceta Oficial Nº 41.478. 11 de enero de 2019, Decreto Nº 3736, Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 6.424.

<sup>211</sup> A modo de ejemplo, ver las sentencias: Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 4 de la Sala Constitucional de fecha 20 de enero de 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 7 de la Sala Constitucional de fecha 11 de febrero de 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No.184 de la Sala Constitucional de fecha 17 de marzo de 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 411 de la Sala Constitucional de fecha 20 de mayo de 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 615 de la Sala Constitucional de fecha 19 de julio 2016; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 810 de la Sala Constitucional de fecha 21 de septiembre de 2016; y Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 952 de la Sala Constitucional de fecha 21 de noviembre de 2016.

<sup>212</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 274 de la Sala Constitucional de fecha 21 de abril de 2016, sobre la Enmienda Constitucional, así como sentencias de la Sala Electoral del mismo Tribunal, como: Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 147 de la Sala Electoral de fecha 17 de octubre de 2016; y Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 153 de la Sala Electoral de fecha 10 de noviembre de 2016, ambas sobre la posibilidad de ejercer un Referéndum Revocatorio contra el Presidente de la República.

<sup>213</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 9 de la Sala Constitucional de fecha 1 de marzo de 2016, interpretando los artículos 136, 222, 223 y 265 de la Constitución; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 269 de la Sala Constitucional de fecha 22 de abril de 2016 y Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 473 de la Sala Constitucional de fecha 14 de junio de 2016, interpretando, respectivamente, el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 618 de la Sala Constitucional de fecha 20 de julio de 2016, sobre interpretación de los artículos 150, 187.9,

## **2.7.2. La Asamblea Nacional Constituyente usurpa funciones de la Asamblea Nacional**

En el marco del contexto mencionado en el apartado anterior, en fecha 1 de mayo de 2017, mediante Decreto No. 2.830, el Presidente de la República, Nicolás Maduro, convoca inconstitucionalmente la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), prevista en los artículos 347 y subsiguientes de la Constitución<sup>214</sup>. El 30 de julio de 2017, se realizaron unas elecciones, catalogadas por amplios sectores nacionales e internacionales como no democráticas por no reunir los mínimos requisitos de integridad electoral, para elegir 545 constituyentistas. No obstante, el 4 de agosto de 2017, se instaló la Asamblea en cuestión.

---

236.14 y 247 de la Constitución; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 814 de la Sala Constitucional de fecha 11 de octubre de 2016, sobre la posibilidad de controlar la Ley del Presupuesto; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 893 de la Sala Constitucional de fecha 25 de octubre de 2016, sobre la imposibilidad de investigar a PDVSA; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 948 de la Sala Constitucional de fecha 15 de noviembre de 2016, sobre la imposibilidad de declarar la responsabilidad política del Presidente de la República; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 1190 de la Sala Constitucional de fecha 15 de diciembre de 2016, sobre la imposibilidad el controlar el Presupuesto y Endeudamiento 2017; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 3 de la Sala Constitucional de fecha 11 de enero de 2017 y Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia 90 de la Sala Constitucional de fecha 24 de febrero de 2017, impidiendo solicitar memoria y cuenta al Vicepresidente Ejecutivo y a los ministros; y Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 6 de la Sala Constitucional de fecha 20 de enero de 2017, eliminando el régimen de autorización para otorgar honores en el Panteón Nacional.

<sup>214</sup> Artículo 347. El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Artículo 349. El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución.

Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Una vez promulgada la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Nacional Constituyente.

Dicha Asamblea Nacional Constituyente usurpa las potestades de los otros órganos del Poder Público Nacional, entre ellos la Asamblea Nacional, creando una institucionalidad paralela, al margen de la Constitución.

La ANC lo que pretende, más que hacer una nueva Constitución, es atentar contra los principios republicanos, la democracia y el sistema de libertades. Lo que pretende, en definitiva, es constitucionalizar lo que hoy en día es inconstitucional y declarar inconstitucional lo que hoy en día es constitucional.

Así, la ANC, abrogándose potestades de la Asamblea Nacional, ha destituido y designado un nuevo Fiscal General de la República, al margen del orden constitucional<sup>215</sup>; igualmente, ha designado o ratificado en sus cargos a Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia<sup>216</sup>, a los Rectores del Consejo Nacional Electoral<sup>217</sup>, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República<sup>218</sup>, juramentado a gobernadores de estado<sup>219</sup> y destituido a otros y convocado elecciones nacionales<sup>220</sup>, estatales y municipales<sup>221</sup>, todo ello al margen del texto constitucional;

---

<sup>215</sup> Decreto Constituyente de la Remoción de la ciudadana Luisa Marvelia Ortega Díaz como Fiscal General de la República. Decreto Constituyente de la designación Provisional del cargo de Fiscal General de la República Tarek Willians Saab. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.3225 de 5 agosto de 2017.

<sup>216</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica en el ejercicio de sus funciones constitucionales a los Magistrados y Magistradas Principales del Tribunal Supremo de Justicia. Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica al ciudadano Luis Emilio Rondón González, como Rector Principal del Consejo Nacional Electoral. Gaceta Oficial No. 41.214 del 15 de agosto de 2017.

<sup>217</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica a las ciudadanas Tibisay Lucena Ramírez, Sandra Oblitas Ruzza, Socorro Elizabeth Hernández y Tania D'Amelio Cardiet, como Rectoras del Consejo Nacional Electoral. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.326.

<sup>218</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica en el ejercicio de sus funciones constitucionales a los ciudadanos Tarek William Saab, Fiscal General de la República y Presidente del Consejo Moral Republicano; Manuel Galindo Ballesteros, Contralor General de la República y Alfredo Ruiz Angulo, Defensor del Pueblo. Gaceta Oficial No. 41.216 del 17 de agosto de 2017.

<sup>219</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se declaran juramentados ante esta soberana Asamblea Nacional Constituyente las gobernadoras y gobernadores de cada estado a las ciudadanas y ciudadanos que en él se indican. Gaceta Oficial No. 41.259 del 18 de octubre de 2017.

<sup>220</sup> Decreto Constituyente sobre convocatoria a Elecciones en la República Bolivariana de Venezuela. GO. No. 41.351 del 1 de marzo de 2018.

<sup>221</sup> Decreto Constituyente de convocatoria y programación de las elecciones de Alcaldesas y Alcaldes, para el mes de diciembre del año 2017. Decreto Constituyente de convocatoria

ha eliminado organismos en el ámbito municipal<sup>222</sup> y; ha autorizado la designación de los directivos del Banco Central de Venezuela.<sup>223</sup>

La ANC, igualmente usurpando competencias de la Asamblea Nacional, ha aprobado el presupuesto nacional<sup>224</sup> e impuestos<sup>225</sup> y ha recibido los mensajes, memorias y cuentas del Ejecutivo Nacional y apoyado la prórroga de los Estados de Excepción, en definitiva, ha usurpando y pretende eliminar con lo aquí expuesto, la función contralora de la Asamblea nacional.

Violando y usurpando la potestad legislativa de la Asamblea Nacional y su reserva legal, ha sancionado y promulgado “leyes constitucionales”, entre otras, para la regulación de precios de bienes y servicios<sup>226</sup>; la actividad minera y la inversión extranjera; la participación en

---

y programación de la elección de la Gobernadora o Gobernador del estado Zulia, para el mes de diciembre de 2017. Gaceta Oficial No. 41.265 del 26 de octubre de 2017.

<sup>222</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se suprime y ordena la liquidación de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana, todas estas del Área Metropolitana de Caracas y del Distrito del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos, a partir de la publicación del presente Decreto Constituyente en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 41.308 del 27 de diciembre de 2017.

<sup>223</sup> Decreto Constituyente que autoriza la designación del Presidente del Banco Central de Venezuela. Gaceta Oficial No. 41.265 del 26 de octubre de 2017. Decreto Constituyente que autoriza la designación del ciudadano Calixto José Ortega Sánchez, como Presidente del Banco Central de Venezuela. Gaceta Oficial No. 41.422 del 19 de junio de 2018.

<sup>224</sup> Decreto Constituyente que aprueba la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2019, la Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Económico Financiero 2019 y el Plan Operativo Anual 2019. Gaceta Oficial No. 41.549 del 19 de diciembre de 2018. Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2019, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente mediante Decreto Constituyente de fecha 18 de diciembre de 2018. Véase N° 6.416 Extraordinario de la Gaceta Oficial, del 20 de diciembre de 2018. ley especial de endeudamiento anual para el ejercicio económico financiero 2019, aprobada por la asamblea nacional constituyente mediante decreto constituyente de fecha 18 de diciembre de 2018. véase n° 6.417 extraordinario de la Gaceta Oficial, de fecha 20 de diciembre de 2018.

<sup>225</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se establece el Régimen Temporal de Pago de Anticipo del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Sobre la Renta para los Sujetos Pasivos Calificados como Especiales que se dediquen a realizar actividad económica distinta de la explotación de minas, hidrocarburos y de actividades conexas, y no sean perceptores de regalías derivadas de dichas explotaciones. Decreto Constituyente mediante el cual se reforma el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras. Decreto Constituyente mediante el cual se Reforma la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.396 del 21 de agosto de 2018.

<sup>226</sup> Ley Constitucional de Precios Acordados. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.342 de fecha 22 de noviembre de 2017.

procesos electorales<sup>227</sup>; los Consejos Productivos de los Trabajadores, el abastecimiento y la producción, la “guerra económica” y la racionalidad y uniformidad en la adquisición de bienes, servicios y obras públicas<sup>228</sup> y; el odio, la convivencia pacífica y la tolerancia.<sup>229</sup>

Por último, la ANC ha autorizado el allanamiento de la inmunidad parlamentaria del Vicepresidente y el Presidente de la Asamblea Nacional, así como de otros diputados de la misma<sup>230</sup>.

De todo lo expuesto, es evidente el pretendido desmantelamiento funcional, administrativo y logístico de la Asamblea Nacional. Todo lo anterior es el reflejo de la ruptura del orden constitucional y la instauración de un régimen dictatorial en Venezuela, que afecta radicalmente el Estado de derecho y el orden constitucional que hemos explicado anteriormente. En definitiva, en Venezuela existe un “colapso” constitucional, por el desconocimiento sistemáticamente del orden jurídico.

---

<sup>227</sup> Decreto Constituyente para la participación en Procesos Electorales. Gaceta Oficial No. 41.308 de fecha 27 de diciembre de 2017.

<sup>228</sup> Ley Constitucional contra la guerra económica para la Racionalidad, uniformidad y adquisición de bienes servicios y Obras Públicas. Gaceta Oficial No. 41.318 de fecha 11 de enero 2018; Ley Constitucional del Comité Local de Abastecimiento y Producción. Gaceta Oficial No. 41.330 de fecha 29 de enero 2018; Ley Constitucional de los Consejos Productivos de Trabajadores y Trabajadoras. Gaceta Oficial No. 41.336 de fecha 6 de febrero 2018.

<sup>229</sup> Ley Constitucional Contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia Gaceta Oficial No. 41.274 de fecha 8 de noviembre de 2017.

<sup>230</sup> Decreto Constituyente mediante el cual se autoriza la continuación de la Investigación Penal del ciudadano Diputado de la Asamblea Nacional Juan Gerardo Guaidó Márquez, y en consecuencia se aprueba el allanamiento de la Inmunidad Parlamentaria y la aplicación en todas sus partes del Artículo 200 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 41.609 de fecha 3 de abril de 2019.



## CAPÍTULO 3

### MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO NACIONAL Y LA ASAMBLEA NACIONAL

Conforme al artículo 136 de la Constitución, “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.”

De esta manera se consagra el principio de la separación de poderes de una manera atenuada o flexible: existen independientes y diferenciados órganos del Poder Público Nacional, cada uno con sus atribuciones y funciones específicas; sin embargo, colaborarán entre sí para la consecución de los fines del Estado. De esta manera, en la más pura tradición presidencialista latinoamericana se admite la separación de poderes, como principio básico de la democracia, pero se flexibiliza el principio admitiendo que se desarrollen amplios mecanismos de relación entre los órganos del Poder Público Nacional.

Dichos mecanismos de relación entre el órgano legislativo y el órgano ejecutivo del poder, que en definitiva permiten definir el sistema de gobierno en Venezuela, se derivan del ejercicio de las potestades normativas que tienen ambos órganos, de la potestad contralora que puede desarrollar el legislativo y de las que se derivan de la relación con el partido oficialista, cuando coinciden la mayoría parlamentaria con la presidencial.

#### **1. Relaciones derivadas de la potestad normativa**

##### **1.1. La participación del Ejecutivo en el proceso de formación de la ley**

El Ejecutivo Nacional participa ampliamente en todas las etapas del proceso de formación de la ley: en la etapa de activación del

procedimiento; en la etapa de discusión y consulta y; por último, en la etapa de aprobación.

De acuerdo a nuestro ordenamiento constitucional, en su artículo 204, el Ejecutivo Nacional tiene iniciativa total para proponer un proyecto de ley y activar el proceso para su formación, convirtiéndose en el gran proponente de textos normativos, a fin de acometer su acción gubernativa.

En la segunda etapa del proceso de formación de la ley, la Constitución exige la consulta obligatoria amplia y especializada de los proyectos de ley; dicha consulta tiene lugar entre la primera y la segunda discusión del proyecto de ley, en el seno de las comisiones permanentes.

En tal sentido, conforme artículo 206 de la Constitución, “La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados y, el artículo 211 establece, la consulta obligatoria a los otros órganos del Estado, incluyendo el Ejecutivo Nacional, por parte de la Asamblea Nacional o las Comisiones y los ministros tendrán derecho de palabra en la discusión de las leyes, en representación del Poder Ejecutivo.

En la etapa de aprobación de la ley, una vez sancionada la misma, ésta es remitida por la Directiva de la Asamblea Nacional al Presidente de la República, para que proceda, conforme al artículo 214 constitucional, dentro de los diez días siguientes de su remisión, a su promulgación, acto complejo que implica darle el ejecútese a la ley, el refrendo de la mismas por parte del Presidente de la República, en Consejo de Ministros y la publicación en Gaceta Oficial para que entre vigencia el texto legal.

Tal como lo hemos señalamos, conforme a esa misma norma, el Presidente de la República, dentro del plazo para promulgar la ley, podrá vetarla, invocando razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad. En el primer caso, puede “solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella.” En tal supuesto, la “Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por mayoría absoluta de los diputados o diputadas presentes y le remitirá la ley para la

promulgación” y el “Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.”

En el supuesto de un veto por inconstitucionalidad, el Presidente solicitará “el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente”. Agrega la norma citada que “Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.”

## **1.2. La potestad normativa extraordinaria del Ejecutivo**

Conforme al numeral 8º del artículo 236 de la Constitución, el Ejecutivo Nacional cuenta una potestad normativa excepcional para dictar decretos leyes, con fuerza, valor y rango de ley, en virtud de la habilitación legislativa acordada por la Asamblea Nacional. En tal sentido, el artículo 203 constitucional señala, que “Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.”

Además, conforme al artículo 236, numeral 7º, el Presidente de la República puede declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución. En tales casos puede restringir garantías constitucionales en los términos y condiciones establecidos en los artículos 337 y subsiguientes de la Constitución. Igualmente, en este sentido, el Ejecutivo Nacional puede dictar decretos leyes de emergencia, normas jurídicas con rango, valor y firma de ley que pueden restringir o limitar algunas garantías constitucionales.

## **2. Relaciones derivadas de la función de control**

### **2.1. Las autorizaciones parlamentarias**

Como lo señalamos anteriormente en este trabajo, la Asamblea Nacional, en ejercicio de su función contralora sobre el gobierno nacional, tiene la potestad de autorizar y aprobar determinadas acciones o actos del Ejecutivo Nacional. Tal mecanismo de control previo, constituye un requisito de validez del acto del Ejecutivo y, en algunos casos, un requisito para la validez y entrada en vigencia o aplicación del mismo. El régimen de las autorizaciones constituye, sin lugar a dudas, en un mecanismo de equilibrio, de peso y contrapeso, entre los órganos del Poder Público Nacional.

Así, el artículo 187 constitucional enumera las autorizaciones y aprobaciones que debe requerir el gobierno a la Asamblea Nacional para dictar determinados actos o acometer determinadas acciones políticas. Sin el cumplimiento previo de las autorizaciones o aprobaciones, las acciones del Ejecutivo Nacional allí establecidas, carecería de validez o no podrían entrar en vigencia. De concretarse las mismas sin la aprobación correspondiente, estarían viciadas de nulidad absolutas y, por lo tanto, susceptibles de control político y jurisdiccional.

Conforme al numeral 8° del artículo constitucional citado, la Asamblea debe “Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.”

Como lo indica el numeral 9°, debe “Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.”

Como los señala el numeral 11°, le corresponde “Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.”

En los términos del numeral 12°, debe “Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.”

Tal como lo indica el numeral 13°, autoriza “a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.”

El numeral 14° le otorga la potestad al órgano legislativo para “Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.”

Es potestad parlamentaria, tal como lo señala el numeral 15°, “Acordear los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.”

Asimismo, conforme al numeral 17°, autoriza “la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.”

Por último, en los términos del numeral 18°, debe “Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.”

Igualmente, en ejercicio de la función contralora, la Asamblea Nacional debe aprobar mediante ley el presupuesto anual y plurianual que concibe y en definitiva ejecuta el Ejecutivo Nacional. Asimismo, la Asamblea Nacional debe aprobar los impuestos, tasas y demás contribuciones que el Ejecutivo Nacional cobra a las personas jurídicas y naturales susceptibles de ser pechadas y; por último, todo empréstito, endeudamiento o crédito público en que incurra el Ejecutivo Nacional debe ser aprobado o autorizado mediante ley especial por la Asamblea; sin lo cual, dicha operación financiera carecería de validez. Dicha ley de endeudamiento fijará sus límites “de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. (...) La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto (...)”, todo en los términos del artículo 312 de la Constitución.

## **2.2. La responsabilidad política, la censura y la disolución**

Conforme al artículo 187, numeral 10°, es competencia de la Asamblea Nacional, “Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura solo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.”

Como lo señalamos cuando abordamos el tema en una anterior oportunidad, en nuestro derecho positivo constitucional, se consagra el voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los ministros individualmente y, en caso de prosperar la responsabilidad y la censura por una mayoría calificada de los diputados a la Asamblea Nacional, acarrea la destitución del funcionario en cuestión.

La Constitución establece en su artículo 240, que “La aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, por una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, o de Ministro o Ministra por el resto del período presidencial.”

Dicho artículo, en procura de evitar el bloqueó prolongado de la función gubernamental y un conflicto sin salida entre el ejecutivo y el legislativo, establece que “La remoción del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al Presidente o Presidenta de la República para disolver la Asamblea Nacional. El decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. La Asamblea no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional.” De esta manera, se introduce en nuestro sistema de gobierno, no solo la responsabilidad política y la censura como mecanismo de control parlamentario sobre el Ejecutivo, sino también el mecanismo parlamentario de la disolución como medio

para destrabar el conflicto parlamento-gobierno y dejar que el cuerpo electoral decida.

Igualmente, el artículo 246 de la Constitución establece, que “La aprobación de una moción de censura a un Ministro o Ministra por una votación no menor de las tres quintas partes de los o las integrantes presentes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. El funcionario removido o funcionaria removida no podrá optar al cargo de Ministro o Ministra, ni de Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva por el resto del período presidencial.”

A los fines de establecer dicha responsabilidad política que puede culminar con la censura y la remoción individual de los funcionarios señalados, la Asamblea Nacional puede proceder a realizar investigaciones que afecten al Ejecutivo Nacional y a la Administración Pública Nacional en general, así como puede formular preguntas a los funcionarios públicos e interpelarlos, medios estos de control parlamentario que constituyen mecanismos de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

### **3. Relaciones derivadas del partido oficial y de las mayorías en el poder**

Tanto el sistema parlamentario, como el sistema presidencial, así como los sistemas mixtos derivaciones de éstos, pudieran lograr mayor eficacia gubernativa si la mayoría parlamentaria y la presidencial coinciden; en estos casos, el gobierno tiene menos dificultad política para actuar.

Cuando el oficialismo tiene un control de la mayoría parlamentaria y no existiendo garantías parlamentarias que consoliden el rol de la oposición, como en efecto es el caso, la función de control del órgano Legislativo se ve disminuida y limitada, generando un desequilibrio a favor del Ejecutivo.

Si el partido oficialista tiene una mayoría sólida en el parlamento, el Ejecutivo asume un liderazgo en la Asamblea, influyendo de manera determinante en la designación de la directiva del órgano legislativo, la composición de las comisiones permanentes y especiales, la agenda parlamentaria y el orden día del día de las sesiones plenarios. Asimismo, hará todo lo posible para evitar la activación de los mecanismos de

control parlamentario y será difícil conseguir las mayorías calificadas para exigir la responsabilidad política de los funcionarios gubernamentales y votar la censura, que acarrea la destitución de dichos funcionarios. Igualmente, el régimen de autorizaciones y aprobaciones parlamentarias será más fluido en su tramitación y obtención. En cuanto a la función legislativa, las propuestas o iniciativas legislativas podrán ser sancionadas con mayor rapidez y fluidez, incluyendo las habilitaciones legislativas. En este supuesto, el desequilibrio institucional juega a favor del Ejecutivo.

En caso de que no coincidan las mayorías parlamentaria y la presidencial, las funciones del órgano legislativo del poder, al menos formalmente, se podrían ejercer a plenitud y el equilibrio de poder y el principio de la separación de poderes pasan a adquirir toda su importancia y relevancia.

## CAPÍTULO 4

### DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO

Entendemos por sistema de gobierno la manera cómo se organiza y estructura el poder político; es el modo de organización del poder mismo en función de los mecanismos de relación existentes entre los distintos órganos que lo conforman, particularmente, del Ejecutivo y el Legislativo.

Existen dos modelos fundamentales: el parlamentarismo clásico, que nace en el Reino Unido de Gran Bretaña y el sistema presidencial, que tiene su origen en los Estados Unidos de América. De esos dos grandes modelos, surgen los sistemas mixtos, como el sistema semiparlamentario o semipresidencial y el presidencialismo latinoamericano.

El sistema parlamentario tiene tres características fundamentales que lo definen: i. una estructura bicéfala en el Ejecutivo, con un Jefe de Estado, por una parte, y un Jefe de Gobierno y su gobierno, por la otra; ii. la responsabilidad política, el voto de censura colectivo y la disolución y; iii. una estrecha relación entre los órganos ejecutivo y legislativo del Poder Público.

Por su parte, el sistema presidencial puro se define por las siguientes características: i. una estructura monocéfala en el órgano ejecutivo del poder, siendo que el Jefe de Estado y de Gobierno son una misma autoridad electa popularmente; ii. un mandato presidencial y parlamentario fijo y rígido y; iii. se incorpora el principio de la separación de poderes en términos rígidos.

El sistema presidencialista latinoamericano introduce una flexibilización o atenuación del principio clásico de la separación de poderes y un régimen de colaboración más intenso entre los órganos ejecutivo y legislativo del poder.

Tal como lo hemos abordado en la Introducción de este trabajo, nuestro sistema de gobierno parte de una tradición presidencialista y de la influencia que tuvo sobre Latinoamérica el modelo de la Unión

Americana y la Constitución que se promulgó en la Convención de Filadelfia de 1787.

La estructura del órgano ejecutivo del Poder Público Nacional es la propia del sistema presidencial clásico, donde el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno es una misma autoridad electa por un sistema electoral de mayoría simple a una sola vuelta, para un mandato de 6 años con reelección indefinida.

El órgano legislativo del Poder Público Nacional tiene una estructura unicameral denominado Asamblea Nacional, conformando por 167 diputados electos en un modelo mixto, donde el 30% de los diputados son electos bajo el sistema de representación proporcional de las minorías, en circuitos estatales y, el 70% restante, por el sistema uninominal mayoritario a una vuelta, en circuitos más pequeños dentro de cada estado federal. El mandato de los diputados es de 5 años, con reelección indefinida.

Los mandatos están diseñados para ser rígidos y, por vía de excepción, aunque con poca utilidad práctica de éxito como lo veremos más adelante, a los funcionarios electos se les puede revocar el mandato, en virtud de un referendo. Asimismo, existe la posibilidad de exigir la responsabilidad política, mediante el voto de censura individual al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros y se consagra en la Constitución la figura de la disolución de la Asamblea Nacional, pero con un muy limitado alcance y de muy difícil concreción en la práctica, como será analizado en este trabajo.

Así, el artículo 72 de la Constitución prevé el referendo revocatorio del mandato popular, para todos los cargos electos<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup> Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Los requisitos para su procedencia, es que haya transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario y que un número no menor del veinte por ciento de sus electores soliciten activar un referendo de esta naturaleza ante el Consejo Nacional Electoral. De acuerdo a la norma citada, cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al veinticinco por ciento de los electores inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá a sustituirlo.

La Constitución limita la utilización de este mecanismo a una sola oportunidad durante el período constitucional para el cual fue electo el funcionario.

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, se han formulado solicitudes de referendo revocatorio del mandato de los Presidentes Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro Moros y, en ambas oportunidades, el régimen ha logrado obstaculizar de tal manera la activación y la concreción del mecanismo, que ha sido imposible el reconocimiento y la aceptación de la voluntad popular en este sentido. En ambas oportunidades, la activación del mecanismo de democracia participativa se ha traducido en la vulneración directa y flagrante del derecho al sufragio libre y a la participación ciudadana en los asuntos públicos, convirtiéndose en elemento de frustración política, retaliación contra los ciudadanos y abuso y desviación de poder, creando más división y fracturas en la sociedad venezolana.

Somos del criterio, aun contemplando los mecanismos antes descritos, que el sistema venezolano es de mandatos rígidos y no flexibles; los mandatos están diseñados para durar por todo el período constitucional para el cual fue electo el funcionario, sin interrupción.

El sistema constitucional venezolano, tal como los hemos analizado anteriormente, admite la colaboración funcional entre los órganos del poder. En tal sentido, y tal como lo hemos señalado ampliamente, se consagran numerosos mecanismos de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Hay, sin duda alguna, una atenuación del principio de separación de poderes y se quiebra la rigidez que en tal aspecto postula un sistema presencial puro o clásico. De allí debemos concluir que, en el sistema venezolano, como sucede en los demás países de

Latinoamérica, se incorporan, de una manera más o menos intensa y precaria, según cada país, algunas instituciones y mecanismos propios del sistema parlamentario.

En definitiva, el sistema de gobierno se define con un típico sistema presidencialista latinoamericano, en el cual se cuenta con una estructura monocéfala en el Ejecutivo y mandatos rígidos. A su vez, se introducen o incorporan de manera precaria algunas instituciones o mecanismos propios del parlamentarismo, atenuando, de esta forma, el principio de la separación de poderes, haciéndolo más flexible y admitiendo la colaboración entre los órganos del Poder Público Nacional.

El sistema de gobierno consagrado en la Constitución de 1999, con las características formales que hemos señalado, posee una serie de debilidades que lo hace desequilibrado a favor del órgano ejecutivo del Poder Público Nacional, en detrimento del órgano legislativo, atentando contra el principio de la separación de poderes y los pesos y contrapesos que deben existir en todo sistema político democrático.

Es un sistema desequilibrado a favor del Ejecutivo, pero, además, sin salidas institucionales a las crisis de legitimidad que se puedan producir en el órgano ejecutivo o en el órgano legislativo del poder. Como las crisis de legitimidad no tienen salidas institucionales y eficaces, estas se convierten en crisis de Estado, que afecta la gobernabilidad y viabilidad política del país.

Otro signo que agrava y afecta el sistema de gobierno es el debilitamiento institucional, la pérdida y desconocimiento de las potestades de la Asamblea Nacional, la violación sistemática del orden constitucional y la pérdida de institucionalidad de la Fuerza Armada Nacional; así como, el centralismo exacerbado que se ha desarrollado en la práctica y la pérdida de legitimidad y desaparición de los partidos políticos.

El profesor Allan Brewer Carías caracteriza y define, en pocos párrafos, el Sistema de Gobierno venezolano; en tal sentido, concluye en lo siguiente:

“Por otra parte, en la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo, la Constitución optó por continuar con el sistema presidencial de gobierno, aun cuando se le hayan incrustado algunos elementos del parlamentarismo como ya había sucedido en la Constitución de 1961.

Sin embargo, en la Constitución de 1999, el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata; y por la pérdida de balance o contrapeso de los dos poderes, entre otros aspectos por la eliminación del bicameralismo. En efecto, el modelo presidencial escogido se combina con los siguientes cuatro factores: en primer lugar, la extensión del período presidencial a seis años; en segundo lugar, la reelección inmediata del Presidente de la República (art. 230), lo que atenta contra el principio de la alternabilidad republicana al permitir un largo período de gobierno de 12 años; en tercer lugar, lo complicado del referendo revocatorio del mandato (art. 72), lo que lo hace prácticamente inaplicable; y en cuarto lugar, la eliminación del principio de la elección del Presidente por mayoría absoluta y doble vuelta, que estaba en el Proyecto aprobado en primera discusión. Ello se eliminó en segunda discusión, conservándose la elección por mayoría relativa (art. 228), que prevé la Constitución de 1961, y, por tanto, de gobiernos electos con una minoría de votos, que hace al sistema ingobernable. Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la República, aun cuando en casos excepcionales de tres votos de censura parlamentaria al Vicepresidente Ejecutivo (art. 240), se exagera el presidencialismo que no encuentra contrapeso en el bicameralismo, el cual se eliminó, sino más bien refuerzo en otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de Decretos-Leyes y no solo en materia económica y financiera (art. 203), lo que podría significar un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal”<sup>232</sup>.

El análisis de lo anteriormente señalado, será acometido en el Título siguiente de este trabajo, así como las propuestas para un nuevo sistema de gobierno para Venezuela.

---

<sup>232</sup> Allan R. Brewer Carías, *La Constitución De 1999: El Estado Democrático y Social de Derecho*. Segunda Edición. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 504.



## **TITULO II**

### **A LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO PARA VENEZUELA**

Nos trazamos como objetivo en el presente trabajo hacer unas propuestas de cambio al actual sistema de gobierno consagrado en la Constitución de 1999. Cumplir tal cometido impone, en primer lugar, hacer un análisis crítico sobre los aspectos más resaltantes que permiten caracterizar y definir el sistema de gobierno en Venezuela y que, a nuestro modo de ver, constituyen debilidades, limitaciones, desaciertos o errores que afectan la eficacia y el funcionamiento democrático del sistema de gobierno.

El sistema presidencialista venezolano ha introducido algunos elementos que, sin lugar a dudas, atentan contra el equilibrio entre los órganos del poder, favoreciendo al Poder Ejecutivo, en detrimento de los otros órganos. Hemos identificado una serie de elementos y características que se incorporan al sistema de gobierno que constituyen “pecados capitales” que afectan la eficacia gubernativa y parlamentaria y el funcionamiento institucional en un marco democrático. Tales elementos adquieren relevancia y desdibujan, exacerbando, el sistema de gobierno presidencialista, afectando el sistema político republicano y la democracia misma.



# CAPÍTULO 1

## DEBILIDADES DEL SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA. LOS PECADOS CAPITALES DEL SISTEMA

### 1. El mandato del Presidente de la República largo y excesivo

Como ya lo señalamos anteriormente en este trabajo, el artículo 230 de la Constitución establece un período presidencial de seis años. Igualmente indicamos, que la duración del mandato es un tema de particular relevancia e importancia en el sistema presidencial y en los sistemas presidencialistas latinoamericanos<sup>233</sup>. Se consagra un sistema de mandato fijo y rígido, diseñado para perdurar durante todo el período constitucional para el cual fue electo el funcionario y, en consecuencia, se presume que la legitimidad de origen le debe ser suficiente al Presidente de la República para sobreponer el desgaste que genera la gestión gubernativa y las eventuales crisis que se pueden producir. Si durante el mandato se genera una crisis de legitimidad, ella muy probablemente se traduce en una crisis de estado, con las consecuencias que ello comporta, visto la inexistencia de salidas institucionales para interrumpir el mandato del Jefe de Estado y de Gobierno.

Entonces, como hemos observado, la Constitución venezolana de 1999 incurre en el error de establecer un mandato excesivamente largo y rígido con las nefastas consecuencias que eso puede originar en un sistema presidencialista, sin salidas institucionales y no traumáticas a las crisis de legitimidad.

Vale destacar que la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado el tema de la duración del mandato y agrega algunos elementos adicionales a considerar sobre este tema; en tal sentido, ha señalado:

“Así pues, el establecimiento del período de duración del mandato correspondiente al jefe del Estado no es un dato aislado,

---

<sup>233</sup> Ver cuadro que presentamos sobre el tema en la sección correspondiente de este trabajo.

desprovisto de importancia o incorporado a la Constitución con la sola intención de que aparezca allí y no tenga consecuencias diferentes a su simple figuración en los textos superiores. Por el contrario, la previsión expresa de un período para el titular del poder ejecutivo encuentra sustento en relevantes razones de orden constitucional, es uno de los elementos que entra en relación con otros aspectos regulados en la Carta y cumple una función que solo se entiende cabalmente a partir del análisis sistemático de su papel en la estructura institucional diseñada por el Constituyente. Como se ha indicado, el señalamiento de un período para que el Presidente elegido popularmente ejerza su mandato es una de las principales características de los sistemas presidenciales, y de su observancia depende que toda la forma política decidida por el Constituyente se preserve, tal y como fue adoptada en la Constitución, o se desfigure a tal grado que, de hecho, deba entenderse sustituida por otra, incluso contraria. Sin llevar, por ahora, la cuestión más allá del sistema de gobierno presidencial, procede destacar que la fijación del período constitucional que corresponde al Presidente comporta, de por sí, una limitación de sus expectativas y del ejercicio efectivo de su poder. De otra parte, la introducción del período presidencial en el esquema institucional constituye un mecanismo de control, por cuanto la demarcación temporal de su mandato le impone al jefe del Estado la obligación de atenerse al tiempo previamente señalado y de propiciar la sucesión de conformidad con las reglas establecidas, para evitar la prolongada concentración del poder en su propia persona y procurar que, conforme a los dictados constitucionales, las instituciones se acomoden a las nuevas realidades originadas en la renovación periódica de la suprema magistratura y conserven así el equilibrio inherente a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos. (...) Ahora bien, el señalamiento del lapso durante el cual se puede ejercer válidamente la primera magistratura no solo es importante para el desempeño de la persona que ejerza como Presidente, sino también para la actuación de las principales autoridades, cuyos períodos constitucionales, por lo general, son acordados, en lo referente a su duración y al momento de su inicio o de su terminación, por referencia al período del jefe del Estado, con la finalidad de asegurar la autonomía de los distintos órganos, su adecuada interrelación y la

independencia en el ejercicio de sus funciones, más aún si esas funciones implican el control de la actividad del ejecutivo. Así las cosas, la coordinación de los períodos de quienes ocupan las posiciones estatales más destacadas puede estar concebida para que el período de determinada autoridad coincida totalmente con el período presidencial o para que no se presente una coincidencia exacta, en forma tal que una autoridad comience su período en el mandato de un Presidente y lo culmine con un mandatario distinto, e igualmente para procurar que, cuando el Presidente postule o designe, pueda hacerlo por una sola vez durante su mandato, evitando que la posibilidad de efectuar más de una postulación o designación lo ponga en condiciones de dominar organismos, incluso pertenecientes a otras ramas del poder público”<sup>234</sup>.

De la sentencia antes señalada se puede desprender varias reflexiones importantes: en primer lugar, el tema es importante y relevante en un sistema presidencial, ya que impacta en la estructura constitucional; en segundo lugar, el mandato le impone al Presidente atenerse a límites temporales, prever la sucesión, para evitar la concentración de poder y; el período presidencial permite coordinar los períodos de otras magistraturas, de forma tal que se favorezcan los equilibrios y los controles entre los órganos del poder.

Debemos apuntar como un grave error del sistema de gobierno venezolano, concebir un mandato de seis años, siendo como lo hemos apuntamos en este trabajo, junto con México, los períodos presidenciales más prolongados en el hemisferio. Ello rompe con la tendencia del constitucionalismo democrático de establecer mandatos más cortos para procurar más pronto el recambio y la alternancia y minimizar las consecuencias y embates que genera las crisis de legitimidad.

Un mandato largo podría constituir un mecanismo para reducir el control popular y de los otros órganos del poder, sobre el gobierno, y por ello constituye el mismo una forma de menoscabar la democracia. Mientras más cortos los períodos presidenciales, más oportunidades tiene la población de decidir sobre quién lo va a gobernar. Alargar el

<sup>234</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-141/10, que declaró inexecutable la Ley 1345 del 2009, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional para permitir una segunda reelección inmediata del Presidente de la República.

período presidencial, es lo mismo que reducir el control electoral que pudieran ejercer los ciudadanos para procurar la alternancia en el poder, cuando ello se hace imperativo o necesario. Definitivamente, la tendencia en democracia y, en particular, en los sistemas de gobierno presidencial, semipresidencial y presidencialistas latinoamericanos es precisamente la reducción de los períodos presidenciales.

La explicación lógica de lo anterior, como se ha señalado, es que el sistema presidencial y los presidencialistas latinoamericanos, sistemas de mandatos rígidos, no tienen salidas institucionales rápidas, eficientes y no traumáticas a las crisis de legitimidad en el Ejecutivo. Si a ello le incorporamos un período presidencial largo, se maximizan las posibilidades de generar y perpetuar las crisis de gobernabilidad y convertirlas en crisis de estado. Períodos más cortos, llevan consigo, que, en caso de una crisis de legitimidad, ella pueda conseguir una solución más temprana en el tiempo, con la finalización más rápida del mandato.

La otra arista del problema, es que, ante mandatos muy largos, el Presidente de la República tiene más tiempo para ejercer su poder de nominación y nombramiento de funcionarios de otros órganos del poder público, que inclusive deben servir de control y contrapeso del Ejecutivo. Ello sin duda, podría atentar contra la autonomía y el equilibrio que debe existir entre los órganos del Poder Público y la democracia misma.

Se hace indispensable, además, diseñar el sistema constitucional, de modo tal que los mandatos de los diferentes órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal no coincidan, promoviendo eventos electorales intermedios, para que el contrapeso y equilibrio de poder puedan funcionar de manera eficiente y el electorado, en ejercicio del sufragio, pueda llevar a cabo un mejor control político.

## **2. La reelección indefinida del Presidente de la República**

Como ya lo hemos indicado en este trabajo, la Constitución en su Enmienda No. 1 del 15 de febrero de 2009, establece la reelección indefinida. Lo anterior concreta un gran pecado capital del sistema que nos conduce al caudillismo y la autocracia; y se agrava aún más la situación, cuando se establece, como lo indicamos en el punto anterior, un mandato largo de seis años.

## **2.1. La reelección indefinida es un atentado al principio de la alternabilidad en el poder. El ciudadano votará, pero no elegirá**

### **2.1.1. Afectación al principio de la alternancia en el poder**

Instaurar un sistema de reelección indefinida para el Presidente de la República y otros cargos de elección popular, atenta contra el principio de la alternabilidad democrática en el poder, piedra angular de la libertad política y de nuestra Constitución republicana, consagrado en el artículo 6 del texto fundamental<sup>235</sup>. La norma establece expresamente que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, alternativo, pluralista y de mandatos revocables.

Es un hecho que el poder otorga ventajas que facilitan mantenerse en el poder. Desde el poder se va adquiriendo más poder; es más fácil controlar y “colonizar” las instituciones y sus autoridades; se desarrollan herramientas para el ventajismo electoral y se financia más fácilmente el aparato político partidista de apoyo presidencial. Con mucha facilidad, desde el poder, se pueden desarrollar tentáculos para debilitar al adversario político y se pueden poner a disposición presidencial recursos, logísticas y facilidades que desequilibran cualquier proceso electoral a favor del presidente-candidato.

La reelección indefinida estimula el abuso del poder como una herramienta para permanecer en el mismo y estimula y facilita el mesianismo, el personalismo y el caudillismo. En definitiva, la reelección indefinida es inconveniente para todas las democracias y, muy especialmente, para aquellas de países con instituciones débiles y las llamadas democracias frágiles, cuyo ejemplo histórico son nuestros países latinoamericanos, en los que la reelección indefinida (y los sistemas de más de una reelección) llevan consigo el abuso de poder, al relajamiento de los controles y a elecciones que dejan de ser imparciales y libres. Con el tiempo el ciudadano vota, pero no elige.

---

<sup>235</sup> Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

La reelección indefinida o un sistema de más de una reelección permite la figura del presidente-candidato. Tal dualismo favorece el ventajismo electoral, disminuye las garantías electorales de igualdad y no discriminación entre candidatos, permite el uso indiscriminado de bienes y servicios del Estado a favor de la campaña del presidente-candidato. En definitiva, se facilita el abuso y la corrupción. Ello hace que los sistemas presidenciales se conviertan en sistemas personalistas y caudillistas, desdibujando no solo el sistema de gobierno, sino la democracia misma. La reelección indefinida favorece el continuismo y la autocracia, presupuestos esenciales del totalitarismo.

### **2.1.2. Criterios jurisprudenciales sobre la reelección**

El Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Electoral, se ha pronunciado sobre el tema de la reelección ilimitada o indefinida. Así, concluyó:

“Este derecho de reelección, aunque justificado como extensión del buen gobierno, podría desvirtuarse y convertirse en una grave amenaza para la democracia: las ansias en el poder (continuismo), así como la evidente ventaja en los procesos electorales de quien ocupa el cargo y a su vez es candidato a ocupar el mismo, han producido tanto en Venezuela como en el resto de Hispanoamérica un profundo rechazo a la figura de la reelección. (...) [L]as limitaciones a la reelección previstas por la Constitución de 1999 ponen freno a las distorsiones que siempre han preocupado a nuestra democracia: el continuismo y el ventajismo electoral”<sup>236</sup>.

La Corte Constitucional de Colombia se pronunció sobre el tema de la reelección en la sentencia que declaró inexecutable la Ley 1345 del 2009, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional para permitir una segunda reelección inmediata del Presidente de la República.

---

<sup>236</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 51 de la Sala Electoral de fecha 18 de marzo de 2002, caso reelección ilimitada en la Federación Venezolana de Maestros.

En tal sentido, dicha Corte consideró que dos reelecciones presidenciales implican una acumulación de poder en el Ejecutivo que introduce desbalances en las relaciones con otras ramas del Poder Público. Asimismo, implican una afectación mayor al principio de la alternabilidad e igualdad, pues restringe las posibilidades de que otras personas remplacen al gobernante de turno.

Transcribiremos parcialmente, por su importancia y valor pedagógico, las conclusiones de dicha sentencia, en las cuales se señala:

“A causa del papel primordial que en un sistema presidencial le corresponde al Presidente de la República y del cúmulo de funciones constitucionalmente atribuidas que le permiten cumplir su obra de gobierno y entrar en relación con las restantes ramas del poder público y con los órganos autónomos e independientes que cumplen otras funciones estatales, es claro que cualquier alteración que ocurra en el ámbito competencial reservado al Presidente o en su estatuto jurídico tiene notables repercusiones en toda la estructura estatal y en el conjunto de valores y principios que la sustentan, como lo ha puesto de manifiesto la doctrina al señalar que, mientras en el parlamentarismo las crisis son de gobierno, en un sistema presidencial las crisis comprometen todo el régimen, ya sea porque el Presidente se debilite o porque acreciente sus poderes. Habiendo sido destacada la importancia de la determinación constitucional del período presidencial y del número de períodos que un Presidente tiene a su alcance, la posibilidad de desbordar el tiempo máximo autorizado para el ejercicio del mando tiene hondas repercusiones en el diseño institucional adoptado por el Constituyente y en derechos, valores y principios constitucionales, como lo demuestran las consideraciones que anteceden, a empezar por los riesgos que se ciernen sobre la igualdad de trato y de oportunidades de los candidatos que competirían con él y sobre las condiciones objetivas que hacen posible la libertad de decisión del conjunto de los electores, conforme se acaba de ver. De tornarse efectiva la segunda reelección, el tercer período del Presidente desconocería la regla de alternación en el ejercicio del poder político, preservaría por un lapso prolongado las tendencias ideológicas propugnadas por el gobierno, así como los equipos encargados de desarrollar las políticas y propiciaría la continuidad de la mayoría dominante, con

notable retraso de la renovación, fuera de lo cual la posibilidad de designar, postular e influir en la composición de otros órganos públicos destruiría la coordinación constitucional de los distintos períodos y tendría por resultado el acrecentamiento del poder presidencial y la pérdida de eficacia de los controles sobre la actuación del Presidente. En el plano de los derechos, principios y valores, además de la afectación que sufriría la igualdad de trato y de oportunidades de las diversas candidaturas y la libertad del electorado, se percibe la afectación de las minorías no vinculadas al gobierno y de la oposición, cuyas garantías gozan de reconocimiento constitucional, por cuanto a los dos períodos de ausencia en el gobierno, deberían agregar un tercer período en el que tampoco tendrían la oportunidad de conducir el Estado o de contribuir a esa conducción. Adicionalmente, el acrecentamiento del poder presidencial, aunado al desvanecimiento de los controles o a su existencia puramente nominal, repercutiría de manera grave en la estructura adoptada en la Constitución, pues los controles recíprocos y, en particular, los que recaen sobre el Presidente y su gobierno hacen posible el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, sin el cual se pierde todo equilibrio en las altas instancias estatales. A su turno, la falta de equilibrio hace colapsar la separación de poderes que, precisamente, se insta para asegurar ese equilibrio, imponer la moderación en el ejercicio del poder, prevenir la arbitrariedad y contener la tendencia del ejecutivo a desbordarse en detrimento de los otros poderes y órganos públicos. En ausencia de controles efectivos, de equilibrio institucional, de un sistema de frenos y contrapesos operante y de una real separación de poderes, lo que se advierte en el fondo es un predominio del ejecutivo, tan marcado que desfigura las características de los sistemas presidenciales típicos hasta convertirlos en la versión deformada conocida como presidencialismo que, precisamente, está caracterizada por ese predominio exagerado y por la tendencia a superar el lapso máximo de ejercicio del mandato presidencial para mantener vigente la figura del caudillo y su proyecto político. (...) Todas las variaciones que se han analizado proyectarían su influencia sobre la forma republicana que, de acuerdo con lo analizado, comporta la previsión de un estatuto básico de quien ejerce la jefatura del Estado, como que el carácter hereditario y vitalicio propio de las monarquías no

tiene correspondencia en el modelo republicano que propugna la temporalidad del primer mandatario y la sucesión garantizada mediante elecciones periódicas, disputadas, libres y realizadas cuando se agota el período prefijado o el número máximo de períodos constitucionalmente previsto. Hechas las anteriores consideraciones, surge como conclusión inexorable de todas ellas que la segunda reelección y el tercer período consiguiente implican un quebrantamiento de la Constitución. (...) Siendo así, la concentración de poder en el ejecutivo, el presidencialismo surgido de lo anterior, la prolongación del predominio de la mayoría que rodea al Presidente por un lapso superior al máximo permitido y la desfiguración de la concepción republicana, reemplazan la forma política plasmada en la Carta actual, pues, según fue analizado, de esa forma política hacen parte el sistema de gobierno, el régimen político, la forma de gobierno y también la forma de Estado que no fue objeto de estudio en esta ocasión”<sup>237</sup>.

## **2.2. La reelección indefinida nos retrotrae a la dictadura**

La tradición republicana y la historia constitucional venezolana han impuesto el principio de la no reelección indefinida en Venezuela. En tal sentido podemos señalar, que la no reelección es un principio republicano y democrático no modificable. En la Constitución originaria de 1811 se negaba la reelección indefinida y la Constitución de inspiración bolivariana de 1819 establecía un mandato corto de cuatro (4) años y una sola reelección inmediata. La constante en nuestro país ha sido negar la reelección inmediata y solo admitir que los expresidentes de la República se postulen nuevamente luego de transcurrido un período presidencial.

Por vía excepcional, en cuatro etapas de nuestra historia constitucional, marcadas por la dictadura, se ha admitido la reelección indefinida; tal es el caso, del período de los hermanos Monagas con la Constitución de 1857; del largo mandato del General Juan Vicente Gómez, con las Constituciones de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931 y; durante el período del General Marcos Pérez Jiménez, con la Constitución de

---

<sup>237</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C- 141/10 de fecha 26 de febrero de 2010, la cual declaró inexecutable la Ley 1345 del 2009.

1953. Luego se admite nuevamente la reelección indefinida durante la vigencia de la Constitución de 1999, a partir de la aprobación de la Enmienda No.1, de fecha 15 de febrero de 2009<sup>238</sup>.

### **2.3. La reelección en el continente americano**

En Latinoamérica la tendencia es protegerse constitucionalmente del mal endémico del caudillismo y del personalismo, prohibiendo la reelección indefinida, en algunos casos y, limitando la posibilidad de la reelección, en otros. La reelección indefinida es excepcional, siendo el caso venezolano el más relevante.

Paraguay, México, Guatemala y Chile prohíben la reelección. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Estados Unidos de América y Ecuador, permite una reelección inmediata. El resto de los países, a saber, El Salvador, Perú, Panamá y Uruguay admiten que un expresidente se postule de nuevo, transcurrido un mandato presidencial y de esta forma prohíben la reelección inmediata y evitan la figura del candidato-presidente<sup>239</sup>.

Debemos señalar como dato importante, que Costa Rica fue el primer país que, por vía judicial, abordó el tema de la reelección en América Latina. En efecto, conforme el artículo 132 de la Constitución Política de Costa Rica, reformado por Ley No. 4349 de fecha 11 de julio de 1969, estableció la prohibición de la reelección presidencial en los siguientes términos, “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente: 1. El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional.” Es el caso que, por decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de ese país, No. 2771-03 de fecha 4 de abril de 2003<sup>240</sup>, se anula la reforma acordada mediante la Ley No. 4349, antes señalada, y se acordó retomar la vigencia del artículo 132 de la Constitución antes de dicha

<sup>238</sup> Ver Cuadro No. 1 sobre el tratamiento que se le da a la reelección en Venezuela en el Apéndice de este trabajo.

<sup>239</sup> Ver Cuadro No. 2 sobre el tratamiento que se le da la reelección indefinida en América Latina en el Apéndice de este trabajo.

<sup>240</sup> Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia No. 02-005494-0007-CO de fecha 4 de abril de 2003.

reforma, permitiendo una reelección al vencimiento del mandato presidencial de 4 años. Así, el artículo 132 vigente de la Constitución de Costa Rica expresa, “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:1) El que hubiera servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años.”

Resulta interesante transcribir parcialmente la decisión antes señalada, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en la cual concluyó en su texto lo siguiente:

“Estimamos que la acción resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado, la restricción y, por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. El derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado, además, en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Lo anterior implica la anulación de la reforma practicada al artículo 132 inciso 1) de la Constitución Política mediante Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969, por lo que retoma vigencia la norma según disponía antes de dicha reforma. Esta declaración tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de entrada en vigencia de la norma anulada, sin embargo, con base en el principio constitucional de seguridad jurídica, y el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se dimensionan los efectos de esta sentencia, en el sentido de que los actos derivados de la reforma desde la vigencia de la ley 4349 hasta su anulación por inconstitucional, son válidos. Asimismo, con especial fundamento en el principio democrático, y de manera coherente con este pronunciamiento, esta Sala insiste en que lo revisado por este Tribunal es el procedimiento mediante el cual se produjo la reforma constitucional aquí impugnada, no sobre la conveniencia del instituto de reelección presidencial, por cuanto tal decisión es una competencia que le corresponde en forma exclusiva al poder constituyente originario”<sup>241</sup>.

---

<sup>241</sup> Ídem.

Más tarde, países como Bolivia, Honduras y Nicaragua, resuelven por vía judicial, las reformas de sus constituciones, para dar cabida constitucional a más de una reelección o la reelección indefinida. Práctica nefasta, a nuestro modo de ver, en los sistemas constitucionales latinoamericanos.

En el caso de la República Pluricultural de Bolivia, el Artículo 168 de la Constitución vigente establece, que: “El periodo de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.” Mediante referendo llevado a cabo el 21 de febrero de 2016, se sometió a consideración una propuesta de enmienda constitucional para permitir al Presidente de la Republica y al Vicepresidente postularse para un tercer período consecutivo, la cual fue rechazada por una estrecha mayoría del 51,3% del electorado.

Sin embargo, la situación jurídica no es clara después que el Tribunal Constitucional, en sentencia del 28 noviembre de 2017, ejerció control de convencionalidad de los artículos constitucionales 25, 156, 168, 285 y 288, en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En tal sentido, señaló que:

“Los derechos políticos al mismo tiempo son reverso esencial de otro derecho fundamental de las personas, como ser la prohibición de toda forma de discriminación, por lo que aquéllos deben ser ejercidos sin ninguna restricción indebida y que comprenden indivisiblemente derechos esenciales.

El texto constitucional boliviano, respecto a los derechos humanos, establece por un lado que los Tratados y Convenios en materia de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad y por otro, acoge la jurisprudencia de los tribunales internacionales en la materia, que según la jurisprudencia constitucional boliviana se constituyen en vinculantes (...) el propio Texto Constitucional en su artículo 256 cede esa jerarquía en favor de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, reconociendo además que no es necesario que éstos hayan sido ratificados por el país, que son de preferente aplicación sobre la propia Constitución boliviana.

(...) En ese sentido, se tiene que los arts. 156, 168, 285 y 288 de la CPE, al establecer simple y llanamente el tiempo de mandato

que rige para cada una de las autoridades que regulan sus preceptos y determinar la posibilidad de que pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua; no cabe duda de que se constituyen en normas constitucionales-reglas.

En consecuencia, no cabe duda que el artículo 26 de la CPE, al consagrar derechos fundamentales y establecer principios constitucionales vinculados a la participación política y al ejercicio democrático, se constituye en una norma constitucional-principio, puesto que resguarda los principios democráticos y de soberanía popular, los cuales se materializan en la conformación de los órganos de poder a través del voto, dejando que sea el soberano quien en última instancia decida a través del sufragio quiénes serán sus gobernantes.

Ahora bien, la previsión contenida en los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la CPE, normas constitucionales-reglas, respecto a la posibilidad de ser reelecta o reelecto ‘por una sola vez de manera continua’, contradicen o se oponen a lo que establecen los arts. 26 y 28 de la misma Constitución, normas constitucionales-principios, pues los artículos en primer término señalados, imponen una limitación o restricción, en el goce y ejercicio de los derechos políticos consagrados en los artículos en último término señalados, que conforme se vio, instituyen de la manera más amplia los derechos de participación política, tanto en sus vertientes activa como pasiva, directa o indirecta, individual y colectiva, así como el derecho a organizarse para los fines anteriores, sin ningún tipo de limitación y/o restricción. En consecuencia, en el caso en análisis, resulta evidente la presencia de una contradicción o antinomia entre los arts. 156, 168, 285.II Y288 de la CPE, normas constitucionales-reglas y los artículos 26 y 28 de la misma, normas constitucionales principios.... debe resolverse en favor de las normas constitucionales-principios, determinando su aplicación preferente frente a las normas constitucionales reglas. (...) Entonces, resulta indudable que el artículo 23 de la CADH, consigna derechos políticos de la manera más amplia, sin ningún tipo de limitaciones o restricciones, autorizando únicamente al legislador la regulación de su ejercicio por causales taxativas en la forma anteriormente señalada; sin que ninguna de ellas en particular, tenga que ver en lo absoluto, con eventuales restricciones a la posibilidad de ser reelecta o reelecto y menos que ésta se limite a una sola vez de manera continua.

En ese sentido, es posible afirmar que el artículo 23 de la CADH, en relación a los arts. 156, 168, 285.II Y 288 de la CPE, declara derechos más favorables, puesto que aquél respecto de éstos, restringe en menor medida los derechos de participación política; fundamentalmente, en cuanto a concurrir como elegible a la formación del poder público. POR TANTO, La Sala Plena del Tribunal Constitucional Plurinacional; en virtud a la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y conforme al arto 12.2 de la Ley del Tribunal Constitucional, resuelve: De acuerdo a lo dispuesto por el art. 256 de la Norma Suprema,

Declarar la aplicación preferente del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por ser la norma más favorable en relación a los Derechos Políticos, sobre los arts. 156, 168, 285.II y 288 de la Constitución Política del Estado, en las frases: ‘por una sola vez de manera continua’ de los arts. 156 y 168 y ‘de manera continua por una sola vez’ de los arts. 285.II y 288, conforme a los fundamentos jurídico constitucionales expresados en la presente Sentencia Constitucional Plurinacional; y, Declarar la inconstitucionalidad de los arts. 52.m en la expresión ‘por una sola vez de manera continua’; 64 inc. d), 65 inc. b), 71 inc. e) y 72 inc. b) en el enunciado “de manera continua por una sola vez” de la Ley del Régimen Electoral -Ley 026 de 30 de julio de 2010”<sup>242</sup>.

De esta manera, en Bolivia, por vía judicial, se desaplica la propia Constitución y se admite la postulación del Presidente y del Vicepresidente para un tercer período o mandato.

En el caso de la Republica de Honduras, el artículo 239 de la Constitución de 1982, establece que “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública.”

<sup>242</sup> Sentencia Estado Plurinacional de Bolivia. Número: 0084/2017. De fecha 28 de noviembre de 2017. Sala Plena. Expediente: 20.960 – 2017- 42- AIA. Disponible en <https://www.ccdpc.org.co/single-post/2017/12/12/SENTENCIA-CONSTITUCIONAL-PLURINACIONAL-00842017>

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Honduras resolvió que las cláusulas que prohibían la reelección presidencial estaban en conflicto con la libertad de expresión y conciencia y limitaban indebidamente la participación política y el debate. En tal sentido, el Tribunal decretó la inaplicabilidad de los artículos 42, numeral 5º y 239 de la Constitución de la República, por restringir, disminuir y tergiversar derechos y garantías fundamentales establecidos en la propia Constitución y en los tratados sobre Derechos Humanos y la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, que establece penas privativas de libertad para quienes busquen reformar los artículos constitucionales que impiden la reelección presidencial. En tal sentido, decidió que:

“Considerando para resolver el problema planteado esta Sala debe interpretar la Constitución como un todo, en el marco del bloque de la constitucionalidad y convencionalidad, considerando a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y del Estado... (artículo 59 de la Constitución) y la jurisprudencia de la Corte IDH, confrontando las normas impugnadas con el texto constitucional en su conjunto, y los tratados internacionales ratificados por la República antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1982, de carácter vinculante, solo así podrá verificar si existe incoherencia y restricción de derechos fundamentales en el mismo texto constitucional, en cuyo caso las normas constitucionales impugnadas pudieran perder operatividad o ser desaplicadas.

Considerando que el artículo 330 del Código Penal cuestionado de inconstitucionalidad, establece a la letra una pena de 6 a 10 años de reclusión como pena principal quienes realicen conductas típicas de apoyar directamente o proponer reformas al artículo que prohíbe ejercer nuevamente la Presidencia de la República o desempeñar de nuevo dicho cargo bajo cualquier título; conducta típica, que si bien es cierto, resulta, congruente en lo esencial para con la preceptiva constitucional de modalidad prohibitiva a la que se ha hecho previa y especial referencia; con lo cual aún a la pena principal preindicada, la pérdida de la ciudadanía, el cese inmediato en el cargo y la inhabilitación por 10 años para el ejercicio de toda función pública, además de las penas accesorias a que hubiera lugar en derecho.

Considerando que considera esta Sala de lo Constitucional que tal precepto punitivo incurre en desproporcionalidad en cuanto a los fines que legítimamente se impuso el legislador ordinario, los cuales sin duda concurrían a reforzar la prohibición constitucional a la cual se ha hecho señalado mérito, más haciéndola incurrir en falta de debido proceso sustantivo por la falta de razonabilidad en la sanción penal que la norma prescribe, la cual sin entrar a consideraciones sobre su pérdida o no de eficacia en nuestra República, no puede transgredir la razonabilidad básica que requiere para su validez tanto en el acto administrativo, como en la configuración de una ley ordinaria y/o la motivación de los fallos y sentencias de las Cortes y Tribunales.

Considerando que asimismo, resulta que el dispositivo penal en referencia contraviene la libertad de pensamiento, de creencias y a la libertad de expresión.

Declara Ha Lugar la presente acción de inconstitucionalidad: PRIMERO: Se declara la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal vigente, según contenido en el Derecho Legislativo número 144-83 de fecha 23 de agosto de 1983; en consecuencia, se expulsa del ordenamiento dicho precepto. SEGUNDO: Como consecuencia de la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, se declara: la inaplicabilidad de los artículos 42, numeral 5º y 239 de la Constitución de la República, por restringir, disminuir y tergiversar derechos y garantías fundamentales establecidos en la propia Constitución y en los tratados sobre Derechos Humanos”<sup>243</sup>.

En el caso de la República de Nicaragua, la discusión sobre la reelección indefinida se inició a partir de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 19 de octubre de 2009, que declaró inaplicable la literalidad del artículo 147 la Constitución de 1995<sup>244</sup>, que prohibía la reelección

---

<sup>243</sup> Corte Suprema de Justicia de Honduras. Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 22 de abril de 2015.

<sup>244</sup> Artículo reformado por Ley N° 192 del 4 de julio de 1995. Artículo 147.-En ningún caso podrán ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República los candidatos que no obtuvieren como mayoría relativa al menos el cuarenta y cinco por ciento de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos alcanzare este porcentaje, se realizará una segunda elección entre los que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar, y será electo el que obtenga el mayor número de votos.

sucesiva y la de cualquiera que hubiera ocupado dos veces el cargo. Esa decisión judicial fue la que allanó el camino a la reelección del Presidente Daniel Ortega, en noviembre de 2011, a pesar de que ya había sido elegido para el cargo en 1984 y 2006.

La sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua señaló:

“De ninguna manera, la Soberanía como Principio Supremo de la Nación, matriz y vientre de los derechos ordinarios y extraordinarios puede estar limitada o supeditada por NINGUNA NORMA, ni siquiera por la Constitución Política Formal o Escrita, ya que la Soberanía es la principal fuente de la Nación y de la misma Constitución Escrita. Efectivamente, podría la Constitución Política no declarar absolutamente nada sobre la Soberanía como en el caso de aquellos países que no tienen Constitución

---

Para ser Presidente o Vice-presidente de la República se requiere de las siguientes calidades:

- a. Ser nacional de Nicaragua.
- b. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- c. Haber cumplido veinticinco años de edad.
- d. Haber residido o trabajado en forma continua en el país los cinco años anteriores a la elección, salvo que cumpliera misión diplomática o estudio en el extranjero.

No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República:

- a. El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos períodos presidenciales.
- b. El Vice-presidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente.
- c. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad, del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente.
- d. Los que encabecen, o financien un golpe de Estado, los que alteren el orden constitucional y como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura del Gobierno y Ministerios o Vice-Ministerios, o Magistraturas en otros Poderes del Estado.

Los ministros de cualquier culto religioso, salvo que hubieren renunciado a su ejercicio al menos doce meses antes de la elección.

- e. El Presidente de la Asamblea Nacional, los Ministros o Vice-Ministros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, el Contralor y Sub-Contralor General de República, el Procurador y Sub-Procurador de los Derechos Humanos, y el Concejal que estuviere ejerciendo el cargo de Alcalde, a menos que hayan renunciado al cargo doce meses antes de la elección.
- f. Los que hubieren renunciado en alguna oportunidad a la nacionalidad nicaragüense.

Escrita o Formal; no obstante, en todo momento la Soberanía es única, inalienable, intransferible, irrenunciable, imposterizable, indivisible y sobre todo reside en el pueblo. No hay entonces Soberanía que no resida de manera absoluta en el Pueblo. De tal manera que tanto el Poder Constituyente Originario como el Poder Constituyente Derivado, tienen el deber y la obligación de respetar y en todo caso ampliar, pero nunca restringir el Principio Supremo de Soberanía. En el presente caso, al modificarse la voluntad del Poder Constituyente Originario, limitando - no ampliando - un Principio Fundamental como es el Derecho al Sufragio Electoral: Elegir y ser Elegido, se atenta contra la Soberanía Popular de la Nación Nicaragüense y contra el Principio de Prelación de los Intereses Supremos de la Nación, contenido en el artículo 129 Cn.; ahora bien cuando el Consejo Supremo Electoral niega la aplicación del Principio de Igualdad e Inaplicación de la Interdicción Electoral para los recurrente, colisiona también con la obligación de ejercer la función pública a favor de los intereses del Pueblo (Arto. 131 Cn). De ahí que los Honorables Magistrados del Consejo Supremo Electoral, no pueden negarse a cumplir con la voluntad del Pueblo Soberano, de elegir y ser elegido de manera directa como sus representantes a los ciudadanos que crean conveniente, aplicando de manera inescrutable los Principios Fundamentales de Igualdad, Libertad y Soberanía, de no ser así ocurriría una muerte política para los recurrentes, violando también el Derecho al reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica (Arto. 25 No. 3 Cn) y el reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana consignados en las Declaraciones Universales de Derechos Humanos recogidas en el artículo 46 Cn., el que nos remite a la Declaración Universal de Derechos Humanos, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (...) En consecuencia, esta Sala de lo Constitucional declara la inaplicabilidad a partir de la notificación de la presente sentencia, del Artículo 147 Cn., únicamente en la parte que íntegra y literalmente se lee: “No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido

por dos períodos presidenciales; b) el Vicepresidente de la República o el llamado a reemplazarlo, si hubiere ejercido su cargo o el de Presidente en propiedad durante los doce meses anteriores a la fecha en que se efectúa la elección para el período siguiente; (...)"<sup>245</sup>.

Luego, el artículo 147 de la Constitución de 1995, inaplicable por la sentencia antes señalada, se reformó quedando eliminada en la Constitución Política de la República de Nicaragua la limitación y permitiéndose la reelección indefinida del Presidente de la República<sup>246</sup>.

Resulta interesante igualmente analizar el caso de Ecuador. Durante su primer mandato, el Presidente Rafael Correa convocó a una Asamblea Constituyente que promulgó la Constitución de 2008, la cual incluye la limitación a una reelección presidencial. De conformidad con esta disposición, el Presidente Correa ocupó el cargo durante dos mandatos.

<sup>245</sup> Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Sentencia No. 504 de la Sala Constitucional de fecha 19 de octubre de 2009.

<sup>246</sup> Ley N°. 854 de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua publicada en la Gaceta No. 26 del 10 de febrero de 2014. Artículo Vigésimo Noveno: Se reforma el artículo 147 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, el que se leerá así:

“Artículo 147. Para ser Presidente o Vicepresidente de la República se requiere de las siguientes calidades: 1) Ser nacional de Nicaragua. Quien hubiese adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección. 2) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. 3) Haber cumplido veinticinco años de edad. 4) Haber residido de forma continua en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumpliera Misión Diplomática, trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero.

No podrán ser candidatos a Presidente ni a Vicepresidente de la República: a) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente. b) Los que encabecen, o financien un golpe de Estado, los que alteren el orden constitucional y como consecuencia de tales hechos, asuman la jefatura del gobierno y ministerios o viceministerios, o magistraturas en otros Poderes del Estado. c) Los ministros de cualquier culto religioso, salvo que hubieren renunciado a su ejercicio al menos doce meses antes de la elección. d) El Presidente de la Asamblea Nacional, los ministros o viceministros de Estado, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, el Fiscal General de la República y el Fiscal General Adjunto de la República, el Procurador y Subprocurador General de la República, El Procurador y Subprocurador General para la Defensa de los Derechos Humanos, y los que estuvieren ejerciendo el cargo de Alcalde, a menos que hayan renunciado al cargo doce meses antes de la elección”.

El 4 de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó una enmienda constitucional, impulsada por el partido Alianza País, liderado en aquel entonces por el propio Presidente Correa, que eliminó los límites a la reelección presidencial a partir del año 2021.

Es importante señalar que la Corte Constitucional del Ecuador había afirmado, sobre esta reforma constitucional, que la eliminación de los límites a la reelección presidencial no alteraba los fundamentos constitucionales básicos, ni la organización del Estado y no restringía derechos, por el contrario, ampliaba los derechos de participación, de tal manera que podía ser procesada como reforma constitucional por conducto del Poder Legislativo.

En tal sentido, la sentencia citada señala que:

“[A] través de esta propuesta se busca el ejercicio democrático de los derechos de participación en cuanto al derecho al voto sin limitar la facultad de “ser elegidos” para quienes participen por la reelección por más de una ocasión. En conclusión, la propuesta de modificación garantiza el derecho de los ciudadanos para elegir a sus representantes, sin que exista discriminación hacia las personas que deseen candidatearse para un cargo público de elección popular que hayan sido reelectos, en virtud de sus derechos constitucionales de participación, en la especie, a ser elegidos. De acuerdo al objeto perseguido a través de dichas propuestas constitucionales, esto es, que todos los dignatarios elegidos por votación popular puedan candidatearse nuevamente para el mismo cargo, sin condiciones en cuanto al número de períodos de representación o de gobierno ejercidos por tales autoridades, se determina que las mismas no modifican los elementos constitutivos del Estado o su estructura fundamental, ya que, por un lado, no se pretende cambiar los principios básicos y presupuestos constitucionales previstos desde los artículos 1 al 9 de la Constitución, así como tampoco se persigue alterar la organización del poder público y la estructura y funcionamiento de las cinco funciones del Estado: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, y tampoco restringe los derechos, sino que por el contrario, amplía los derechos de participación”<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 001-14-DRC-CC de fecha 31 de octubre de 2014. Caso No. 0001-14-RC.

Pero es el caso, que habiendo sido electo Lenín Moreno como Presidente de la República en mayo de 2017, éste decidió convocar a un referendo en el que, entre otras cosas, se preguntó si se debía enmendar nuevamente la Constitución para limitar la reelección a una sola. El 4 de febrero de 2018, un 64% de los ecuatorianos votó en favor de dicha pregunta, con lo que se anuló la enmienda constitucional de 2015, que había eliminado los límites a la reelección presidencial.

Por último, debemos mencionar el caso cubano. La nueva Constitución aprobada por el parlamento los días 21 y 22 de julio de 2018 y en referendo en fecha 24 de febrero de 2019, crea la figura del Presidente de la República, como Jefe de Estado<sup>248</sup> y, de un Primer Ministro, jefe de gobierno<sup>249</sup>, para un mandato de cinco años<sup>250</sup>. El Presidente de la República tendrá un mandato de 5 años, con derecho a una reelección inmediata<sup>251</sup> y se exige tener hasta sesenta años de edad para ser elegido en este cargo para un primer mandato<sup>252</sup>.

## 2.4. La reelección indefinida y el mundo democrático

La inmensa mayoría de las democracias presidenciales han escogido imponer límites a la reelección presidencial; sin embargo, solo como ejemplo, mencionaremos algunos sistemas de gobiernos presidencialistas donde se admite la reelección indefinida, tal es el caso de la República de Azerbaiyán, la República de Bielorrusia, la República de Chipre,

<sup>248</sup> Artículo 120 de la Constitución cubana. El Presidente de la República es el Jefe del Estado.

<sup>249</sup> Artículo 135 de la Constitución cubana. El Primer Ministro es el Jefe de Gobierno de la República.

<sup>250</sup> Artículo 136 de la Constitución cubana. El Primer Ministro es designado por la Asamblea Nacional del Poder Popular, a propuesta del Presidente de la República, por un período de cinco años. Para ser designado Primer Ministro se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta.

<sup>251</sup> Artículo 121 de la Constitución cubana. El Presidente de la República es elegido por la Asamblea Nacional del Poder Popular de entre sus diputados, por un período de cinco años, y le rinde cuenta a esta de su gestión. Para ser elegido Presidente de la República se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta. El Presidente de la República puede ejercer su cargo hasta dos periodos consecutivos, luego de lo cual no puede desempeñarlo nuevamente.

<sup>252</sup> Artículo 122 de la Constitución cubana. Para ser Presidente de la República se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad, hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos, ser ciudadano cubano por nacimiento y no tener otra ciudadanía. Se exige además tener hasta sesenta años de edad para ser elegido en este cargo en un primer período.

la República Popular de China, de la República de Turkmenistán, Guinea Ecuatorial y de Egipto.

La reelección indefinida lo que en definitiva produce son gobiernos de mandatos largos como los que existen o existieron en la España de Franco; el Zimbabue de Mugabe; la Nicaragua de Somoza y Ortega; la Cuba de los Castros; la Uganda de Amín Dada; la República Dominicana de Trujillo y el Chile de Pinochet, entre muchos otros regímenes de ese estilo. La reelección indefinida puede llevar directo a la dictadura, a la autocracia y al continuismo.

## **2.5. La reelección indefinida en el sistema presidencial y en el sistema parlamentario**

Pretender justificar la reelección indefinida en Venezuela por el hecho de que en Europa hay Jefes de Estado o Jefes de Gobierno que se pueden reelegir indefinidamente, manifiesta un franco desconocimiento de la diferencia existente entre los regímenes parlamentarios y presidencialistas. Son dos sistemas diferentes donde la reelección no tiene la misma naturaleza y alcance.

En países europeos, de sistemas de gobierno parlamentario o semiparlamentario, el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno son autoridades diferentes; el primero no tiene facultades gubernamentales equivalentes al Presidente en Venezuela, que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno al mismo tiempo. Efectivamente, en los regímenes parlamentarios el Jefe de Estado es designado por vía de sucesión monárquica (reyes en Inglaterra o España) y en los sistemas semiparlamentarios o semipresidencialistas, como Francia, pueden ser electos popularmente; en ningún caso, tienen poderes equivalentes en el ámbito gubernamental al Presidente venezolano.

Añadimos que es totalmente equivocado hablar de reelección indefinida de los Primeros Ministros o de los Jefes de Gobierno. Ellos no son electos por el pueblo de manera directa como Jefes de Gobierno. Técnicamente, para esos cargos, no hay ni elección ni reelección. El pueblo elige al parlamento y luego el Jefe de Estado designa al Jefe de Gobierno que debe contar con el apoyo parlamentario. Este último puede mantenerse por varios períodos si conserva el apoyo parlamentario; no

hay, formalmente hablando, una reelección. Esto ayuda a probar que no se puede justificar la reelección indefinida utilizando como argumento lo que ocurre en los países parlamentarios.

En todo caso, el parlamentario es un sistema totalmente distinto al nuestro. En él, el Jefe de Gobierno está sometido a un control constante y muy estricto por el parlamento y por su propio partido. También por un Poder Judicial totalmente autónomo, muy distinto a nuestro caso. Los Jefes de Gobierno o Primeros Ministros tienen un mandato preestablecido pero flexible, pudiendo ser destituidos de su cargo en cualquier momento, con solo exigírseles responsabilidad política a través del voto de censura.

Por último, debemos mencionar el caso francés, cuya Constitución de 1958 permitía la reelección indefinida del Presidente de la República. Es el caso que, mediante la Ley Constitucional del 23 de julio de 2008, se introdujo una modificación constitucional, prohibiéndole este ejercer más de dos mandatos.

## **2.6. La reelección indefinida, partidos políticos y la modernización del liderazgo**

La alternabilidad democrática contra la cual atenta la reelección indefinida, hace que los actores políticos debatan y consensuen, fortalece los partidos políticos, permite que los jóvenes tengan oportunidad de ascender en la política y convertirse en líderes. Definitivamente la alternancia favorece el relevo en los partidos políticos y en el gobierno.

## **3. El sistema electoral simple para elegir al Presidente de la República y la no elección del Vicepresidente Ejecutivo**

Como hemos señalado, el artículo 228 constitucional establece que la elección del Presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta y se proclamará electo o electa al candidato que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos, consagrando de esta forma un sistema electoral simple para la elección del Presidente de la República: gana el candidato que obtenga más votos, en una sola vuelta electoral.

Somos del criterio que el sistema presidencial y el presidencialismo latinoamericano, deben procurar la mayor base de sustentación electoral al momento de elegir al Presidente de la República, a fin de procurar una mayor legitimidad del candidato electo. Un sistema simple, como el consagrado en la Constitución de la República, solo maximiza la posibilidad de que a corto plazo el Presidente, desgastado por la gestión gubernativa, pierda sustento, apoyo y confianza, lo que va a generar indefectiblemente una crisis de legitimidad en el órgano ejecutivo del Poder, con las consecuencias inmediatas sobre la gobernanza del país. Haber consagrado un sistema electoral para elegir al Presidente de la República como el descrito, a nuestro modo de ver, constituye un “pecado capital” del sistema de gobierno venezolano.

En efecto, un sistema mayoritario simple para elegir al Presidente de la República, tanto más en un sistema presidencial o presidencialista, favorece la decisión del elector, pero no la representatividad del elegido y su legitimidad electoral. En un sistema como éste se impone la mayoría, que puede ser precaria, sobre el resto del cuerpo electoral. Siendo que lo importante en sistema presidencial o presidencialista, de mandato largo y rígido, es que el Presidente de la República pueda soportar el mayor tiempo posible el desgaste que implica gobernar y, para ello, una legitimidad de origen que lo sustente y le dé fuerza política puede ser muy útil.

Un sistema mayoritario simple definitivamente no otorga esa representatividad y esa legitimidad electoral que requiere un Presidente de la República, en un sistema de gobierno como el nuestro; se requiere un sistema que garantice una representativa y una legitimidad suficiente para minimizar las crisis de confianza que pudieran surgir.

Sobre este punto, volveremos más adelante en el presente trabajo presentando algunas propuestas que minimicen los riesgos señalados y procuren mayor legitimidad y representatividad electoral del Presidente de la República, al momento de ser electo.

Otro tema de particular importancia, es que el Vicepresidente Ejecutivo es un funcionario designado por el Presidente de la República, por lo tanto, de libre nombramiento y remoción. Esta situación constituye la excepción en el presidencialismo latinoamericano. Tal como lo señalamos en este trabajo, y aquí reiteramos, al ser el Vicepresidente un

funcionario de libre remoción del Presidente, se convierte en un agente del mismo y no goza de una legitimidad electoral de origen. Tal situación es única en los regímenes presidencialistas latinoamericanos y en el sistema presidencial de los Estados Unidos de América. Dicha figura, en el resto del continente, es electa en fórmula electoral con el Presidente de la República, en lo que se denomina en algunos países del continente como el binomio electoral.

Sin duda alguna, la elección del Vicepresidente le otorgaría la legitimidad suficiente en caso de suplir las vacantes temporales y absolutas del Presidente de la República y minimiza, para este supuesto, los riesgos de desconfianza y de ilegitimidad que podrían conducir a una crisis de gobernabilidad.

El Vicepresidente Ejecutivo, como órgano y colaborador directo del Presidente de la República, ejerce funciones propias y funciones delegadas, las que en definitiva son la mayoría. Así, el Vicepresidente se comportará como un órgano del Presidente y, en ese supuesto, su legitimidad y representatividad electoral no sería tan necesaria. La situación cambia, cuando se produce una falta absoluta o temporal y el Vicepresidente, no electo, debe llenar esa vacante. Más aún, cuando en el supuesto de una vacante absoluta, éste llamado a culminar el mandato presidencial. En este caso, la legitimidad que otorga haberse sometido a una elección podría ser fundamental, para poder sobrellevar la tarea encomendada y las competencias atribuidas; políticamente podría estar en una situación de desventaja y de debilidad, que fácilmente podría generar en una crisis de gobernabilidad, difícilmente superable.

#### **4. La potestad normativa excepcional del Ejecutivo. La habilitación legislativa sin límites ni controles**

Conforme al numeral 8º del artículo 236 de la Constitución, el Ejecutivo Nacional cuenta una potestad normativa excepcional cuando, en virtud de la habilitación legislativa acordada mediante ley por la Asamblea Nacional, dicta decretos leyes. Dichos actos normativos tienen fuerza, valor y carácter de ley, pudiendo derogarlas o modificarlas parcialmente. Por su parte, el Artículo 203 constitucional establece que “Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por

las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.”

Hemos señalado en el presente trabajo, que la Constitución no señala mayores requisitos de forma y de fondo que debe cumplir la habilitación legislativa y los decretos leyes que se dictan con base en dicha habilitación; solo indica que la ley debe ser sancionada por una mayoría calificada de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional y ésta debe señalar la directrices, propósitos y marco de las materias que se “delegan”. A nuestro modo de ver, el no establecimiento de límites y parámetros al ejercicio de esta potestad normativa excepcional constituye un “pecado capital” o error del sistema constitucional que permite desvirtuar el útil mecanismo de la habilitación legislativa. La habilitación legislativa, para su funcionamiento democrático, debe tener límites y parámetros, de esta forma, no se convierte en un instrumento de desequilibrio institucional a favor del Ejecutivo y no constituye un atentado a la reserva legal y el régimen de libertades individuales.

Consideramos que, desde el punto de vista formal, contrario a la práctica establecida por el legislador venezolano, aún antes de la vigencia de la Constitución de 1999, de otorgarle el calificativo de orgánica<sup>253</sup>, la habilitación legislativa debería tener el carácter de ley ordinaria, para permitir que los decretos leyes que se dicten con base y justificación en dicha habilitación pueden invadir la reserva legal, en el ámbito destinado a las leyes de este rango y para que pueda modificar leyes de esta categoría.

Ello no solo crea un desorden en la jerarquía de las leyes en Venezuela, sino que propicia y permite, al menos formalmente, que el Ejecutivo pueda dictar decretos leyes en ámbitos que deberían ser materia exclusiva de la ley formal. Como hemos señalado en este trabajo, hay ámbitos o materias que no pueden ser reguladas por decretos leyes producto de una habilitación, entre ellas la materia penal, de procedimientos y el sistema de libertades.

<sup>253</sup> En este sentido, ver Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República a Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público publicado en Gaceta Oficial No. 36.687 del 26 de abril de 1999.

Recordemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido:

“35. En consecuencia, las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Solo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

36. Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención”<sup>254</sup>.

De ello se concluye que la regulación de los derechos y libertades tutelados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, jamás podría ser objeto de habilitación o delegación legislativa y, por ende, regulados por decretos leyes emanadas del Ejecutivo, como consecuencia de tal habilitación o delegación. El problema es evidente en el sistema venezolano, en la medida que solo mediante ley orgánica se puede regular el sistema de libertades y la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional. En nuestro caso, el legislador, mediante ley habilitante con carácter y rango orgánico, autorizó al Ejecutivo con el único propósito de invadir la reserva legal en ámbitos que solo pueden regularse mediante ley formal.

Allan Brewer Carías sobre este punto señala: “En efecto, la más importante de las garantías constitucionales de los derechos constitucionales, tal y como resulta de toda la regulación contenida en los

---

<sup>254</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva 6/86: *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 9 de mayo de 1986. Serie C No. 06, párr. 35 y 36.

artículos 19 a 129 de la Constitución, es la de la reserva legal, es decir, que sólo mediante ley es que pueden limitarse o restringirse los derechos garantizados en la Constitución”<sup>255</sup>.

Más adelante agrega el mismo autor:

“Ahora bien, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que en Venezuela tiene rango constitucional y es de aplicación prevalente en el derecho interno conforme al artículo 23 de la Constitución, establece que: “Artículo 30: Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la expresión “leyes” contenida en esta norma sólo puede referirse a los actos legales emanados de “los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos”, y que, en el caso de Venezuela, es la Asamblea Nacional.

En consecuencia, las leyes habilitantes que dicte la Asamblea Nacional delegando la potestad legislativa en el Presidente de la República, constitucionalmente no pueden atribuir al Presidente potestad alguna para dictar normas que impliquen la restricción o limitación a los derechos y garantías constitucionales, pues de lo contrario se violaría el principio de la reserva legal que, como garantía constitucional fundamental de tales derechos, está establecido en la Constitución”<sup>256</sup>.

Asimismo, hemos sostenido en este trabajo, y aquí ratificamos como un grave error, que nuestro texto constitucional no estableciera límites al ámbito material de la habilitación. Dicha habilitación debería circunscribirse a ámbitos muy específicos y limitados; lo ideal sería admitir la habilitación exclusivamente en el ámbito económico y financiero.

---

<sup>255</sup> Allan R. Brewer Carías, *La Constitución de 1999: El Estado Democrático y Social de Derecho*. Segunda Edición. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 526.

<sup>256</sup> Allan R. Brewer Carías. *Op.cit.* Pág. 528.

Ratificamos que la habilitación no debe ser jamás una “suerte de cheque en blanco”, como ha sido la práctica utilizada durante la vigencia de la Constitución de 1999, habilitando al Ejecutivo de manera general, abstracta y vaga, otorgando unos verdaderos plenos poderes. “El objeto debe ser preciso y limitado, por lo cual esta ley de habilitación debe contener los principios a los cuales los futuros decretos leyes deben adecuarse”<sup>257</sup>. Sobre este tema, nuestro texto constitucional nada prescribe, cometiendo un grave error al permitir que la habilitación pueda invadir toda la reserva legal.

Hemos sostenido que la habilitación debe estar justificada en la necesidad, la urgencia y el interés público, dado su carácter excepcional; solo se debe habilitar cuando la necesidad y el interés público así lo requiera.

Asimismo, la habilitación de ser limitada en el tiempo; la temporalidad debe estar marcada por la urgencia y debe cesar la habilitación cuando la misma es superada o pueda ser superada. Se impone en el ámbito de la habilitación legislativa, para evitar incurrir en excesos y desvirtuar su carácter democrático, que el texto constitucional imponga límites temporales, materiales y requiera de la urgencia y necesidad como justificación para su procedencia.

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, se ha habilitado al Ejecutivo Nacional por tiempo excesivo, contrariando la naturaleza excepcional y urgente de la habilitación y, además, dentro de un ámbito material excesivamente amplio y general.

Así, podemos señalar que durante los primeros quince años de vigencia de la Constitución de 1999, se otorgaron poderes extraordinarios al Presidente de la República en cinco oportunidades, para un total de tiempo habilitado de cinco años y seis meses, dictándose aproximadamente doscientos cincuenta decretos leyes en los ámbitos más variados<sup>258</sup>. Por ejemplo, se dictó la Ley que Autoriza al Presidente de la

<sup>257</sup> Gerardo Fernández. *Op.cit.* Pág. 53.

<sup>258</sup> En este sentido, ver Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público publicada en Gaceta Oficial No. 36.687 del 26 de abril de 1999; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan publicada en Gaceta Oficial No. 38.617 del 1 de febrero de 2007; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y

República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan para la Garantía Reforzada de los Derechos de Soberanía y Protección del Pueblo Venezolano y el Orden Constitucional de Venezuela, del 18 de marzo de marzo de 2015<sup>259</sup>, la cual tuvo una vigencia de nueve meses y medio. La popularmente denominada por el gobierno “Ley Habilitante Antiimperialista para la Paz”, habilitaba al Ejecutivo Nacional, entre otros asuntos, para “reforzar la garantía del ejercicio de los principios constitucionales de soberanía y autodeterminación de los pueblos; protección contra la injerencia de otros estados en asuntos internos de la República, acciones belicistas o cualquier actividad externa o interna que pretenda violentar la paz, la tranquilidad pública y el funcionamiento de las instituciones democráticas, por un mundo más seguro”; “protección del pueblo y de todo el estado frente a actuaciones de otros países o entes económicos o financieros transnacionales, o de factores internos, dirigidas a perturbar o distorsionar la producción, el comercio, el sistema socioeconómico o financiero, así como los derechos y garantías asociados”; “eficacia del principio democrático de participación protagónica y el valor de la solidaridad colectiva en la defensa y prevención del orden constitucional”; “fortalecer las alianzas estratégicas de la República” y; “normar las directrices dirigidas al fortalecimiento del sistema de responsabilidades civiles, administrativas y penales”<sup>260</sup>.

Como pueden apreciar de la habilitación antes citada, tiene un ámbito temporal excesivo y un alcance material general, vago, abstracto e impreciso; más que una habilitación, constituye el abandono de una

---

Fuerza de Ley en las materias que se delegan publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.009 del 17 de diciembre de 2010; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.112 del 19 de noviembre de 2013; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan para la garantía reforzada de los derechos de soberanía y protección del pueblo venezolano y el orden constitucional de Venezuela publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.178 del 18 de marzo de 2015.

<sup>259</sup> Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan para la garantía reforzada de los derechos de soberanía y protección del pueblo venezolano y el orden constitucional de Venezuela publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.178 del 18 de marzo de 2015.

<sup>260</sup> Ídem.

potestad parlamentaria fundamental para dar paso a la práctica de legislar a favor del Ejecutivo y en detrimento del Poder Legislativo y del principio de la separación de poderes y el equilibrio democrático que debe existir entre el Legislativo y el Ejecutivo.

La Constitución de 1999 permite ese desequilibrio y hace de este instrumento un mecanismo de distorsión de la estabilidad democrática misma.

Para agravar la situación, la Constitución de la República no prevé ni el control preventivo jurisdiccional de las leyes habilitantes, ni el control político automático, por parte del mismo órgano que habilita.

Sobre la ausencia de control preventivo de la constitucionalidad sobre la ley habilitante, el profesor Brewer Carías ha indicado:

“La ley habilitante que se dicte por la Asamblea Nacional, conforme al artículo 203 de la Constitución, como cualquier ley, está sometida al control de constitucionalidad por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (art. 336,1), que se ha instituido como Jurisdiccional Constitucional, la cual puede ejercerlo a instancia de cualquier persona, mediante el ejercicio de una acción popular.

Dichas leyes habilitantes, sin embargo, no tienen previsto un control preventivo de la constitucionalidad de sus normas, como sucede con las leyes orgánicas así declaradas por la Asamblea Nacional (art. 202). De ello resulta una inconsistencia constitucional: la Asamblea Nacional puede dictar leyes habilitantes que la Sala Constitucional ha calificado como leyes orgánicas y que no están sometidas a control preventivo por parte de la misma; pero los decretos con fuerza de ‘ley orgánica’ que dicte el Presidente de la República en ejecución de esa ley habilitante, si están sujetos al control preventivo de la Sala Constitucional”<sup>261</sup>.

Tampoco existe un control político de los decretos leyes, para los cuales se podría establecer un plazo de caducidad o vigencia, son ratificados por el órgano legislativo, en un término perentorio después de haber sido dictados por el Ejecutivo nacional; de esta forma el órgano

<sup>261</sup> Allan R. Brewer Carías, *La Constitución De 1999: El Estado Democrático y Social de Derecho*. Segunda Edición. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 528.

habilitante controla políticamente al Ejecutivo y las ejecutorías de la habilitación legislativa.

Gustavo Tarre Briceño señala como, “(...) no son posibles delegaciones genéricas, globales o ilimitadas, pero a nadie escapa qué tal requisito constitucional puede ser satisfecho por la asamblea de manera muy amplia y si agregamos que no se establece ninguna limitación al ámbito de la delegación, tenemos una posibilidad muy extensa de entregar la función legislativa al Presidente”<sup>262</sup>.

## 5. La Constitución militarista

El régimen de seguridad y defensa establecido en la Constitución de 1999, constituye “un pecado capital” del sistema presidencialista. La Constitución militarista contribuye a que se produzca un inevitable desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo y se refuerce el caudillismo militar, afectando negativamente el sistema de gobierno y el sistema político democrático. En el texto constitucional se promueve un estado militarista que atenta contra el estado civil, socavando las bases de este gran logro de la democracia occidental.

El académico Allan Brewer-Carías ha sostenido que en la Constitución de 1999,

“se sentaron las bases constitucionales para el desarrollo de un autoritarismo político, que se monta sobre regulaciones que refuerzan el centralismo, el presidencialismo, el estatismo, el paternalismo de Estado, el partidismo y el militarismo; con el peligro del derrumbe de la propia democracia. En la nueva Constitución, al presidencialismo como forma de gobierno, y a la concentración del Poder en la Asamblea Nacional, se agrega un acentuado esquema militarista, cuya combinación puede conducir fácilmente al autoritarismo”<sup>263</sup>.

<sup>262</sup> Gustavo Tarre Briceño. *Solo el Poder Detiene el Poder*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág.244.

<sup>263</sup> Allan R. Brewer-Carías. *Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999*. En La Constitución de 1999; Ciclo de conferencias dictadas en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales del 3 al 11 de mayo de 200. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000. Serie Eventos. Caracas.

Con toda razón, el profesor Gustavo Tarre Briceño nos advierte, “lo más peligroso del desequilibrio de poderes entre el Ejecutivo y las otras ramas del Poder Público no está solo en las atribuciones presidenciales, sino en la combinación de éstas con la militarización de nuestro sistema constitucional”<sup>264</sup>.

## **5.1. El régimen de seguridad y defensa nacional y de la Fuerza Armada Nacional en la Constitución de 1999**

### **5.1.1. La naturaleza jurídica envolvente en materia de seguridad y defensa nacional**

Conforme a la Constitución de 1999, en sus artículos 322<sup>265</sup> y 326<sup>266</sup>, la seguridad de la nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado. Conforme a dichos artículos, se establece una corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y las personas naturales y jurídicas.

Lo anteriormente señalado hace responsable de la seguridad nacional, no sólo a la autoridad pública en términos generales y amplios, sino también a los ciudadanos, la sociedad civil organizada y las personas jurídicas de derecho privado, con forma asociativa civil o mercantil. Este concepto amplio, general y globalizante pretende convertirnos en un Estado militar o militarizado, donde todos, sin excepción, tenemos la obligación de asumir un rol en la seguridad nacional.

Somos del criterio, que la seguridad nacional debe ser responsabilidad del Estado, a través de las instituciones o entes especializados y

---

<sup>264</sup> Gustavo Tarre Briceño. *Solo el Poder Detiene al Poder*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 245.

<sup>265</sup> Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

<sup>266</sup> Artículo 326. La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

profesionales, entre ellos las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad del Estado y las demás autoridades que deban tener injerencia en este tema. Proclamamos una República civil que no sea invadida por el estamento militar.

En este orden de ideas, el Decreto Ley No. 1.439, contenido de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional<sup>267</sup>, en sus artículos 76<sup>268</sup>, 77<sup>269</sup> y 78<sup>270</sup>, desarrollan el supuesto principio de corresponsabilidad entre los mencionados responsables de la seguridad nacional; así, la ley habla de la unión cívico militar para este fin, que es definida como la actividad diaria y permanente de la Fuerza Armada unida al pueblo. La unión cívico militar, en los términos del Decreto Ley, tiene como finalidad, garantizar la defensa integral de la Nación mediante el ejercicio del principio de la corresponsabilidad en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. Por último, se le asigna al Presidente de la República la definición de las políticas, lineamientos y estrategias establecidos para la “Unión Cívico-Militar”.

Además, el artículo 326 de la Constitución establece que la seguridad nacional se fundamenta en el desarrollo integral de la Nación y procura la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad antes señalada en el ámbito de la seguridad y defensa nacional, se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

<sup>267</sup> Decreto Ley No. 1439 contenido de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.156 del 18 de noviembre de 2014.

<sup>268</sup> Artículo 76. La unión cívico militar se define como la actividad diaria y permanente de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, para materializar el principio de corresponsabilidad previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, unida al pueblo; sustentada en los valores de independencia, soberanía y libertad, sobre la base del Estado social de derecho y de justicia para garantizar la Defensa Integral de la Nación.

<sup>269</sup> Artículo 77. El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a través de la Ministra o Ministro del Poder Popular para la Defensa rige las políticas, lineamientos y estrategias establecidos para la Unión Cívico-Militar.

<sup>270</sup> Artículo 78. La unión cívico-militar tiene como finalidad, garantizar la defensa integral de la Nación mediante el ejercicio del principio de la corresponsabilidad en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Por su parte el artículo 328 constitucional<sup>271</sup> consagra, que la Fuerza Armada Nacional tiene una participación activa en el desarrollo nacional. Bajo este concepto amplio, envolvente y general de la seguridad y defensa, establecido en los artículos 322 y 326 constitucionales, el estamento militar tiene responsabilidad directa e injerencia en el desarrollo nacional y, en consecuencia, es parte activa en todos los ámbitos de la vida civil y, tal como lo señala la propia Constitución, participa en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales.

Ramón Escobar Salom señala, que este artículo 328 bajo análisis constituye “un retroceso histórico tanto en el sentido de la organización militar como en el orden civil”<sup>272</sup>.

Lo anterior ha justificado que la Fuerza Armada Nacional invada la esfera y los roles que por naturaleza deben corresponder a la sociedad y autoridad civil. Ello, sin lugar a dudas, favorece la militarización de lo civil, convirtiéndonos en un Estado constitucionalmente militarista.

### **5.1.2. El rol de la Fuerza Armada en materia de orden público, policía administrativa y de investigación penal**

Conforme al artículo 328 de la Constitución, la Fuerza Armada es una institución esencialmente profesional, sin militancia política, encargada de garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. La misma institución castrense, en los

---

<sup>271</sup> Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

<sup>272</sup> Ramón Escobar Salom. *La Constitución y el Poder Militar, en la Constitución de 1999*. Biblioteca de la Académica de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. 2000. Pág.237.

términos del artículo 329<sup>273</sup>, subsiguiente, podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

En las democracias occidentales, las Fuerzas Armadas son tradicionalmente llamadas a cooperar, de manera subsidiaria, en el mantenimiento del orden público y, normalmente, no está llamada a asumir actividades de policía administrativa y, mucho menos, de investigación penal; roles estos atribuidos a la autoridad civil. La investigación penal es atribuida a los órganos policiales profesionales y especializados de evidente carácter civil; asignarles esa tarea a los militares constituye una invasión inaceptable.

Por su parte, la policía administrativa, concepto propio del derecho administrativo, implica la gestión de los entes regulatorios de la administración pública, que por naturaleza debe ser asunto de la autoridad civil profesionalizada.

Como se puede apreciar, de conformidad con el texto constitucional, a la Fuerza Armada Nacional se le podrían asignar tareas permanentes en el ámbito de la gestión regulatoria y de la seguridad ciudadana. Esto constituye un signo y una manifestación inequívoca del proceso de militarización en que se encuentra subsumido el país y el peligro inminente de que los ciudadanos se vean constantemente amenazados por el uso de la fuerza militar y a absurdamente depender de ella, en caso de que pretendan reivindicar derechos ciudadanos y políticos.

### **5.1.3. Eliminación de la cláusula de obediencia de la autoridad militar a la autoridad civil**

Igualmente debemos señalar, que la Constitución de 1999 elimina la cláusula de obediencia y subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil. Ello constituye un signo preocupante para cualquier estándar democrático civil, pues se revela la manifiesta intención del

---

<sup>273</sup> Artículo 329. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

constituyente de auspiciar un estado militarista, en detrimento del estado civil.

El profesor Tarre Briceño sostiene sobre este punto, que

“El esquema militarista se traduce en la inclusión de normas y en la eliminación de disposiciones contenidas en las constituciones, una de las cuales se remonta a 1811. En primer lugar, se suprime la obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes. Esta omisión, podría legítimamente argumentarse, se debe a que todos estamos sometidos a la Constitución y a las leyes. Pero no es impertinente preguntar por qué no se volvió a consagrar, sobre todo si se toma en cuenta que tenían las Fuerzas Armadas de velar por la estabilidad de la institucionalidad democrática también desaparece. A esto agregamos la supresión del carácter apolítico y no deliberante que el texto de 1961 atribuía a las Fuerzas Armadas, presentándose así el riesgo de que los militares pasen a hacer ahora actores deliberantes de los procesos políticos. Este riesgo se incrementa por el hecho de que la Constitución otorga a la Fuerza Armada un rol importante en el desarrollo nacional y que el concepto de “seguridad de la nación” se ve descrito de manera tal que recuerda las tesis puestas en boga, años atrás, por las dictaduras del sur de nuestro continente y que permiten una participación militar en los procesos políticos, económicos, sociales y culturales”<sup>274</sup>.

Ramón Escovar Salom ha indicado, que

“La obediencia y la jerarquía, la subordinación y la disciplina son las herramientas morales con las cuales se estructura una organización que tiene por encima fines institucionales básicos como la defensa de la soberanía y la integridad del territorio y el espacio geográfico y también la pertenencia a un orden civil y a un Estado. No es posible concebir una fuerza militar independiente y autónoma colocada privilegiadamente fuera de los controles del sistema político”<sup>275</sup>.

<sup>274</sup> Gustavo Tarre Briceño. *Solo el Poder Detiene el Poder*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Págs. 245 y 246.

<sup>275</sup> Ramón Escovar Salom. *La Constitución y el Poder en la Constitución de 1999*. Biblioteca de la Académica de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. 2000. Pág. 237.

El profesor Allan Brewer-Carias, denunció en el año 2000, en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales que,

“En efecto, en el texto constitucional quedó eliminada toda idea de sujeción o subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil, consagrándose, al contrario, una gran autonomía de la autoridad militar y de la Fuerza Armada Nacional, unificadas las cuatro fuerzas, con la posibilidad de intervenir en funciones civiles. Ello se evidencia de las siguientes regulaciones: primero, de la eliminación de la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no pueden ejercerse simultáneamente, que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; segundo, de la eliminación del control, por parte de la Asamblea Nacional, respecto de los ascensos de los militares de alta graduación, que en el constitucionalismo histórico siempre se había previsto, disponiéndose en el texto constitucional, al contrario, que ello es competencia exclusiva de la Fuerza Armada (art. 331); tercero, de la eliminación del carácter no deliberante y apolítica de la institución militar, como lo establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961, lo que abre la vía para que la Fuerza Armada, como institución militar, comience a deliberar políticamente y a intervenir y dar su parecer sobre los asuntos de los que estén resolviendo los órganos del Estado; cuarto, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de velar por la estabilidad de las instituciones democráticas que preveía el artículo 132 de la Constitución de 1961; quinto, lo que es más grave aún, de la eliminación de la obligación de la Fuerza Armada de respetar la Constitución y las leyes “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”, como lo decía el artículo 132 de la Constitución de 1961; sexto, de la atribución a los militares, en forma expresa, del derecho al sufragio (art. 330), lo cual podría ser incompatible, políticamente, con el principio de obediencia; séptimo, del establecimiento del privilegio procesal, tradicionalmente reservado a los altos funcionarios del Estado, a los altos oficiales de la Fuerza Armada de que para ser enjuiciados se requiera una decisión del Tribunal Supremo sobre si hay o no méritos para ello (art. 266,3); octavo, del sometimiento a la autoridad de la Fuerza Armada de todo lo concerniente con el uso de armas y no sólo las de guerra, lo que se le quita a la Administración civil del Estado (art. 324); noveno, de

la atribución, en general, a la Fuerza Armada de competencias en materia de policía administrativa (art. 329); y decimo, de la adopción en el texto constitucional del concepto ya histórico de la doctrina de la seguridad nacional, por ser esta de carácter globalizante, totalizante y omnicompreensiva, conforme a la cual todo lo que acaece en el Estado y la Nación, concierne a la seguridad del Estado, incluso el desarrollo económico y social (art. 326). Esta situación da origen a un esquema militarista que constitucionalmente es una novedad, pero que puede conducir a un apoderamiento de la Administración civil del Estado por la Fuerza Armada, a la cual, incluso se le atribuye en la Constitución “la participación activa en el desarrollo nacional” (art. 328). Todo lo anterior, muestra un cuadro de militarismo realmente único en nuestra historia constitucional que ni siquiera se encuentra en las Constituciones de los regímenes militares<sup>276</sup>.

#### 5.1.4. La ideologización de la Fuerza Armada Nacional

Constituye en un tema relevante, que el Decreto Ley No. 1.439, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, introduzca un cambio en la denominación misma de la Fuerza Armada Nacional, calificándola de Bolivariana.

Con ello se pretende introducir un claro elemento ideológico a la denominación de la Fuerza Armada Nacional; el calificativo de Bolivariana ha adquirido en los últimos años en Venezuela un contenido parcializado, militante y politizado y no procura enaltecer el respeto que todos los venezolanos podamos tener por nuestro Libertador. Inclusive, a la Fuerza Armada Nacional, se le pretende definir como un cuerpo patriótico y antiimperialista, lo cual, a nuestro modo de ver, es una manifestación inequívoca del proceso de ideologización en el que se pretende insertar a la institución armada<sup>277</sup>.

<sup>276</sup> Allan R. Brewer-Carías. *Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999*. En La Constitución de 1999; Ciclo de conferencias dictadas en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales del 3 al 11 de mayo de 200. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000. Serie Eventos. Caracas.

<sup>277</sup> El General en Jefe Vladimir Padrino López, Vicepresidente Sectorial de Soberanía Política, Seguridad y Paz y Ministro MPPDefensa, en compañía de los Mayores Generales y

Se pretende eliminar el carácter institucional, profesional y apolítico de la institución, contemplado en la Constitución vigente, lo cual constituye uno de los valores fundamentales que rigen una Fuerza Armada democrática. Es tradición democrática en Venezuela reivindicar el carácter institucional, profesional, no beligerante y apolítico de la Fuerza Armada Nacional; la eliminación de tales valores, violando el texto constitucional, la aleja de su condición de institución al servicio de toda una nación, que responde a los intereses de un país en su totalidad y no a un régimen, personalidad, ideología o partido político. Ello constituye un retroceso inmenso en cuanto al carácter democrático de la institución armada y contribuye notablemente al desequilibrio institucional entre los órganos del Poder Público Nacional, a favor del Ejecutivo.

Igualmente, de acuerdo al Decreto Ley antes mencionado, la educación militar está orientada a profundizar y acelerar la conformación del nuevo “Pensamiento Militar Venezolano”, la nueva estrategia militar nacional, para fortalecer y actualizar los planes de defensa de la nación, la defensa integral de la Nación, la participación activa en el desarrollo nacional y en el desarrollo endógeno.

### **5.1.5. La Milicia como guardia pretoriana del Presidente de la República**

La pérdida del carácter institucional y apolítico de la Fuerza Armada Nacional se agrava, en la medida que se crea un componente adicional, no previsto en la Constitución, como es la Milicia Bolivariana, cuerpo de ciudadanos armados, que responden y están bajo el mando directo

---

Almirantes, integrantes del Estado Mayor Superior de la FANB, dio lectura al manifiesto de reafirmación de lealtad de la institución armada destacando: “La Fuerza Armada Nacional Bolivariana reitera su indefectible carácter bolivariano, antiimperialista y anti oligárquico. Por ello, en marcial formación, las tropas con armas del Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Militar Bolivariana, la Guardia Nacional Bolivariana y la Milicia Bolivariana; desplegadas también en las ocho Regiones Estratégicas de Defensa Integral: Capital, Central, Occidental, Los Andes, Los Llanos, Oriental, Guayana y Marítima Insular; acatamos sin vacilación su mando único e indiscutible liderazgo, para dirigir los destinos de la patria en los próximos seis años, y ¡Lo reconocemos como nuestro Comandante en Jefe!”. Disponible en: <http://www.mindefensa.gob.ve/mindefensa/2019/01/10/fuerza-armada-nacional-bolivariana-reafirma-su-lealtad-al-cj-nicolas-maduro-moros-para-el-periodo-presidencial-2019-2025/>

del Presidente de la República; siendo una suerte de componente paralelo a los componentes tradicionales de la Fuerza Armada Nacional y su cadena de mando.

El Decreto Ley No. 1.439, contenido de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional<sup>278</sup>, en sus artículos 66<sup>279</sup> y 67<sup>280</sup>, señalan que la Milicia está destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la integridad de la nación y las regiones militares, como organización operacional, y tiene como misión entrenar, preparar y organizar al pueblo para la defensa integral de la Nación, con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral.

Igualmente, conforme al artículo 69 del Decreto Ley bajo análisis<sup>281</sup>, le corresponderá a la Milicia Bolivariana: alistar, organizar, equipar,

<sup>278</sup> Decreto Ley No. 1.439 contenido de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional publicado en la Gaceta Oficial No. 6.156 de fecha 19 de noviembre de 2014.

<sup>279</sup> Artículo 66. La Milicia Bolivariana, es un cuerpo especial integrado por la Milicia Territorial y Cuerpos Combatientes, destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la Seguridad, Defensa y Desarrollo Integral de la Nación, para garantizar la independencia, soberanía y asegurar la integridad del espacio geográfico.

La Milicia Bolivariana, depende directamente del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, en todo lo relativo a los aspectos operacionales depende del Comando Estratégico Operacional y para los asuntos administrativos dependerá del Ministro o Ministra del Poder Popular para la Defensa, los aspectos inherentes a la organización, funcionamiento y demás aspectos administrativos y operacionales serán determinados en el reglamento respectivo.

<sup>280</sup> Artículo 67. La Milicia Bolivariana, tiene como misión entrenar, preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral de la Nación, con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral, con el propósito de coadyuvar a la independencia, soberanía e integridad del espacio geográfico de la Nación.

<sup>281</sup> Artículo 69. Son funciones de la Milicia Bolivariana: 1. Alistar, organizar, equipar, instruir, entrenar y reentrenar las unidades de la Milicia Bolivariana conformada; 2. Contribuir con el Comando Estratégico Operacional, en la formulación y elaboración de proyectos de equipamiento de la Milicia Bolivariana, para garantizar la Defensa Integral de la Nación; 3. Establecer vínculos permanentes entre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y el pueblo venezolano, para contribuir en garantizar la defensa integral de la Nación; 4. Organizar y entrenar a la Milicia Territorial y a los Cuerpos Combatientes, para ejecutar las operaciones de defensa integral destinadas a garantizar la soberanía e independencia nacional; 5. Contribuir con el Comando Estratégico Operacional, en la elaboración y ejecución de los Planes de Defensa Integral de la Nación y movilización nacional; 6. Participar y contribuir en el desarrollo de la tecnología e industria militar, sin más limitaciones que las previstas en la

instruir, entrenar y reentrenar sus unidades; establecer vínculos permanentes entre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y el pueblo venezolano, para contribuir en garantizar la defensa integral de la Nación; participar y contribuir en el desarrollo de la tecnología e industria militar y; orientar, coordinar y apoyar en las áreas de su competencia a los Consejos Comunales.

Asimismo, en los términos del artículo 66 antes señalado, la Milicia Nacional Bolivariana depende directamente del Presidente de la República, en todo lo relativo a los aspectos operacionales.

### **5.1.6. El derecho al sufragio activo por parte del estamento militar**

La Constitución en su artículo 330<sup>282</sup>, permite que los integrantes en situación de actividad de la Fuerza Armada Nacional, ejerzan, por primera vez, el derecho al sufragio, universalizando aún más el derecho al voto. No obstante, se les mantiene la prohibición de optar a cargo de elección popular, o participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político. Así, la Exposición de Motivos de la Constitución justifica el derecho al sufragio activo de los militares señalando, que “Finalmente, siguiendo una tendencia en derecho comparado con el objeto de no establecer discriminaciones entre los ciudadanos, se permite que los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad ejerzan el derecho al sufragio”.

El derecho al voto militar en el contexto actual, con una Fuerza Armada Nacional, en términos prácticos e inconstitucionales, beligerante

---

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes; 7. Orientar, coordinar y apoyar en las áreas de su competencia a los Consejos Comunales, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de las políticas públicas; 8. Contribuir y asesorar en la conformación y consolidación de los Comités de Defensa Integral de los Consejos Comunales, a fin de fortalecer la unidad cívico-militar; 9. Recabar, procesar y difundir la información de los Consejos Comunales, instituciones del sector público y privado, necesaria para la elaboración de los planes, programas, proyectos de Desarrollo Integral de la Nación y Movilización Nacional; 10. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

<sup>282</sup> Artículo 330. Los o las integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político.

e ideologizada, donde se elimina la tradicional cláusula de subordinación del poder militar al civil, conlleva un grave peligro de politización del estamento militar, y una paulatina militarización de la política, como de hecho ha sucedido.

### **5.1.7. El monopolio de las armas**

Conforme al artículo 324 de la Constitución, el Estado, por órgano de la institución castrense, tiene el monopolio de las armas. En tal sentido, la Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

Lo anterior otorga al estamento militar el control de la tenencia de armas para los civiles. Es a partir de la Constitución de 1999, que se introduce esta prerrogativa exclusiva a favor de las fuerzas castrenses, cuando tradicionalmente estaba asignada dicha competencia a la autoridad civil, asunto que le correspondería, por tradición democrática y administrativa, para control del poder de las armas.

### **5.1.8. El régimen de los ascensos de la alta oficialidad**

La Constitución de 1999, introduce un cambio importante en lo que concierne al régimen de los ascensos de la alta oficialidad militar. Bajo la vigencia de la Constitución de 1961, los ascensos militares correspondían al Presidente de la República, previa autorización del Senado de la República. De esta manera estableciendo un control político a los ascensos militares.

Así, el artículo 331 constitucional señala, que “Los ascensos militares se obtienen por mérito, escalafón y plaza vacante. Son competencia exclusiva de la Fuerza Armada Nacional y estarán regulados por la ley respectiva.”.

De esta manera, al eliminar este mecanismo de control de peso y contrapeso entre los órganos del poder, aumenta la discrecionalidad presidencial en este ámbito, propiciando un desequilibrio institucional a favor del Ejecutivo.

## **5.2. El Presidente de la República Comandante en Jefe político y operativo de la Fuerza Armada Nacional**

Conforme al artículo 236, numerales 5° y 6°, de la Constitución, son atribuciones del Presidente de la República, dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe y, en tal sentido, ejerce la suprema autoridad jerárquica de ella y fija su contingente. Además, el Presidente de la República ejerce el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional y promueve sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y los nombra para los cargos que les son privativos; dichos ascensos, conforme al artículo 331 constitucional, se obtienen por méritos y escalafón.

Es propio de los sistemas de gobiernos democráticos, tanto parlamentario como presidencial y sus diferentes fórmulas mixtas, que el Jefe de Estado asuma la jefatura política de la Fuerza Armada. Dicha jefatura constituye un símbolo de representación, con significado protocolar y simbólico, que tiene el objetivo fundamental de mantener la institucionalidad democrática de la institución armada, su integridad y su carácter imparcial, colocándola al servicio de toda una nación. El Jefe de Estado, como comandante de la Fuerza Armada Nacional, se convierte en garante y árbitro de la institucionalidad de la institución.

Las atribuciones presidenciales antes señaladas, son desarrolladas en el Decreto Ley No. 1439, contentivo de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, tantas veces citado, que le asigna al Presidente de la República competencias específicas desde el punto de vista operativo.

Así, conforme a los artículos 19<sup>283</sup> y 20<sup>284</sup> del Decreto Ley antes

<sup>283</sup> Artículo 19. El Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela tiene el grado militar de Comandante en jefe y es la máxima autoridad jerárquica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Ejerce el mando supremo de ésta, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes. Dirige el desarrollo general de las operaciones, define y activa el área de conflicto, los teatros de operaciones y regiones de defensa integral, así como los espacios para maniobras y demostraciones, designando sus respectivos Comandantes y fijándoles la jurisdicción territorial correspondiente, según la naturaleza del caso. Tiene bajo su mando y dirección la Comandancia en Jefe, integrada por un Estado Mayor y las unidades que designe. Su organización, funcionamiento, insignias de grado y el estandarte del Comandante en Jefe, serán establecidos en el Reglamento respectivo.

<sup>284</sup> Artículo 20. El Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, ejerce la línea del mando

citado, el Presidente de la República ejerce el mando supremo de la Fuerza Armada y dirige el desarrollo general de las operaciones, define y activa el área de conflicto, los teatros de operaciones y regiones estratégicas de defensa integral, así como los espacios para maniobras y demostraciones, designando sus respectivos comandantes y fijándoles la jurisdicción territorial correspondiente, según la naturaleza del caso. Agrega la norma citada, que el Presidente de la República ejerce la línea de mando operacional en forma directa o a través de un militar en servicio activo, expresamente designado para todas las actividades relacionadas con la conducción de operaciones o empleo de la Fuerza Armada Nacional.

De acuerdo al Decreto Ley bajo análisis, en su artículo 19, el Presidente de la República, en su carácter de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, tiene rango, jerarquía, insignias y estandarte militar.

Lo anteriormente expuesto, a nuestro modo de ver, desvirtúa la naturaleza de la figura de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada que se le asigna al Presidente de la República en los sistemas democráticos. Convertir al Presidente de la República en un jefe operacional, con rango militar, lo convierte en un jefe propiamente militar y administrativo, invadiendo funciones profesionales, más que de un jefe político. Ello, hace del jefe político un jefe militar, distorsionando la línea de mando profesional del estamento militar y creando un desequilibrio institucional entre los órganos del Poder Público, a favor del Presidente de la República, que tendría poderío militar, más allá del control político sobre el poder militar.

## **6. Unicameralismo parlamentario. Parlamento debilitado por su estructura y organización**

Hemos señalado en este trabajo que la Constitución de 1999 rompe con la tradición republicana de contar con una estructura bicameral en el órgano legislativo del Poder Público Nacional, que se impuso desde la primera Constitución venezolana de 1811.

---

operacional en forma directa o a través del Comandante Estratégico Operacional, o un o una Oficial en servicio activo, expresamente designado o designada para todas las actividades relacionadas con la conducción de operaciones o empleo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

A nuestro modo de ver, el unicameralismo instaurado en la Constitución de 1999 constituye un “pecado capital”, un error de gran significado e importancia en el sistema constitucional, que atenta contra la solidez estructural, organizativa y funcional del órgano parlamentario del Poder Público Nacional, auspiciando aún más el desequilibrio institucional a favor del Poder Ejecutivo Nacional.

Además, tal como lo señalamos anteriormente en este trabajo, no existe una justificación lógica, racional y técnica para romper con la tradición bicameral e imponer el unicameralismo parlamentario. Señalamos que la justificación del constituyente para sustituir el modelo bicameral por uno unicameral, no responde a verdaderas razones técnicas y carece de toda justificación lógica, más cuando la tendencia es adoptar el bicameralismo parlamentario como una forma de consolidar y profundizar las funciones del órgano legislativo y su eficiencia y eficacia política.

Como hemos señalado, absurdo es justificar el bicameralismo en la necesidad de simplificar el procedimiento de formación de la ley y en disminuir los órganos de control del parlamento, para reducir costo. Tal como lo hemos indicado, el proceso de formación de la norma jurídica tendente a regular y limitar el sistema de libertades y a organizar y estructurar los órganos del Poder Público, entre otras materias, debe ser prolijo, formal, que procure la negociación y el consenso alrededor del texto legal. Por lo demás, mientras más órganos de control parlamentario existan, más se limita al Poder Ejecutivo y se profundiza la democracia y el equilibrio entre los órganos del Poder Público Nacional. Sostenemos, que lo importante para el mejor desempeño del sistema político y del sistema de gobierno, es que cada órgano del Poder Público tenga un presupuesto justo y razonable, para cumplir con su cometido y ejercer sus funciones de manera eficaz. Más que un asunto de ahorro ya de reducción de costos, debe ser un asunto de racionalidad del gasto público, sin desmejorar la eficiencia y la eficacia.

En definitiva, el unicameralismo es instaurado en nuestro sistema constitucional con el objetivo de debilitar el órgano legislativo del Poder Público Nacional, para generar un desequilibrio institucional a favor del gobierno. Además, tal como lo señala el profesor Allan Brewer Carías, “Con la eliminación del Senado y el establecimiento de una

Asamblea Nacional Unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el Federalismo y la descentralización política”<sup>285</sup>:

Consideramos que, para el presidencialismo latinoamericano, particularmente de institucionalidad débil, lo más útil y provechoso es contar con un parlamento fortalecido que le haga contrapeso y equilibrio al Ejecutivo Nacional; el objetivo es “combatir” el presidencialismo exacerbado. Para lograr ese objetivo, la idea no es “despachar” los asuntos con rapidez, sino fortalecer sus funciones, propiciando la negociación, el consenso, la consulta, la ponderación, la rigurosidad y la presión al gobierno para hacer mayor contrapeso. Que el proceso de formación de la ley no afecte la calidad de las leyes y el consenso sustituya la imposición política de la mayoría. Que el ahorro que pueda implicar el unicameralismo, se convierta más bien en racionalización del gasto presupuestario y que exista a los suficientes apoyos especializados y la burocracia necesaria para que los parlamentarios hagan mejor su trabajo y puedan controlar mejor al gobierno. Preferimos un parlamento que valga más económicamente y tenga más estructura y organización para enfrentar el presidencialismo exacerbado. El unicameralismo no contribuye en absoluto a lograr el objetivo antes descrito.

Como indica Aveledo, “Oscar Alzaga considera el bicameralismo como “un accidente feliz”, su aparición no estaba en diseño alguno, surgió de las necesidades de la realidad y evolucionó hacia una lógica que lo justifica en la búsqueda de equilibrio, que nunca será un defecto en un sistema político”<sup>286</sup>.

Por su parte, Orlando Tovar Tamayo señala cuáles son los criterios que justifican el bicameralismo en nuestro sistema constitucional,

“1) Que el Senado es necesario, ya que sus opiniones son el resultado de una maduración ideológica más serena, más ajena a las contingencias políticas del momento y configura la voluntad general a nivel y a ritmo diferente al de la Cámara. 2) Que la

<sup>285</sup> Allan Brewer Carías. *La Constitución De 1999: El Estado Democrático y Social de Derecho*. Segunda Edición. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 505.

<sup>286</sup> Ramón Guillermo Aveledo. *Op.cit.* Pág. 88.

existencia del Senado garantiza la eficacia del trabajo legislativo; en efecto, la experiencia demuestra que las leyes revisadas por una segunda Cámara son técnicamente más perfectas que las elaboradas en una sola cámara o que las nacidas de simples actos ejecutivos. 3) Con menos fuerza de argumentación se trató de ver en el Senado una supervivencia de nuestro régimen federal”<sup>287</sup>.

Francisco Alfonso Carvallo señala tres ventajas que justifican el bicameralismo en los siguientes términos,

Las razones principales para defender a dualidad de cámaras en el legislativo obedecen, primero a la conveniencia de este en una forma de estado federal, pues garantiza la representatividad equitativa de los estados; por otro lado, el mismo ofrece una mejor calidad y efectividad en la producción de leyes , pues obliga a una revisión mayor; y, finalmente, la existencia del bicameralismos es fundamental para garantizar un poder legislativo más independiente, que a su vez produce un control más efectivo del resto de los poderes públicos por parte del cuerpo legislador”<sup>288</sup>.

Por último, consideramos crucial transcribir la opinión del profesor Ramón Guillermo Avelado sobre la importancia y rol del Senado y, por ende, del bicameralismo:

“El Senado está llamado a ser, por excelencia, la Cámara del equilibrio. Del equilibrio entre el interés del Estado nacional y los intereses de los estados federados en un sistema federal, y del equilibrio en su sentido más amplio, tanto institucional como político-social. El equilibrio de la madurez, trátese de un Estado federal como de uno unitario. Una madurez que se nutre de la experiencia y se expresa en la serenidad y en la prudencia, que proveen disposición a la negociación y capacidad para realizarla”<sup>289</sup>.

---

<sup>287</sup> Orlando Tovar Tamayo. *Derecho Parlamentario*. Colección Historia Constitucional Venezolana. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973. Págs. 17 y 18.

<sup>288</sup> Francisco Alfonso Carvallo. *El Sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela*. Revista de Derecho Público No. 132. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012. Pág. 68.

<sup>289</sup> Ramón Guillermo Avelado. *El Senado, Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*. Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, presentado por el Individuo de Número electo para ocupar el sillón No. 15 de la Corporación. Caracas, 2018. Pág. 189.

Agrega el profesor Aveledo, que

“Un Senado que complemente el trabajo de la Asamblea Nacional sería de utilidad a la democracia venezolana, la democracia de un Estado federal con vocación descentralizadora, en la medida en que favorezca la reconstitución de la comunidad política, así como una respuesta parlamentaria, en términos de representación, legislación y control, de mayor calidad y pertinencia a las demandas de la sociedad y a la realización del modelo decidido por el pueblo venezolano, explicitado con claridad en los artículos 2 y 3 de los Principios Fundamentales de la Constitución (...) “El bicameralismo, por sí solo, no resolverá los problemas ni cambiará el funcionamiento del poder político para que recupere su sentido de servicio, pero para que pueda realizar a plenitud su sentido de coadyuvar, como esperamos, a que mejore sensiblemente el desempeño estatal a favor de las personas y sus derechos, es imprescindible que su adopción no constituya una mera duplicación”<sup>290</sup>.

## **7. La inexistencia de salidas institucionales a las crisis de gobernabilidad y las crisis parlamentarias. Crisis de gobierno o crisis parlamentarias son crisis de Estado**

### **7.1. La inexistencia de mecanismos para superar las crisis de legitimidad**

El inconveniente que plantean las constituciones latinoamericanas de tipo presidencialista y, en particular la venezolana, es que son muy rígidas y dicha rigidez no permite salidas rápidas e institucionales a las crisis de gobernabilidad.

Como ha sido asentado en el presente trabajo, el Presidente de la República, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, por la naturaleza y cúmulo de sus funciones que asume directamente, está sometido al natural desgaste político y puede estar sometido en el ejercicio de sus funciones, al desgaste político y a una pérdida de legitimidad y desconfianza.

---

<sup>290</sup> *Op.cit.* Págs. 175 y 176.

Igualmente, la crisis de desconfianza puede producirse en el órgano legislativo del Poder Público Nacional.

Si se produce una crisis de legitimidad o confianza en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo no hay salidas fáciles o rápidas, ni poco traumáticas, para solventarlas. De existir, son mecanismos complejos y difíciles de activar que siempre dejan traumas, más que soluciones definitivas a dicha crisis.

Es por ello, que cualquier crisis de gobierno se convierte en una crisis de estado y con ella la inestabilidad institucional; no existen válvulas de escape para resolver fácilmente los problemas de gobernabilidad. En otros modelos constitucionales, la estructura bicéfala del ejecutivo, permite disociar las responsabilidades ejecutivas y abre la posibilidad, cuando no se tiene confianza en el gobierno, a través de un voto de censura parlamentario, de sustituir al gobierno y restablecer la gobernabilidad. Inclusive, la sola amenaza de censurar al gobierno, puede presionar, en lo interno del partido de gobierno, la sustitución del mismo. Mientras tanto, el Jefe de Estado está llamado a asegurar la estabilidad institucional de la nación, arbitra en el eventual conflicto y tiene un rol de componedor, procurando con su *auctoritas*, restablecer el gobierno. Asimismo, el gobierno y el Primer Ministro pueden fortalecer su legitimidad presentando ante la Cámara una cuestión de confianza y, en caso de recibir el apoyo de la mayoría parlamentaria a la gestión gubernamental, se relegitima, todo el Ejecutivo, en el poder.

Por su parte, si la crisis tiene su origen en el parlamento, existe la posibilidad de disolverlo, interrumpiendo colectivamente el mandato de los diputados, y convocar a nuevas elecciones parlamentarias. En pocas palabras, en estos modelos constitucionales, si el gobierno o la asamblea pierden legitimidad, se puede interrumpir el mandato y restablecer el orden institucionalmente, sin generar una crisis general en el Estado.

El sistema de gobierno presidencial es diferente, si el Presidente, que es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez, no goza de la confianza del cuerpo electoral que lo eligió, solo cabe pocas opciones: o permanece en el cargo soportando el país la crisis o; se activan mecanismos difíciles y complejos para interrumpir el mandato y procurar la sustitución del Presidente o; se desencadenan métodos poco ortodoxos para sustituir al Presidente, como son los golpes de estado. El sistema está

diseñado para mandatos fijos y rígidos. En principio el Ejecutivo está para completar su mandato sin interrupción; de existir un mecanismo de sustitución, su activación es traumática y sus efectos, difíciles de predecir.

## **7.2. La dificultad que comporta superar las crisis de legitimidad**

Cuando en Latinoamérica se ha generado crisis de gobernabilidad, se tiene que acudir a mecanismos poco ortodoxos al margen de la Constitución, que implican la ruptura del hilo constitucional para restablecer la confianza en los gobiernos y, lo peor, es que aún después de acudir a ellos, por lo traumáticos que son, se corre el riesgo de no resolver la crisis definitivamente. En el caso venezolano, la utilización de dichos mecanismos más bien ha servido para cercenar derechos políticos de los ciudadanos y agudizar la crisis de estado.

Así, en nuestro país, en el caso del Presidente Carlos Andrés Pérez quien fue suspendido de su cargo por el Congreso de la República en fecha 21 de mayo de 1993, luego de que la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia encontrara méritos para su enjuiciamiento; más tarde, ya suspendido en su cargo de Presidente, fue condenado por el delito de malversación de fondos provenientes de la partida secreta del Estado, destinada a gastos de seguridad y defensa. A ello se llegó, después de una grave crisis de legitimidad en el Ejecutivo, con dos intentos de golpe militar en febrero y noviembre de 1992.

En el caso del gobierno del Presidente Hugo Chávez Frías, existiendo una crisis de legitimidad y confianza, se activó, como mucha dificultad, el referendo revocatorio del mandato. Dicho referendo no tuvo éxito y comportó efectos perversos para los ciudadanos que lo activaron, a los cuales se les cercenó derechos políticos y civiles fundamentales, lo cual fue objeto de análisis por parte de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso Rocío San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela<sup>291</sup>. Además, durante el mandato del Presidente Hugo Chávez Frías, como ha sido descrito, se propuso una reforma constitucional, sin éxito; luego, con éxito, se modificó la Constitución por vía de enmienda para consagrar la reelección indefinida.

<sup>291</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C, No. 348.

En Perú, en la época del Presidente Alberto Fujimori, la crisis de legitimidad y confianza no encontraba salidas institucionales. La celebración de las elecciones presidenciales declaradas abiertamente como fraudulenta generaron acontecimientos a lo largo del mes de noviembre del año 2000 que conllevaron que el día 13 de noviembre de ese año, el Presidente Fujimori se ausentara abruptamente del país y luego, el día 21 de noviembre de ese mismo año 2000, se declarara la vacancia absoluta en la presidencia, juramentándose el Presidente del Congreso, Valentín Paniagua, como nuevo Presidente de la República<sup>292</sup>.

En Ecuador, frente a una crisis de legitimidad en cabeza del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz, se pudo interrumpir su mandato gracias a una declaratoria de interdicción presidencial, transitando una crisis política que dio paso a una nueva etapa del Ecuador, caracterizada por inestabilidad política y económica y nuevos levantamientos populares que culminaron con los derrocamientos de otros dos presidentes, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez. En efecto, el 7 de febrero de 1997, el Congreso Nacional de la República del Ecuador, conforme al artículo 100, literal d) de la Constitución vigente en ese entonces, declaró la incapacidad física o mental como causal para que el Presidente de la República cesara en sus funciones y dejara vacante el cargo. Ese día el Ecuador tuvo tres presidentes: Bucaram, la Vicepresidenta Rosalía Arteaga, que debía sucederlo constitucionalmente y que se autoproclamó Presidenta, y Fabián Alarcón designado por el legislativo como mandatario interino. Finalmente, Arteaga desistió y, el 11 de febrero, Alarcón fue proclamado como Presidente Constitucional hasta el 10 de agosto de 1998, designación que fue reconocida por las Fuerzas Armadas.

En Panamá, en la época del Presidente Manuel Noriega, según lo reseña el Diario La Prensa<sup>293</sup>, el 20 de diciembre de 1989 se llevó a cabo una intervención militar por parte de Estados Unidos. Como resultado, Manuel Antonio Noriega es derrocado y Guillermo Endara es juramentado como Presidente de Panamá en una base militar de EEUU en las áreas canaleras. El 24 de diciembre de 1989, Noriega se refugia en la Nunciatura Apostólica y el día 3 de enero de 1990, el exdictador se

<sup>292</sup> Información obtenida de reseñas de prensa de la época.

<sup>293</sup> La Prensa. Nota de prensa: *Así fue la invasión estadounidense a Panamá y la caída de Manuel Noriega*. 3 de marzo de 2019.

entrega a las tropas estadounidenses y es conducido a Miami, donde una Corte le formuló cargos por narcotráfico. En Miami es condenado a 40 años de prisión, a raíz de buen comportamiento y otros beneficios propios del sistema estadounidense, cumplió 17 años de prisión hasta septiembre de 2007. El 26 de abril de 2010, Hillary Clinton, en su cargo de Secretaria de Estado de los Estados Unidos de América, aprobó la extradición de Noriega a Francia, donde le esperaba una condena de siete años de prisión por lavar dinero producto del narcotráfico. En fecha 11 de diciembre de 2011, Noriega es repatriado de Francia a Panamá, y es inmediatamente recluido en la cárcel, donde muere el 29 de mayo de 2017.

En Chile, el 11 de septiembre de 1973, se produjo un golpe de estado y la muerte del Presidente de la República, que permitieron la sucesión en el poder.

En Brasil, el 2 de diciembre de 2015 y tras casi un año de crisis económica y protestas en contra del Gobierno brasilero de Dilma Rousseff, en la Cámara Baja del Congreso de la República de Brasil, se autoriza la tramitación del proceso de *impeachment* contra la mandataria. Según reseña Wikipedia<sup>294</sup>, dicho juicio se inicia por violación a la Ley de Probidad Administrativa, así como sobre sospechas de implicación de la misma en actos de corrupción. El 17 de abril de 2016, en la Cámara de Diputados, y la mañana del 12 de mayo de 2016, en el Senado, se decidió el inicio del juicio político, siendo apartada del gobierno durante 180 días, durante la investigación y el Vicepresidente asumió la presidencia ese mismo día.

En un resumen conciso, pero a su vez revelador, el profesor Carlos M. Villabella, nos presenta el drama que significa para América Latina no poder contar con salidas institucionales a las crisis de legitimidad,

“Enumero los momentos en se ha quebrantado la continuidad de los poderes públicos durante los últimos años: destitución de Fernando Collor de Mello en Brasil (1992) mediante juicio político; remoción de Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993) por el poder legislativo; separación de Abdalá Bucarán Ortiz en Ecuador (1997) por el órgano legislativo; renuncia de Raúl Cubas

<sup>294</sup> Ver en Wikipedia buscando la reseña “Caída de Dilma Rousseff”.

Grau en Paraguay (1999) ante la amenaza de juicio político; separación de Alberto Fujimori en Perú (2000) por parte del congreso; derrocamiento de Jamil Mahuad Witt en Ecuador (2000) por un movimiento indígena-campesino que logró el apoyo de las Fuerzas Armadas; dimisión de Fernando de la Rúa en Argentina (2001) ante la presión de una rebelión popular que sumó el apoyo de la clase media de Buenos Aires; golpe de Estado a Hugo Chávez Frías en Venezuela (2002), malogrado por el movimiento popular que obligó al Ejército a liberarlo; expulsión de Gonzalo Sánchez de Losada de Bolivia (2003) por un movimiento popular; destronamiento de Lucio Gutiérrez Borbúa de Ecuador (2005) por un movimiento cívico-militar; renuncia de Carlos Mesa Gisper en Bolivia (2005) compulsado por una crisis social y la huelga liderada por la Central Obrera Boliviana; golpe de Estado a José Manuel Zelaya Rosales en Honduras (2009); separación de Fernando Lugo Méndez de Paraguay (2012) mediante impeachment express; abdicación de Otto Pérez Molina en Guatemala (2015) al ser desaforado por acusaciones de corrupción; dimisión de Dilma Vana da Silva Rousseff en Brasil (2016) por juicio político (debe diferenciar el impeachment que se realizó a Collor de Mello por acusaciones de corrupción y tráfico de influencia, de los efectuados a Fernando Lugo y Dilma Rousseff que tuvieron las características de un golpe de estado jurídico). En esta enumeración hay que incluir los autogolpes de Estado efectuados por Alberto Fujimori en Perú (1992) y Jorge Serrano Elías en Guatemala (1993), que interrumpieron el mandato del poder legislativo. Fujimori, con el respaldo del Ejército y la simpatía de parte de la población, disolvió el congreso e intervino el poder judicial. Serrano disolvió el legislativo, la corte constitucional, la corte suprema y destituyó al procurador, pero luego de varios días de crisis abandonó la presidencia<sup>295</sup>.

Así, solo hemos mencionado algunos ejemplos de todos los ocurridos en este sentido a lo largo y ancho de nuestro continente. En definitiva, el presidencialismo latinoamericano no está concebido para darle

<sup>295</sup> Carlos Manuel Villabella Armengol. *Dilema Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina. Apuntes Sobre La Realidad en el Siglo XXI*. Latin America: Presidentialism Vs. Parliamentarism. Facts about the Dilemma in the 21st Century. Estudios Constitucionales Vol.16 No.1. Santiago, 2018. Pág. 6.

salidas eficientes y no traumáticas a las crisis de legitimidad en el Ejecutivo, generando verdaderas crisis de estado. Nuestro sistema constitucional no tiene válvulas de escape fáciles de activar para salir de la crisis de gobernabilidad. Definitivamente, lo anteriormente expuesto, es el reflejo de un sistema inestable y fracasado.

### **7.3. Mecanismos institucionales para resolver la crisis de gobernabilidad**

No obstante lo anterior, la Constitución de 1999 pretende proporcionar algunos mecanismos institucionales para resolver la crisis de gobernabilidad, vista la pérdida de confianza en la gestión gubernamental. Todos estos mecanismos pasan por la participación de los diferentes órganos del poder y la participación ciudadana.

#### **7.3.1. El referendo revocatorio del mandato presidencial**

Conforme al artículo 72 de la Constitución<sup>296</sup>, se puede revocar el mandato de elección popular, entre ellos, el del Presidente de la República, mediante un referendo. Al respecto Manuel Gracia Pelayo señala como el referendo revocatorio consiste en el “derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expirar su mandato, la cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proporción mayoritaria”<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

<sup>297</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*. Manuales de la Revista de Occidente. Segunda edición. Madrid, 1951. Pág.168.

Carlos Ayala Corao agrega que “Se trata, por tanto, de una modalidad de participación política directa del ciudadano, en el control de la legitimidad de los funcionarios electos popularmente.” Así, agrega que “de conformidad con el principio democrático, el poder reside en el pueblo quien lo ejerce a través de sus representantes electos, o directamente, como en el caso de los referendos. El derecho de participación política en los asuntos públicos ha pasado de ser un derecho humano consagrado en instrumentos internacionales y, en consecuencia, objeto de protección también internacionalmente”<sup>298</sup>.

Tal como lo señala el artículo 72 constitucional citado, para convocar a un referendo revocatorio de mandato, se requiere que haya transcurrido por lo menos la mitad del mandato para el cual el funcionario fue electo. La iniciativa para la convocatoria a referendo debe partir de por lo menos un veinte por ciento del cuerpo electoral y para que prospere la revocatoria del mandato, deben haber votado a favor en el correspondiente referendo un número igual o mayor a los que eligieron al funcionario. Además, tienen que haber asistido al referendo por lo menos un veinticinco por ciento del cuerpo electoral. En el caso de ser revocado el mandato del Presidente, se produce una vacante absoluta en la presidencia de la República y se procede de acuerdo al artículo 233 de la Constitución, a los efectos de cubrir la vacante.

El referendo revocatorio se presenta como una herramienta de democracia directa y un derecho político fundamental para el control de la legitimidad política; pero resulta un mecanismo de difícil activación y con consecuencias políticas impredecibles, particularmente en países de institucionalidad democrática débil.

El 15 de agosto de 2004, después de un muy largo proceso de crisis social y crisis política, se celebró, sin éxito, el referendo para revocar el mandato del Presidente Hugo Chávez Frías; después un tortuoso, difícil, complejo e interminable procedimiento para su activación, donde intervinieron el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Supremo de Justicia, con decisiones y sentencias que limitaron abiertamente el ejercicio del derecho y con un resultado que fue cuestionado por amplios sectores opositores. Posteriormente, los ciudadanos que

<sup>298</sup> Carlos Ayala Corao, *El Referendo Revocatorio, Una Herramienta Ciudadana de la Democracia*. Libros del Nacional. Caracas, 2004. Pág. 25.

participaron en la consulta popular sufrieron la violación de derechos políticos y civiles fundamentales y el país no resolvió su crisis política.

Un mecanismo de esta naturaleza, a nuestro modo de ver, solo resulta eficaz y podría constituir una salida institucional no traumática a las crisis de gobernabilidad, en la medida que existan condiciones democráticas para su realización y una institucionalidad sólida y estable que permita el ejercicio real del derecho político. Tales condiciones difícilmente las encontramos en los países presidencialistas latinoamericanos. Aún bajo ese esquema, el proceso de activación y trámite de la consulta, puede ser largo e ineficaz.

### **7.3.2. Declaratoria de incapacidad o interdicción del Presidente de la República**

El artículo 233 de la Constitución<sup>299</sup> establece un mecanismo que tiene por objeto la declaratoria de ausencia absoluta en la presidencia de la República, en virtud de una declaratoria de incapacidad o interdicción para ejercer el cargo, por parte de su titular.

En tal sentido, aunque la norma está redactada de manera confusa, se desprende de ella que la incapacidad física o mental para ocupar la

---

<sup>299</sup> Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia; su incapacidad física o mental permanente certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional; el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional, así como la revocación popular de su mandato.

Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo o Presidenta electa antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional.

Si la falta absoluta del Presidente o la Presidenta de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente o la nueva Presidenta, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva.

En los casos anteriores, el nuevo Presidente o Presidenta completará el período constitucional correspondiente.

Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período.

presidencia, debe ser certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia; el resultado de ese informe médico sobre la incapacidad presidencial, permitiría a la Asamblea Nacional destituir al Presidente de la República. Dicho acto de destitución sería un acto político del órgano parlamentario.

Este mecanismo requiere la participación de los otros órganos del Poder Público y del consenso político para que prospere. Tal como lo señalamos anteriormente, un mecanismo de esta naturaleza, a nuestro modo de ver, solo resulta eficaz y podría constituir una salida institucional no traumática a las crisis de gobernabilidad, en la medida que existan condiciones democráticas para su realización y una institucionalidad sólida y estable que permita llevar adelante el mecanismo en cuestión. En el caso de la República del Ecuador, tal como lo indicamos anteriormente, se activó un mecanismo de esta naturaleza, y la crisis política no fue superada, por el contrario, se agudizó.

### **7.3.3. La renuncia del Presidente de la República**

La renuncia constituye un hecho voluntario del Presidente de la República. Este supuesto requiere, evidentemente, de la decisión personal del funcionario. Normalmente, para llegar a una situación de este tipo, lo más seguro es que se haya vivido un proceso de pérdida de confianza y de apoyo político del funcionario y una intensa presión por parte de diversos sectores de la vida nacional para que se produzca tal evento.

### **7.3.4. La destitución decretada mediante sentencia por el Tribunal Supremo de Justicia**

Otro mecanismo para la sustitución del Presidente de la República es la destitución decretada mediante sentencia por el Tribunal Supremo de Justicia. Tal supuesto solo es posible si se acciona penalmente contra el Presidente de la República. Para ello, se debe seguir un procedimiento político y judicial especial, que implica el antejuicio de mérito por ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia y la autorización de la Asamblea Nacional para continuar el juicio, una vez declarado que existen méritos suficientes para ello por parte de dicho Tribunal

Supremo. A partir de ese momento se procede a la sustanciación del proceso judicial correspondiente, que debe culminar con una sentencia firme, declarando la culpabilidad o no del funcionario. A nuestro modo de ver y de acuerdo a la legislación vigente, la declaratoria de méritos es suficiente para que se produzca la vacante absoluta en la presidencia de la República. Sobre la viabilidad de este mecanismo, cabe la misma observación realizada anteriormente en cuanto a la autonomía de los órganos del poder que tienen la decisión para que prospere un mecanismo de esta naturaleza y la necesidad de una institucionalidad sólida y estable que permita llevar adelante este tipo de proceso.

Consideramos que los mecanismos institucionales planteados, son solo viables si la crisis de gobernabilidad se encuentra en estado terminal y en la mayoría de los mecanismos analizados, se requiere, además, consenso político, apoyo popular y el cumplimiento de procedimientos y formalidades complejas y difíciles de ejecutar, además de una institucionalidad democrática sólida y estable.

## **8. Irresponsabilidad política del Ejecutivo e ineficacia del control parlamentario sobre el gobierno**

En todo parlamento moderno, democrático y eficaz, la función contralora constituye la esencia misma de ese cuerpo deliberante. Existe una tendencia marcada en los sistemas constitucionales de gobierno democrático, tanto presidencial, parlamentario o cualquier modelo mixto, de hacer de la función contralora la pieza maestra y fundamental que justifica la existencia misma del parlamento democrático.

Lo anterior no es más que un signo inequívoco de que el parlamento hoy está fundamentalmente llamado, más que a ejercer una función legislativa, a ejercer una función contralora, que incluye en sí misma la función legislativa. Estamos transitando del Poder Legislativo al Poder Contralor. Definitivamente, una fortalecida facultad contralora del parlamento sobre el gobierno asegura la separación de poderes y la democracia misma.

La Constitución venezolana de 1999 consagra la potestad contralora como función esencial de la Asamblea Nacional. Controla formalmente hablando a la administración pública nacional central y descentralizada

(al Gobierno Nacional). Igualmente, tiene potestad de control sobre las otras administraciones públicas y los particulares cuando el objeto y ámbito del control esté relacionado con una competencia o atribución nacional.

Tal como lo hemos señalado con anterioridad en este trabajo, la Asamblea Nacional también ejerce potestad de control sobre los otros órganos del Poder Público Nacional, cuando tiene un rol determinante en la designación de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia e inclusive puede acordar su destitución, conforme al artículo 265 de la Constitución; cuando nombra al Fiscal General de la República, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo, e inclusive, conforme al artículo 279 de la Constitución, puede acordar su destitución y, cuando conforme al artículo 276 del texto fundamental, les exigen presentar el informe de gestión ordinario anual y los informes de gestión extraordinarios; controla al Consejo Nacional Electoral, cuando nombra y destituye a los Rectores, conforme al artículo 296 de la Constitución y cuando les exige la presentación del informe de gestión anual y; controla a todos los órganos del Poder Público Nacional cuando les aprueba el presupuesto anual y los créditos adicionales que soliciten. Como vemos, el ámbito de la función controladora es amplio en la Constitución.

Asimismo tal como lo hemos indicado en este trabajo, la Constitución no solo establece un amplio ámbito de acción de la función controladora por parte de la Asamblea Nacional, sino que también consagra todos los mecanismos de control necesarios y disponibles en el derecho parlamentario; como son, las interpelaciones e invitaciones a comparecer, las preguntas, las investigaciones, las autorizaciones y aprobaciones parlamentarias, los mensajes presidenciales y memorias y cuentas y la responsabilidad política y el voto de censura. Además, cuenta con herramientas fiscales y presupuestarias de control, como son la reserva legal tributaria y presupuestaria y la aprobación de créditos adicionales.

Ahora bien, existiendo un ámbito de control amplio y los mecanismos de control suficientes, ¿por qué no se controla?

Allí reside otro de los pecados capitales del sistema constitucional venezolano. No se controla, porque en los sistemas de institucionalidad débil como el nuestro, no existe un estatus protegido de la oposición

parlamentaria y, en caso de existir una mayoría oficialista, la oposición minoritaria no tiene ninguna posibilidad de ejercer la función controladora. Los sistemas presidencialistas latinoamericanos y, en particular, el venezolano, no han fortalecido la institución parlamentaria y, por el contrario, la debilita estructural, organizativa y funcionalmente.

El unicameralismo debilita estructuralmente al parlamento, como lo hemos sostenido ampliamente en este trabajo. El número limitado de comisiones permanente no favorece el trabajo parlamentario y el ejercicio de la función contralora y la inexistencia de garantías democráticas de la oposición les impide ejercer eficazmente su rol.

Merece señalar que durante la vigencia de la Constitución de 1999, el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional ha sido un instrumento del totalitarismo parlamentario. Dicho instrumento normativo, otorga al Presidente de la Asamblea una amplia discrecionalidad de actuación y le otorga a la Directiva, monopólica de un solo sector político, excesivas atribuciones. El Presidente de la Asamblea nombra y remueve los miembros de las comisiones permanentes y especiales; establece el orden del día; tiene bajo su control el régimen disciplinario y la potestad de limitar el derecho de palabra y el debate, y tiene amplias potestades para tramitar las solicitudes de interpelaciones, comparecencias, preguntas e investigaciones parlamentarias. Igualmente, los diputados no cuentan con una infraestructura y una logística de apoyo que les permita el ejercicio eficiente de su gestión.

Asimismo, durante la vigencia de la Constitución de 1999, a los diputados de la oposición se les ha violado sistemáticamente el privilegio parlamentario de la inmunidad y la irresponsabilidad y han estado sujetos a la persecución política y el terrorismo judicial, como ya lo hemos señalado anteriormente en este trabajo.

Agreguemos a lo anteriormente señalado, la posición del profesor Néstor Pedro Sagüés cuando señala que:

“El control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo se encuentra en una situación de progresiva decadencia, en particular en los países con sistema presidencialista. Cabe inquirir sobre las razones y causas de tal fenómeno, las que surgen, más que de defectos normativos, del ámbito fáctico o existencial del Derecho Constitucional.

En concreto, es posible detectar tres motivos claves en este tema:

- a) Las dificultades del control. Cabe principiar dejando en claro que el acto de control requiere en los hechos ciertos requisitos para su realización, como contar con un acceso cierto a la información, lo que a su vez supone la publicidad del acto controlado. Esta etapa cognoscitiva, vital como vimos en la gestión de control (parágrafo 6, b) no siempre puede lograrse acabadamente. Además, el Congreso no posee ni personal ni medios técnicos para revisar e inspeccionar el cúmulo de datos, informes, instrumentos y materiales que debe examinar en su función evaluatoria, mientras que el Poder Ejecutivo sí cuenta con un aparato tecnoburocrático mucho más amplio y entrenado normalmente. Se produce así lo que André Hauriou denomina la ‘inhibición de los censores ante la tecnoburocracia.’
- b) Abdicación del controlador. Este fenómeno ha preocupado seriamente a la doctrina más calificada y específicamente se produce cuando los congresantes disminuyen la intensidad, o simplemente abandonan, en su gestión de control sobre el Poder Ejecutivo.

Las causas de esa renuncia son múltiples, En algunas circunstancias, todo es consecuencia de un puro acto de hedonismo: es más fácil –y hasta simpático- no controlar que controlar , máxime si la sociedad del caso se caracteriza por su falta de autoexigencias, como por patrones de comportamiento facilistas y permisivistas que aún llegan a mirar de mal modo la puntualidad, la asunción seria y el cumplimiento meticuloso de responsabilidades, o la sanción al moroso, al renuente, a la baja calidad de una tarea.

En otros casos, la omisión de control eficaz es producto de la timidez de la demagogia de ciertos parlamentos, según observa Maurice Duverger. Ello se combina con la falta de independencia de algunos parlamentarios hacia el Poder Ejecutivo que paradójicamente deben controlar, causada –explica Loewenstein- ya porque ha influido en la nominación de diputados o senadores, ya porque presione directamente sobre ellos ( y éstos a su vez, se dejen presionar), ya porque –añadimos- compre aquél lealtades parlamentarias con futuros cargos públicos o beneficios de otra índole, o ya porque, simplemente, falte en ciertos congresales la fibra personal de ética, hombría y valor para cumplir su misión institucional (...).

- c) Deslizamiento del controlador. Otro factor importante muy observado por la doctrina especializada, es la transferencia del sujeto-control. Específicamente, se ha apuntado que la fiscalización del Presidente por el Congreso muchas veces se ha cambiado por el control de ese Presidente por los partidos políticos, con secuelas muy significativas.

La más llamativa es la ausencia o seria disminución de control. Si el mismo partido prevalece en el Poder Ejecutivo y en el Congreso (...) Esto no quiere decir que nunca haya control. El Presidente sí será (probablemente) más fiscalizado, cuando predomine en el Congreso un partido distinto al suyo, o cuando entre en conflicto con su propio partido. También es posible que sea vigilado en el Congreso por los partidos minoritarios (de oposición), cuando un mismo partido prevalece en el Congreso y en el Ejecutivo. Pero en este último caso, la gestión de control puede ser fácilmente bloqueada por la mayoría congresional del partido al que pertenece el jefe de Estado (...).

Una evaluación final será, inexorablemente polémica. Al constitucionalista le resulta casi imposible renegar del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, aunque la experiencia haya sido hasta ahora poco provechosa. Advierte también que la programación de órganos extraparlamentarios de vigilancia sobre el jefe de Estado puede brindar un mayor control “técnico”, pero no un mayor control ‘político’. Al mismo tiempo, constata que los vicios más sensibles en el déficit de control parlamentario tienen su origen en problemas de hábitos, de mentalidad y de actitudes poco saludables, pero profundamente afianzadas en el medio social, cuyo reemplazo exigiría una suerte de lavado de cerebro de parte de la clase política, y que por lo demás, si ese cambio de decisión y voluntad no se produce, no habrá control (...).

En definitiva, el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo debe subsistir, porque hace a la lógica misma de la ideología democrática. Pero no puede continuar como hasta ahora”<sup>300</sup>.

---

<sup>300</sup> Néstor Pedro Sagüés. *Formas de Gobierno: Aproximaciones a una Teoría del Control Parlamentario sobre el Ejecutivo*. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas. Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Págs. 95 a 100.

Por su parte, el profesor Carlos Ayala Corao, sobre el caso en específico de nuestro país, indica que:

“No obstante en América Latina los controles congresionales no han logrado convertirse en mecanismos institucionales de control efectivo al ejercicio y arbitrario del poder ejercido por los presidentes, aún los presidentes democráticos que no han gozado de la mayoría de su partido en el Congreso. En estos casos la separación de poderes tiende a extremarse, y los conflictos irrumpen entre un Legislativo con desmanes controles y un Ejecutivo que se resiste a quedar sometido. Este fue el caso de la presidencia del Dr. Rafael Caldera en Venezuela (1969-1974), donde sólo un complicado mecanismo de negociaciones políticas y el pacto institucional (inspirado en el pacto de Punto Fijo), le permitió al Presidente Caldera gobernar, a pesar de los límites irrazonables impuestos por la mayoría de la oposición en el Congreso. En definitiva, el problema de los controles congresionales al presidente, es un problema más de comportamiento político que meramente formal o institucional: cuando los presidentes democráticos tienen mayoría en los Congresos, los controles no se ejercen por razones de lealtad y disciplina partidista, ocasionando una presidencia incontrolada. Pero cuando los presidentes democráticos no tienen mayoría en los Congresos, los controles se ejercen en su forma extrema, entabando en muchos casos las tareas gubernamentales en forma irracional, en lugar de ejercerse un control adecuado”<sup>301</sup>.

Más adelante el profesor Ayala Corao continúa explicando que:

“Frente al fracaso del presidencialismo en Venezuela y América Latina como sistema de ejercicio del poder en forma despersonalizada y justificada, tal como está previsto en sus textos constitucionales, ha habido una tendencia a profundizar aún más la ‘parlamentarización del presidencialismo.’ Sin embargo, el problema sigue siendo, la falta de vigencia normal de la Constitución escrita. En el caso de Venezuela, desde 1961 el mismo sistema ha

---

<sup>301</sup> Carlos Ayala Corao. *El régimen Presidencial en Venezuela y los Planteamientos para su Reforma*. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Págs.139 y 140.

resultado, en algunos períodos, fuertemente presidencialista y unipersonal, cuando estos casos, el partido normalmente renuncia a ejercer los controles congresionales sobre el Presidente, fortaleciendo así el personalismo y sus rasgos autoritarios. Mientras que, cuando el Presidente no goza de apoyo mayoritario en el Congreso, la oposición se profundiza y hasta abusa de los medios de control, llegando al extremo de someter al presidente y atarlo al Congreso. Los mejores ejemplos históricos han sido en Venezuela, en el primer caso la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez; y en el segundo caso la presidencia de Rafael Caldera”<sup>302</sup>.

De la mano con lo expuesto por los profesores Sagüés y Ayala, efectivamente, las Constituciones han establecido los mecanismos de control, pero su eficacia depende de la voluntad y el comportamiento político de los parlamentarios y de los partidos. Consideramos, a los efectos de mitigar los problemas antes identificados, que hace falta comprometer al diputado con su elector, con un sistema electoral que lo cuestione directamente, en caso de incumplir sus deberes parlamentarios, e incentive su responsabilidad personal frente a su electorado. Igualmente se hace indispensable el fortaleciendo de los partidos políticos, de la preparación de sus cuadros dirigentes; partidos políticos fortalecidos equivale a democracia fortalecida.

## **9. Otras debilidades que afectan el sistema de gobierno**

Trataremos dos temas que normalmente no son abordados cuando analizamos los sistemas de gobierno. Sin embargo, aunque son en apariencia ajenos al tema que nos ocupa, tienen incidencia relevante y, sin lugar a dudas, lo condicionan. Se trata de abordar el federalismo y el centralismo, así como la situación de los partidos políticos y lo referente al sistema electoral en tanto dependiendo del modo de escrutinio que se adopte, se puede lograr mayor o menor estabilidad en el sistema de gobierno.

Consideramos que estos temas influyen de manera determinante en la caracterización del sistema de gobierno establecido en la

---

<sup>302</sup> Carlos Ayala Corao. *Op.cit.* Pág. 145.

Constitución y, frente a la actualidad nacional, son relevantes al contribuir, tal como están planteados, notablemente al presidencialismo exacerbado y al desequilibrio institucional entre los órganos del Poder.

En esta línea, señala Humberto Nogueira, “El sistema Presidencialista estará condicionado en su funcionamiento por la estructura unitaria centralizada y los procesos de descentralización administrativa y política, o por la estructura federal, por la presencia de un Parlamento uni o bicameral, por las mayores o menores facultades de fiscalización con que cuenta el Parlamento, por el sistema de partidos políticos, por el sistema electoral, por la homogeneidad o heterogeneidad de la sociedad civil, por las conductas e estilos de acción política, por la tradiciones, etc.”<sup>303</sup>.

### 9.1. Centralismo exacerbado

Un modelo de desarrollo de país pasa por definir la forma de Estado y la división político territorial, lo cual puede ser determinante para caracterizar, a su vez, el sistema de gobierno. En los últimos años se ha acentuado, inconstitucionalmente, una forma de Estado y una división político territorial que atenta contra el Estado federal descentralizado que consagra el texto constitucional de 1999<sup>304</sup>. Ya de por sí la expresión estado federal-descentralizado, implica la debilidad misma de la forma de estado. Si un estado respeta las reglas del federalismo, no tiene porqué calificarse como descentralizado.

Durante el mandato el Presidente Hugo Chávez y el gobierno del Presidente Nicolás Maduro se ha desmontado el federalismo y la descentralización, propiciándose un centralismo exacerbado y, además, proponiéndose una “nueva geometría del poder” que pretende modificar la división político territorial constitucionalmente establecida. Se ha desarrollado una peligrosa vocación centralista para controlar el poder,

<sup>303</sup> Humberto Nogueira A., *El Régimen Semipresidencial: Una Alternativa Viable al Presidencialismo en Chile*. Reformas al Presidencialismo en América Latina. Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág. 104.

<sup>304</sup> Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

los ciudadanos y la empresa privada. Todo ello propicia un desequilibrio institucional del poder, en beneficio del Ejecutivo Nacional.

Es así que el desempeño gubernamental durante los últimos años ha profundizado el centralismo. La legislación<sup>305</sup> y los diversos actos normativos dictados por la Asamblea Nacional y el Ejecutivo Nacional<sup>306</sup>, así como las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia<sup>307</sup> han ido transfiriendo competencias asignadas a los estados y municipios al poder central. Se han creado organismos que han impulsado la vocación centralista de la política oficial. Asimismo, el Ejecutivo Nacional ha prestado servicios bajo formas y modalidades, entre ellas, las misiones, de las que quedaron marginados los estados y los municipios. Por otro lado, se han creado presupuestos paralelos que permiten acrecentar el gasto público desde el poder central y se ha reducido el situado constitucional<sup>308</sup>, con lo cual los estados y municipios han percibido menos ingresos, llevando con eso las consecuencias económicas que eso comporta para la provincia. De igual forma, la creación de los consejos comunales y las nuevas divisiones políticas territoriales han pretendido vaciar de contenido y de recursos a las entidades municipales existentes.

El resultado ha sido un Estado central hipertrofiado, controlador, punitivo y regulador al máximo, ineficiente, corrupto, que ha alejado al

<sup>305</sup> En este sentido ver: Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público publicada en Gaceta Oficial No. 39.140 del 17 de marzo de 2009; Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5.963 del 22 de febrero de 2010; Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital publicada en Gaceta Oficial No. 39.156 del 13 de abril de 2009; Ley especial de Trasferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital publicada en Gaceta Oficial No. 39.170 del 4 de mayo de 2009; Ley Orgánica de Comunas publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.011 del 21 de diciembre de 2010; Decreto Ley No. 1.389 mediante el cual se dicta el “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular, de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones” publicado en Gaceta Oficial No. 40.540 del 13 de noviembre de 2014.

<sup>306</sup> Entre otros ver: Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno publicada en **Gaceta Oficial No.** 39.924 del 17 de mayo de 2011.

<sup>307</sup> Entre otras ver: Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 565 de la Sala Constitucional del 15 de abril de 2008; Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 02 de la Sala Constitucional del 9 de enero de 2013 y Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No. 141 de la Sala Constitucional del 8 de marzo de 2013.

<sup>308</sup> Artículo 167 numeral 4°.

ciudadano y a la empresa de la solución de los problemas y ha cercenado la iniciativa privada y la pública regional y local.

Es el caso que durante la vigencia de la actual Constitución, se promulgó la Ley del Consejo Federal de Gobierno y su reglamento, los cuales constituyen instrumentos para reafirmar el centralismo. Son textos normativos ideologizantes por las definiciones políticas que contienen. Los mismos fueron dictados en contravención al artículo 4 de la Constitución, conforme al cual, el Estado debe tener niveles de poder autónomos e independientes desde el punto de vista político, normativo, presupuestario, tributario y administrativo, respetando y fomentado las competencias y la transferencia de recursos del poder central a los estados y municipios<sup>309</sup>. En tal sentido, para el logro de ese objetivo, la Constitución, en su artículo 185, ordenó a la Asamblea Nacional dictar la Ley del Consejo Federal de Gobierno, para promover la descentralización y el federalismo. Sin embargo, con una mora de 10 años, la Asamblea hizo todo lo contrario: dictó una ley que propicia el centralismo y acaba con la descentralización.

La Ley del Consejo Federal de Gobierno está concebida para transferir recursos y competencias a un órgano del Poder Público que no existe constitucionalmente como lo es el denominado “Poder Popular”. Este “poder” no es más que una herramienta del centralismo cuyo objetivo es vaciar de competencias los órganos electos popularmente, gobernaciones y alcaldías, que en términos formales gozan de legitimidad electoral y hacen contrapeso al Poder Ejecutivo Nacional. La idea es crear núcleos de poder designados, no electos, controlados administrativa e ideológicamente por el régimen, a través del poder central, que canalicen las competencias y recursos en detrimentos de estados y municipios.

La idea es crear una sociedad organizada, colectivos o consejos comunales registrados, controlados y regulados por el gobierno central a los cuales, al ser ideológicamente de confianza, se les transfieren recursos y gestión de servicios, en detrimento de gobernaciones y alcaldías y de otras organizaciones de la sociedad civil que no le son de confianza al gobierno central.

<sup>309</sup> Ley Orgánica del Consejo Federal De Gobierno. Gaceta Oficial No. 5.963 Extraordinaria de fecha 22 de febrero de 2010.

La ley en cuestión crea un Fondo de Compensación Interterritorial manejado por el Presidente de la República para financiar la transferencia de recursos a los nuevos entes territoriales, bajo control del régimen. La constitución de este fondo no es más que una forma de sustraer recursos del presupuesto nacional y, por ende, del situado constitucional. Se generan recursos y estos van a los fondos en cuestión, sin afectar el presupuesto nacional. Los recursos se administran por el Presidente de manera directa, sin control presupuestario y del sistema nacional de controlaría.

En definitiva, lo anteriormente señalado constituye un elemento fundamental para el desequilibrio institucional, propiciando una concentración de competencias y recursos en el Ejecutivo Nacional y una forma de eliminar los contrapesos de poder que constituyen los gobiernos estatales y locales, desequilibrando el poder a favor del Ejecutivo y desdibujando el sistema de gobierno y su carácter democrático.

## 9.2. Debilitamiento institucional de los partidos políticos

La profesora María Holgado González señala que “Los partidos políticos son un elemento esencial de la democracia. No hay democracia sin partidos políticos. (...) Y es que desempeñan una función absolutamente necesaria para poder vertebrar políticamente a la sociedad”<sup>310</sup>. Esta autora agrega como “En la esfera política, y tratándose de fines generales, los partidos permiten, como dijera García Pelayo, transformar todas esas demandas, anhelos y aspiraciones sociales en programas de acción política global, al mismo tiempo que seleccionar a los candidatos que hayan de representar políticamente a los ciudadanos. En otras palabras, los partidos hacen posible la democracia representativa en una sociedad de masa como a actual. Y aunque deseable, la democracia directa es impracticable”<sup>311</sup>.

En los términos de Abraham Barrero y la misma María Holgado González, “Resulta incuestionable que los partidos son los cauces

<sup>310</sup> María Holgado González. *Partidos y Representación Política*, Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla. Editorial Aranzadi. Sevilla, 2006. Pág. 2691.

<sup>311</sup> Abraham Barrero y María Holgado González *Op.cit.* Págs. 2691 y 2692.

principales de expresión ideológica y política en las democracias actuales. Un partido no es sino una organización articulada de los agentes activos de la sociedad interesados por hacerse con el poder del gobierno, que para ello y para ganarse el imprescindible apoyo popular rivalizan con otros grupos que mantienen puntos de vista diferentes cuando no opuestos”<sup>312</sup>.

Para resaltar la importancia de los partidos políticos, señalan que “sería imposible articular toda la pluralidad de opiniones y puntos de vista individuales (que existen en la sociedad) sin la simplificación a un razonable abanico de opciones políticas, que se opera a través de los partidos. Esta simplificación es la que permite el funcionamiento de la democracia en las sociedades contemporáneas”<sup>313</sup>.

La Constitución de 1999 constitucionaliza los partidos. En tal sentido, en su artículo 67, consagra el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos; impone la democracia interna partidista para la selección de sus candidatos y; prohíbe el financiamiento público de los mismos. Asimismo, se establece que será la ley que regulará lo propio sobre la financiación privada de los mismos y su régimen de supervisión<sup>314</sup>.

Somos del criterio que, al impedirse la financiación pública de los partidos, se dificulta el funcionamiento y mantenimiento de los mismos. La financiación pública de los partidos puede ser un auspicio necesario que contribuye al fortalecimiento de la democracia.

La prohibición de financiación pública de los partidos políticos es un pecado capital que afecta el sistema de gobierno. Ello agravado por una dictadura política que ha sistemáticamente perseguido, aterrorizado e inhabilitado política, administrativa y judicialmente a la oposición, cercenando sus derechos fundamentales.

<sup>312</sup> Abraham Barrero Ortega y María Holgado González. *Op.cit.* Pág. 2613.

<sup>313</sup> Abraham Barrero Ortega y María Holgado González. *Op.cit.* Pág.2613.

<sup>314</sup> Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

En este contexto dictatorial que ha vivido Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1999 y que hemos denunciado en alguno de sus aspectos en este trabajo y al prohibirse la financiación pública de los partidos políticos, el único partido beneficiado a lo largo de estos años ha sido el oficialista. Por lo demás, el administrador electoral, colonizado y controlado por el régimen, se ha dado a la tarea de ilegalizar los partidos políticos de la democracia e inhabilitar a su dirigencia, impidiendo con ello la actuación de los mismos y el registro de los nuevos que pretenden surgir.

Asimismo, como un factor que destacaremos más adelante, el sistema electoral para cuerpos colegiados que se adopte puede afectar el surgimiento de nuevos partidos. El sistema uninominal mayoritario a una vuelta favorece las postulaciones individuales y el bipartidismo y el sistema de representación proporcional de las minorías es más justo electoralmente, favoreciendo el pluripartidismo y con ello la existencia de partidos políticos minoritarios.

---

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.



## CAPÍTULO 2

### LA PROPUESTA DE SISTEMA DE GOBIERNO

#### 1. Presidencialismo vs Parlamentarismo

##### 1.1. Caracterización de los Sistemas de Gobierno

###### 1.1.1. El Régimen Parlamentario

En los términos de Juan P. Schneider, “se denomina régimen parlamentario a aquella forma de gobierno en la cual la existencia de un gobierno (tanto su constitución como su permanencia) depende de la confianza del parlamento, o, más precisamente del expreso asentimiento (elección) o tácito asentimiento (tolerancia) de la mayoría parlamentaria. Allí donde el parlamento no elige al menos al jefe de gobierno (canciller, primer ministro) no estamos en presencia de un régimen parlamentario”<sup>315</sup>.

El sistema de gobierno parlamentario es producto y consecuencia de un proceso evolutivo, histórico, social y político que tuvo lugar en Inglaterra durante siglos. Podemos considerar que el mismo fue evolucionando y configurándose como consecuencia del ensayo y el error y gestándose de acuerdo a las necesidades y requerimientos que se imponen en la monarquía inglesa. Dicho sistema se exporta luego al continente europeo, adoptándose modelos parlamentarios monárquicos, como Bélgica o España y republicanos, como Alemania e Italia.

Se define como el sistema de gobierno donde existe una estructura bicéfala en el Poder Ejecutivo: un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, autoridades distintas. El gobierno, emana de parlamento y se mantienen en funciones, en tanto y en cuanto goce de la confianza de la mayoría parlamentaria. Es un sistema donde se produce una atenuación del

---

<sup>315</sup> Juan P. Schneider. *Manual de Derecho Constitucional*. Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde y otros (Obra Colectiva). 2da. Edición. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, 2001. Pág. 326.

principio de la separación de poderes, en la medida que se admite una estrecha relación entre el órgano ejecutivo y legislativo del poder.

Las características esenciales del sistema se pueden resumir en tres: la primera, disociación del órgano ejecutivo y el gobierno colegiado; la segunda, responsabilidad política del gobierno y su disolución y; por último, la colaboración estrecha entre los órganos del poder público.

La disociación del órgano ejecutivo, como lo apuntamos anteriormente, se da en la medida que existen un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. El primero, puede ser, en un sistema monárquico, un monarca o, en un sistema republicano, un presidente designado, pudiendo tener funciones efectivas o meramente simbólicas y protocolares, de acuerdo a la modalidad que se adapte del sistema en cada país. Por su parte, el Jefe de Gobierno, puede ser denominado Primer Ministro, Presidente del Gobierno, Presidente del Consejo de Ministros o Canciller.

La base del sistema y piedra angular del mismo, es la responsabilidad política y la disolución. El gobierno emana del parlamento y ejerce funciones mientras goce de la confianza de la mayoría que lo apoya. Por lo tanto, el mandato es flexible ya que se le puede exigir responsabilidad en cualquier momento a través de los diferentes mecanismos de control parlamentario, sea por el voto de censura o la moción de confianza, entre otros. Para formar gobierno se exige una mayoría parlamentaria que lo respalde, cuando el gobierno no goce de esa mayoría y sea imposible lograrla, el Jefe de Estado, a solicitud del Jefe de Gobierno, puede disolver la cámara parlamentaria, para que el cuerpo electoral, mediante el sufragio, resuelva el conflicto y genere una nueva mayoría parlamentaria, capaz de constituir un nuevo gobierno.

Los mecanismos de colaboración entre el órgano legislativo y el ejecutivo del poder son estrechos e intensos; el gobierno emana del parlamento y este, mientras mantenga el apoyo de esa mayoría, lo lidera.

### **1.1.2. El Régimen Presidencial**

El otro gran sistema de gobierno es el modelo presidencial, que, a diferencia del parlamentario, es producto de un proceso racional que se configura como un aporte de la Revolución Americana y de la Constitución de Filadelfia de 1787. Dicho sistema de gobierno, asimismo, contribuyó a modelar el sistema presidencialista latinoamericano.

Según el profesor Humberto Nogueira, “El régimen presidencial podemos conceptualizarlo señalando que es un régimen democrático representativo de separación rígida de poderes cuyo Ejecutivo representativo está constituido por un Presidente de la República, elegido por sufragio universal, quien es Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, siendo los Ministros de Estado nombrados y revocados por el primero, quienes no son responsables políticamente ante el Parlamento”<sup>316</sup>.

Por su parte, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart definen el Sistema Presidencial como

“[U]n régimen en el cual: 1) el presidente es siempre el titular del poder ejecutivo y es elegido mediante el voto popular o, como ocurre en Estados Unidos, a través de un colegio electoral sin mayor autonomía esencial con respecto las preferencias populares, y 2) los periodos de gestión para el presidente y la asamblea son fijos”<sup>317</sup>.

Podemos señalar que las características esenciales del sistema presidencial son: en primer lugar, un Ejecutivo monocéfalo; en segundo lugar, un presidente electo democráticamente con mandato fijo y rígido y, por último, independencia recíproca de los órganos del Poder Público, no interferencia y mandatos fijos, un régimen de separación de poderes.

En efecto, el sistema presidencial se caracteriza por tener una estructura del Ejecutivo con una sola cabeza o autoridad donde el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno son asumidas por una misma persona. En este sentido, una sola autoridad asume las dos funciones y roles.

El Presidente de la República es electo democráticamente y no está sometido a un régimen de responsabilidad ante el Congreso o el órgano legislativo del Poder Público Nacional. Es electo para cumplir su mandato, sin interrupción. Por lo tanto, goza de un mandato fijo, de lo cual deviene la rigurosidad del sistema.

---

<sup>316</sup> Humberto Nogueira A., *El Régimen Semipresidencial: Una Alternativa Viable al Presidencialismo en Chile*. Reformas al Presidencialismo en América Latina. Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág. 104.

<sup>317</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. *En Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia*. Revisión Crítica. Pág. 654.

Otro elemento de rigurosidad del régimen presidencial es que interpreta el principio de la separación de poderes de manera estricta. De esta forma, restringe los mecanismos de relación entre el órgano legislativo y el ejecutivo del Poder Público Nacional. Los mecanismos de relación entre los órganos del poder se diseñan constitucionalmente para que sirvan de peso y contrapeso entre ellos, de manera tal, de equilibrar el poder, con el poder.

Vistos los dos modelos fundamentales y sus características esenciales, nos proponemos resumirlos citando al profesor Dieter Nohlen, quien en pocas palabras identifica cada sistema, en los siguientes términos:

“El presidencialismo, al igual que el parlamentarismo, es una modalidad de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. A diferencia del parlamentarismo, en el cual existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas, en ese sistema el gobierno surge del parlamento), el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. Por lo tanto, a nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Sólo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. Se constata que el control del poder pasa del parlamento a un sector del mismo, a la minoría, la que puede hacer efectivo su control político sólo apelando a la opinión pública y al electorado con miras a las próximas elecciones. Problemas de gobernabilidad surgen cuando en el parlamento no se constituye una mayoría estable. Se nota que el buen funcionamiento del sistema de gobierno depende del sistema de partidos y de la concurrencia de factores que influyen en su estructura y su adaptación a las necesidades de buen gobierno, por ejemplo, por parte de los actores políticos. En el presidencialismo, a nivel de modelo, la estructura del poder es bicéfala. El presidente y el parlamento disponen ambos de legitimidad emanada del pueblo. Se supone un equilibrio de

poder entre el ejecutivo y el legislativo en bien de la democracia, es decir gobierno y control efectivos. El presidente, que reúne las funciones del jefe de gobierno y el jefe del Estado en sí mismo, no puede de ningún modo pertenecer al parlamento. El gobierno recibe su legitimación a través de la elección directa del presidente. Si no cuenta con una mayoría propia en el parlamento, el presidente no puede ser retirado por él de su puesto durante su periodo. Solamente puede perder su puesto mediante un proceso de juicio político exitoso (impeachment). No obstante, cuando al presidente le falta una mayoría propia (el así llamado gobierno dividido), el sistema se muestra proclive a una lucha por la preponderancia, una pugna de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Puede haber bloqueo mutuo y como salida al problema de gobernabilidad producirse el desequilibrio en favor del órgano que reclama mayor legitimidad y que se mueve más fácilmente en el contacto directo con el pueblo. El resultado, la mayor concentración del poder en el presidente, está contrabalanceado por límites en el ejercicio del mandato, es decir, por la prohibición constitucional de la reelección continua. En síntesis, las características del presidencialismo son: amplia separación del poder ejecutivo del poder legislativo, poder ejecutivo unitario, elección directa del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión e imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente (cf. Loewenstein, 1976)<sup>318</sup>.

## **1.2. Otras modalidades que pueden revestir los Sistemas de Gobierno clásicos: Parlamentario y Presidencial. Los sistemas mixtos**

Los dos grandes sistemas antes descritos, tienen derivaciones. Existen sistemas que incorporan elementos, instituciones o figuras de uno y de otro modelo, convirtiéndose en verdaderas mixturas.

### **1.2.1. El Presidencialismo Latinoamericano**

El Sistema de Gobierno Presidencial clásico o puro de la Unión Americana, concebido en la Constitución de 1787, constituyó un gran aporte

---

<sup>318</sup> Dieter Nohlen. *El Presidencialismo Comparado*. Revista Instituto de Altos Estudios Europeos Núm. 1. Págs. 7 y 8.

para el constitucionalismo latinoamericano; así, en el subcontinente, se moldearon diferentes versiones del modelo clásico de los Estados Unidos de América. De esta manera, se conforman el presidencialismo latinoamericano en sus múltiples versiones, donde se incorporan al mismo algunas instituciones parlamentarias, como el voto de censura individual a los ministros, el Consejo de Ministros, la iniciativa legislativa como una facultad del Ejecutivo, un flexible régimen de colaboración entre los órganos del poder e inclusive se ha llegado a incorporar, tímidamente, en la estructura del Ejecutivo, la figura del Primer Ministro y de un Presidente del Consejo de Ministro.

En los términos de Humberto Nogueira Alcalá,

“El presidencialismo latinoamericano podemos conceptualizarlo, genéricamente, como un tipo de gobierno democrático representativo de separación de poderes, dotado de un Ejecutivo monista cuyo órgano central es un presidente de la República elegido por sufragio universal, por un período fijo de tiempo, responsable políticamente solo ante la ciudadanía, quien desempeña las funciones simultáneamente de jefe de Estado, de jefe de gobierno y de la administración, siendo los ministros colaboradores en la función de gobierno mientras cuenten con su confianza política. El presidente de la República desempeña importantes funciones colegisladoras junto al Congreso, el cual dispone además de facultades fiscalizadoras del gobierno y puede hacer efectiva la acusación constitucional del presidente, los ministros y otras autoridades. Este presidencialismo latinoamericano, como ya señalaba Jaques Lambert, desde una perspectiva de primera mitad del siglo XX, es un régimen original que responde a un doble imperativo; la necesidad por una parte, de dotar al jefe del Ejecutivo los medios de gobierno amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo y, por otra parte, la necesidad de limitar dichos poderes en países que se resignan a la arbitrariedad y el abuso de poder y desean ser auténticos estados de derecho”<sup>319</sup>.

---

<sup>319</sup> Humberto Nogueira Alcalá. *Los Presidencialismos Latinoamericanos*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 404.

Complejas y detalladas, son las clasificaciones sobre el presidencialismo latinoamericano que nos presentan los profesores Néstor Pedro Sagüés<sup>320</sup>, Humberto Nogueira A.<sup>321</sup> y Jorge Carpizo<sup>322</sup>. Igualmente, el Profesor Dieter Nohlen<sup>323</sup>, nos aporta el siguiente cuadro, donde de manera sencilla nos ofrece una tipología del presidencialismo latinoamericano:

Tipo de presidencialismo	Ejercicio del Poder
Hiperpresidencialismo o dominante	Concentración del poder en el Ejecutivo, aunque la constitución no lo prevé, supresión de los controles horizontales, ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático, estilo de decisión jerárquico decisional.
Reforzado o racionalizado	Fuerte poder ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales, racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo, estilo de decisión mayoritaria.
Puro o equilibrado	Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre el Ejecutivo y el Legislativo, funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria.
Atenuado	Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo, pero el proceso político más determinado por otros factores, especialmente por el tipo de sistema de partidos, estilo de decisión mayoritaria.
Parlamentarizado	No tan determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ej. Figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ej. Gobiernos de coalición), estilo de decisión negociada y de compromiso.

<sup>320</sup> Néstor P. Sagüés. *Parlamentarismo y Presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El "Minipremier" en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas*. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial Aranzadi. Navarra, 2006. Pág.299.

<sup>321</sup> Humberto Nogueira Alcalá. *Los Presidencialismos Latinoamericanos*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 415 y ss.

<sup>322</sup> Jorge Carpizo. *Propuesta de una Tipología del Presidencialismo Latinoamericano*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>323</sup> Dieter Nohlen. *El Presidencialismo Comparado*. Revista de Altos Estudios Europeos. No.1. Madrid. Pág. 17.

Sobre la tipología de presidencialismo latinoamericano, Mario Serrafiero nos aborda el tema, señalando:

“Junto con la tarea de aislar los rasgos generales del presidencialismo en América Latina, se intentó también construir tipologías, que describieran las diferencias existentes de la aplicación del régimen en los diversos países de la región. Se habló así de cinco tipos de presidencialismo en América Latina: el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay desde 1952 hasta 1966, y el régimen socialista cubano. También se distinguió entre el gobierno presidencial vigorizado, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin olvidar el presidencial autoritario. Nogueira aconseja diferenciar -en un primer momento- entre dos tipos de presidencialismo, el democrático y el autoritario. Entre los democráticos, diferencia tres tipos: el puro, el parlamentario atenuado, y el dirigido”<sup>324</sup>.

Por último, J. Jesús Orozco Henríquez clasifica los sistemas presidencialistas latinoamericanos contemporáneos de la siguiente manera: Presidencialismo Puro: Brasil, Chile, Honduras y México; Presidencialismo predominante: República Dominicana; Parlamentarismo con matices parlamentarios: Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay; Presidencialismo Parlamentarizado: Bolivia, Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela; aclarando que esta última duda las perspectivas de la realidad político-constitucional, cabría ubicarla como un presidencialismo hegemónico<sup>325</sup>.

Por ello podemos señalar sobre la tipología del presidencialismo latinoamericano, que existen tantos modelos presidencialistas en América Latina, como países que han adoptado un modelo semejante en el sub continente.

<sup>324</sup> Mario D. Serrafiero. *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. No.8. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid, 1991. Pág. 210.

<sup>325</sup> J. Jesús Orozco Henríquez. *Consideraciones sobre la Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales en América Latina*. El Control del Poder, Libro Homenaje a Diego Valadés. Petar Häberle y Domingo García Belaunde. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sección Peruana. Cuadernos del Rectorado. Universidad Inca Garcilaso de la Vega y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomo I. Pág. 578.

### 1.2.2. Las modalidades del parlamentarismo

El sistema parlamentario puro o clásico inglés se exportó, con algunos matices y modalidades diferentes, al continente europeo. En tal sentido, se conciben algunas diferencias en el tratamiento y el régimen de la responsabilidad aplicable al Jefe del Gobierno y en cuanto a los poderes o competencias asignadas al Jefe de Estado y al Jefe de Gobierno.

El profesor Néstor Sagüés nos muestra la heterogeneidad que puede asumir el Sistema Parlamentario. En tal sentido, propone dos clasificaciones:

“La primera, relativa a las modalidades estructurales que puede adoptar un régimen con primer ministro, la tomamos de Carlos S Nino. Distingue, al respecto, estas posibilidades:

- a) Países con primer ministro facultativo para el Presidente.
- b) Países con primer ministro obligatorio, según la Constitución y entre ellos:
  - b<sup>1</sup>) Países sin responsabilidad parlamentaria del primer ministro (sólo es removible por el Presidente):
  - b<sup>2</sup>) Países con responsabilidad parlamentaria del primer ministro. Aquí, a su vez, existen dos variantes: el Presidente necesita de la confianza previa para nombrar al Primer Ministro; o lo nombra sin esa conformidad previa, pero el Parlamento puede destituirlo mediante voto de censura. A su turno, la censura puede adoptarse, según las diferentes constituciones por mayoría simple, por mayoría absoluta o por mayoría calificada de los dos tercios del Parlamento.

La historia no termina aquí. Después del voto parlamentario de censura pueden ocurrir varias alternativas constitucionales que el Presidente necesite de la confianza previa del Parlamento para nombrar al nuevo primer ministro, o que no la necesite. También puede pasar que el presidente tenga, o no, la facultad de disolver al parlamento, convocando a nuevas elecciones.

Añadimos que hay países donde el Primer ministro es responsable simultáneamente ante el Presidente y el Parlamento (parlamentarismo “orleanista”).

La segunda clasificación atiende a las cuotas de poder entre el Presidente y el Primer ministro (dado que el parlamentarismo

supone habitualmente, la división del Poder Ejecutivo entre el Jefe de Estado -Presidente, Rey- y el Jefe de Gobierno, llamado premier, o primer ministro). En tal sentido, hemos distinguido tres opciones:

- a) El Premier “grande”, o maxi-premier, al estilo de Italia o España, v.gr. del viejo Poder Ejecutivo, tal vez le toque un 80% o más de sus competencias. El 20% restante le queda al Jefe de Estado (presidente, Rey, etc.)
- b) El Premier “medio”, con atribuciones cuyo político equivalen, aproximadamente, a las del Jefe de Estado (modelo francés de 1958, de la “diarquía”. Aquí, premier y presidente poseen cada uno alrededor del 50% del capital político de un ejecutivo presidencialista.
- c) El Premier “chico” o “semipremier”, como el peruano, donde su cuota de autoridad es reducida (un 20% de las competencias del antiguo Poder Ejecutivo. El Presidente retiene el 80% de ellas)<sup>326</sup>.

Con “alevosía” hice las transcripciones anteriores, tanto de las derivaciones del sistema presidencial como del parlamentario, para demostrar la complejidad del tema y que los dos sistemas o modelos de gobierno puros pueden adoptar las formas más variadas; siendo el tema abundante en su tratamiento y muy variado en sus diseños.

### **1.2.3. El Sistema de la V República Francesa. El semipresidencialismo o el semiparlamentarismo**

Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, nos definen el sistema semipresidencial, como otro sistema de gobierno en el cual “1) se elige al Presidente mediante el voto popular; 2) el Presidente nombra un Primer Ministro, quien es el Jefe del Gobierno; 3) el Primer Ministro y el gabinete depende únicamente de la confianza de la asamblea, y 4) el Presidente tiene poderes políticos significativos, que suelen incluir el derecho de disolver el parlamento”<sup>327</sup>.

<sup>326</sup> Néstor Sagüés. *Op.cit.* Págs. 2990 y 2991.

<sup>327</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. *En Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia.* Revisión Crítica. Pág. 654.

Por el interés que reviste en este trabajo, nos proponemos describir como una variante del parlamentarismo puro o modelo semipresidencial, el modelo de la Quinta República Francesa inaugurado con la Constitución del 3 de octubre de 1958, quinceavo texto constitucional de Francia; dicha Constitución, ha tenido 24 reformas llevadas a cabo por el parlamento francés reunido en Congreso o directamente mediante referéndum. De particular importancia revisten las reformas de 1962<sup>328</sup>, 1995<sup>329</sup>, 2000<sup>330</sup> y 2008<sup>331</sup>, ya que profundizan el modelo semipresidencial o semiparlamentario, como lo deseen denominar o clasificar. Por su parte, el Presidente Emmanuel Macron está proponiendo para este año 2019, una nueva reforma con el objeto de reducir el número de diputados y senadores, limitar su mandato y modificar el sistema de elección de diputados uninominal mayoritaria a dos vueltas para introducir más representación proporcional de las minorías, y así permitir que los partidos minoritarios estén mejor representados en el parlamento.

El sistema francés nace del parlamentarismo ya que consagró en varias etapas de su historia constitucional y más recientemente en la III y IV República modelos parlamentarios, pero transita hacia el presidencialismo; algunos lo denominan el presidencialismo parlamentarizado, el parlamentarismo presidencialista o el sistema semipresidencial. Dicho sistema tiene una fuerte influencia del General Charles De Gaulle, quien presentó los primeros rasgos de esa Constitución en su discurso

---

<sup>328</sup> Elección directa y universal del Presidente de la República.

<sup>329</sup> Amplia los ámbitos que se pueden someter a referéndum, limita la inmunidad parlamentaria y establece un único período de sesiones en la Asamblea Nacional, para mayor control parlamentario sobre el gobierno.

<sup>330</sup> Se reduce a cinco años el mandato presidencial.

<sup>331</sup> Se elimina la reelección indefinida del Presidente de la República y se limita a una reelección inmediata; la Asamblea Nacional se ve reforzada en política europea e internacional y debe ser informada de inmediato de toda intervención militar en el exterior, cuya prolongación más allá de seis meses requerirá autorización; la Asamblea controlará su orden del día, y será necesario contar con su autorización para los nombramientos más importantes que realiza el Presidente de la República; se eliminan los obstáculos para la creación de un verdadero estatuto de la oposición; se limitan los poderes del Jefe del Estado, que deja de presidir el Consejo Superior de Magistratura, y queda limitado en el ejercicio de poderes excepcionales, en caso de emergencia constitucional; se crea la figura del defensor de los derechos de los ciudadanos.

de Bayeux en 1946 y quien además deseaba la consagración constitucional de un Presidente, Jefe de Estado, con poderes reales y efectivos, quizás a su imagen y semejanza, pero, a su vez, le encomienda la redacción de la propuesta constitucional al profesor Michel Debré quien apostaba por el modelo británico.

Debemos advertir que la interesante historia constitucional francesa, nos demuestra las dificultades que tuvieron que sobreponer para llegar finalmente a un modelo como el actual. Dicha historia ha transitado por todos los modelos constitucionales que nos podamos imaginar, superando el ensayo y el error. Ello es un ejemplo que tenemos siempre presente, de como una nación puede ir modelando su Constitución, hasta encontrar, como así lo consideramos en el caso francés, un sistema ejemplo del constitucionalismo contemporáneo.

El sistema de la V República Francesa, consagra, como todo sistema parlamentario, una estructura bicéfala en el Poder Ejecutivo: un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. Sin embargo, el Presidente, Jefe de Estado, es electo popularmente y tiene poderes reales y efectivos, como el sistema presidencial. En tal sentido, el Presidente asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado y es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados<sup>332</sup> para lo cual es elegido por un período de cinco años por sufragio universal directo<sup>333</sup>. El Presidente de la República nombra y destituye al Primer Ministro, junto con su gobierno, y preside el Consejo de Ministros; promulga las leyes y puede impugnarlas ante el Consejo Constitucional; tiene poder de convocar referendos aprobatorio de leyes y consultivos; tiene facultad para disolver la Asamblea Nacional, a propuesta del Primer Ministro; tiene facultad normativa extraordinaria; cuenta con poder de nominación de funcionarios civiles, militares y embajadores; es jefe político de las Fuerzas Armadas; puede declarar la emergencia y el estado de excepción constitucional; tiene poder de gracias con el indulto y; está facultado para dirigir mensajes al parlamento<sup>334</sup>.

<sup>332</sup> Artículo 5 de la Constitución Francesa.

<sup>333</sup> Artículo 6 de la Constitución Francesa.

<sup>334</sup> Ver artículos del 8 al 18 de la Constitución francesa.

Por su parte el Primer Ministro, Jefe de Gobierno, y su gabinete, son nombrados por el Presidente<sup>335</sup>, pero deben de gozar de la confianza de la Asamblea Nacional y son, el gobierno y su jefe, colectivamente responsables ante la misma, como en todo sistema parlamentario<sup>336</sup>. Este Primer Ministro tiene un doble régimen de responsabilidad política: no solo es responsable ante el parlamento, sino también ante el Presidente, quien lo puede destituir.

En la medida que coincidan la mayoría parlamentaria y la presidencial, el Presidente de la República es Jefe de Estado y líder del gobierno y de la mayoría parlamentaria; en este caso, nos encontramos ante un modelo o sistema de gobierno de naturaleza y funcionamiento presidencial. El Presidente tendrá su gobierno y ejercerá su poder político a plenitud, pero siempre con los controles parlamentarios formalmente presentes.

Si, por el contrario, no coinciden la mayoría parlamentaria y la presidencial, estamos ante un sistema de gobierno típicamente parlamentario, donde el Presidente de la República es un Jefe del Estado, con poderes limitados, y el Primer Ministro, nombrado por la Asamblea Nacional, es el Jefe y líder de su propio Gobierno y de la mayoría Parlamentaria. En este caso, es un gobierno parlamentario y el Jefe de Estado un árbitro que asegura la integridad institucional y del Estado. En este supuesto estamos en un régimen de cohabitación política.

Si bien el sistema electoral francés actualmente está diseñado para que políticamente coincidan la mayoría presidencial y la parlamentaria, es posible que políticamente no lleguen a coincidir, como de hecho ha sucedido<sup>337</sup>. Es un sistema que puede tener la ventaja de desdoblarse, cambiando del sistema de gobierno, semipresidencial a semiparlamentario, o viceversa, a voluntad del cuerpo electoral. El sistema electoral que se adopte tendrá un rol esencial para modelar el sistema. El sistema

<sup>335</sup> Ver artículos 20 y 21 de la Constitución francesa

<sup>336</sup> Ver artículo 49 de la Constitución francesa

<sup>337</sup> Efectivamente, ha existido cohabitación en Francia en varias ocasiones: En 1986 y por dos años, el Presidente François Mitterrand cohabitó con el líder derecha Jacques Chirac, quien fue nombrado Primer Ministro y; luego 1993 y hasta 1995, el mismo Presidente Mitterrand cohabitó con Édouard Balladur. Por su parte, el Presidente Jacques Chirac, de derecha, nombró como Primer Ministro al socialista Lionel Jospin en 1997 y hasta 2002.

de escrutinio actual arroja mayorías claras y las elecciones parlamentarias coinciden con las presidenciales, de esta forma se minimiza la posibilidad de un gobierno parlamentario. Una propuesta como la planteada actualmente por el Presidente Macron, introduciendo más representación proporcional de las minorías, como modo de escrutinio para elegir diputados, podría maximizar las posibilidades de existencias de gobiernos parlamentarios.

En definitiva, extraigo de este sistema: una institución presidencial fuerte, por sus competencias y facultades, y legitimada, por el voto popular, como le gustaba al General De Gaulle; que cuenta, además, con un Jefe de Gobierno que puede convertirse en una suerte de “fusible”, que se puede cambiar cuando se genera una crisis política de legitimidad; un sistema con controles parlamentarios, siempre presentes, que equilibran el poder; un sistema flexible institucionalmente que cuenta con instrumentos, al menos formales, para superar crisis de legitimidad. Lo más relevante, el cuerpo electoral decide cual sistema de gobierno desea.

### **1.3. Ventajas y desventajas de adoptar un sistema parlamentario o sus derivaciones o de un sistema presidencial o sus derivaciones**

#### **1.3.1. El caso del Sistema Parlamentario**

El sistema parlamentario, al tener diferenciada y separada la figura del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno, minimiza los riesgos de desgaste propio de la acción gubernamental. El Jefe del Estado asume el rol de integrador y árbitro de la nación, representando al Estado ante la comunidad internacional y procurando la estabilidad institucional. El Jefe de Gobierno, por su parte, gobierna y asume la responsabilidad de la gestión gubernativa con el desgaste que implica. Si el gobierno y su jefe pierden la confianza y la legitimidad en el ejercicio de sus funciones, se le exige responsabilidad y, actuando como “fusible” ante un “corto circuito” político, se produciría el recambio gubernamental. Es un sistema flexible, que tiene válvulas de escape institucionales y eficaces a las crisis de legitimidad y confianza en el Ejecutivo; mientras el Jefe de Gobierno y su gobierno entran en crisis y ésta es superada,

el Jefe de Estado arbitra y si es necesario, mantiene la integridad institucional; eventualmente, y si las coaliciones políticas no llegan a un acuerdo para constituir un nuevo gobierno, se disuelve el Parlamento, con el fin que el cuerpo electoral con su voto resuelva el conflicto y se restituya el nuevo gobierno.

El sistema parlamentario tiene la bondad y el beneficio de ser flexible y de contar con los mecanismos para poder sustituir un mal gobierno desgastado y no deseado por los ciudadanos de manera eficaz e institucional. No obstante, se le atribuye la desventaja de maximizar las posibilidades de inestabilidad política. En efecto, se indica que la facilidad para el recambio gubernamental puede traer consigo que los gobiernos se sucedan sin poder consolidarse o que no se pueda conseguir constituir un gobierno, porque no se pueda obtener una mayoría parlamentaria para ello. Ciertamente, si el sistema electoral favorece la atomización partidista de los parlamentos, es más cuesta arriba constituir una coalición gubernamental; por el contrario, si el sistema electoral favorece el bipartidismo y de esta manera se pueden conformar mayorías claras en el parlamento, se minimiza tal riesgo. Igualmente, se puede lograr estabilidad cuando se cuenta con partidos disciplinados en el órgano legislativo.

Néstor Sagüés, por su parte, agrega que las ventajas del parlamentarismo serían “la flexibilidad del sistema y la alternancia política mientras que las desventajas serían la transitoriedad de los gabinetes y el desconcierto sobre las políticas estatales”<sup>338</sup>.

### 1.3.2. El caso del Sistema Presidencial

El sistema presidencial, por su parte, es más simple en su diseño constitucional. En este sentido, el profesor Humberto Nogueira señala como “La ventaja del sistema presidencial es la estabilidad del Ejecutivo y la concentración de la capacidad ejecutiva en un solo órgano unipersonal que goza de amplia independencia del Parlamento,

---

<sup>338</sup> Néstor P. Sagüés. *Parlamentarismo y Presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El “Minipremier” en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas*. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial Aranzadi. Navarra, 2006. Pág. 2994.

maximizando la rapidez y coherencia de las decisiones. Asimismo, en América Latina, el Presidente se constituye en el padre y guía moral del país, lo que enraíza con la presencia anterior de caudillos y éstos en la realidad de los capitanes generales existentes en la colonia, en el caso chileno”<sup>339</sup>.

Por su parte, el mismo profesor Nogueira, nos lista las debilidades estructurales del presidencialismo latinoamericano, indicando que:

“La primera de ellas en la rigidez del sistema, que posibilita el bloqueo de poderes, cuando el Presidente tiene una orientación divergente de la mayoría parlamentaria, generando un impasse institucional sin la existencia de mecanismos políticos de arbitraje ciudadano que desbloqueo la situación. Tal perspectiva lleva inexorablemente en sociedades heterogéneas como las nuestras desde el punto de vista social, cultural, político e ideológico, a generar conflictos de erosionan el sistema político y su legitimidad, facilitando aventuras extraconstitucionales y golpes de Estado. Una segunda debilidad del presidencialismo es el juzgar a una persona, sus virtudes y vicios, a su habilidad o torpeza, la continuidad del sistema, su estabilidad y eficacia. Una tercera debilidad es que el régimen presidencialista no tiene la posibilidad de aminorar o resolver las crisis políticas reemplazando al gabinete o parte de él, ya que la responsabilidad de la conducción del gobierno reside en la Presidencia de la República personalmente, los ministros son sólo ejecutores de su política. Una cuarta debilidad del régimen presidencial está en hacer asumir a una sola persona el rol de jefe de Estado, símbolo de la integración nacional y de la estabilidad institucional y, por otra parte, el conductor de la política contingente que representa solo a un sector o parcialidad. Es imposible cumplir bien ambas funciones, algunos harán prevalecer su rol de jefe de Estado con el consiguiente perjuicio para la conducción de la política contingente o darán primacía a esta segunda, deteriorando su rol de jefe de estado integrador y símbolo de la unidad y continuidad nacional. Una quinta

---

<sup>339</sup> Humberto Nogueira Alcalá. *El Régimen Semipresidencial: Una Alternativa viable al Presidencialismo Chileno*. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág.104.

debilidad del sistema presidencialista, ésta vez de carácter funcional, es que facilita las conductas de rigidez y de irresponsabilidad de los actores políticos, no generando un medio adecuado para las tendencias al compromiso, la negociación y a la responsabilidad. En efecto, el Presidente es elegido por un período fijo y determinado de tiempo, el cual no necesita, por tanto, una vez elegido, de preocuparse por mantener y alcanzar una mayoría parlamentaria de apoyo, que es indiferente para su posición institucional. Por otra parte, los partidos políticos que apoyaron al candidato presidencial, se van distanciando del Presidente para evitar el desgaste político de la acción gubernamental a medida que se acerca la próxima elección parlamentaria.

Finalmente, la oposición política puede extremar su polarización y acción demagógica, teniendo claro que nada hará cambiar su situación instruccional durante el mandato presidencial en curso; desarrollando una acción obstruccionista en el Parlamento, que muchas veces produce un juego de suma cero. No se favorecen las relaciones de cooperación entre el gobierno y el Parlamento, especialmente cuando existen partidos organizados y disciplinarios. A estas desventajas orgánicas y funcionales del presidencialismo, puede sumarse el tema de que el Presidente de la República no puede controlar la inmensa cantidad de decisiones complejas y difíciles de una sociedad cada vez más diversificada y moderna”<sup>340</sup>.

Efectivamente, somos del criterio, que el sistema presidencial, como lo anotamos cuando analizamos las debilidades del sistema venezolano, es que al tener una estructura monocéfala en el Poder Ejecutivo y un mandato rígido, se maximizan las posibilidades reales de generar una crisis de legitimidad y confianza en el órgano ejecutivo del poder, por el desgaste que conlleva que una misma autoridad asuma el rol de Jefe de Gobierno y de Estado; y, al no tener salidas eficaces e institucionales, al no tener válvulas de escape que permitan superar las crisis de legitimidad y de confianza, estas se convierten en crisis de estado, haciendo ingobernable el país. De allí radica precisamente el cuestionamiento mismo de que el sistema presidencial y sus derivaciones no son

---

<sup>340</sup> Humberto Nogueira Alcalá. *Op.cit.* Págs. 104 y 105.

precisamente los sistemas más estables. Cuando hay crisis y no se puede salir institucionalmente de las mismas, estas se eternizan y, con frecuencia, se producen rupturas del orden constitucional.

En los exactos términos del profesor Néstor Sagüés, la ventaja del presidencialismo sería, “la coherencia y rapidez en la adopción de las decisiones” y sus desventajas “la rigidez y eventual quiebra del sistema”, el cesarismo y la demagogia presidencial, la alternancia renuente y los bloqueos entre el Presidente y el Congreso”<sup>341</sup>.

Juan Linz, un crítico del presidencialismo latinoamericano, señala que “no puede evitarse concluir tentativamente que en muchas otras sociedades las probabilidades que el presidencialismo ayude a preservar la democracia son muchos menos favorables”<sup>342</sup>. Bajo esta óptica se puede concluir que el presidencialismo latinoamericano no ha sido un gran amigo de la democracia en nuestros países, como lo infiere el propio Linz, en la medida, en que puede contribuir a su pérdida y dificultad para su reconstrucción.

Apunta J. Jesús Orozco Henríquez, citando a Linz, que:

“Juan Linz en su libro sobre La quiebra de las democracias (publicado originalmente en inglés en 1978) ya se había empeñado en demostrar la ‘inferioridad’ estructural del presidencialismo, resaltando la relación entre derrumbes democráticos y los problemas de transición y consolidación de la democracia por un lado y, por otro, la presencia del presidencialismo en América Latina. Linz recomendaba, por tanto, sin restricciones la introducción del parlamentarismo como la mejor opción para toso los países de la región sin importar su grado de desarrollo o sus especialidades históricas. Según Linz, las debilidades del presidencialismo son: a) la dualidad democrática del Legislativo y el Ejecutivo; b) la rigidez sistemática, poco apta para la política democrática

<sup>341</sup> Néstor P. Sagüés. *Parlamentarismo y Presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El “Minipremier” en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas*. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial Aranzadi. Navarra, 2006. Pág. 2994.

<sup>342</sup> Juan J. Linz. *Los riesgos del Presidencialismo*. En *Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág.47.

de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis entre Ejecutivo y legislativo y c) el carácter conflictivo y la suma cero de las elecciones presidenciales y de la competencia partidaria. Estas características del presidencialismo establecerían ‘incentivos’ para estrategias no cooperativas entre los actores políticos y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia. Las tesis de Linz generaron diversas reacciones su asunción incondicional (Venezuela); su relativización mediante la introducción de otras variables en el análisis (Mainwaring) su aceptación sin admitir la solución parlamentaria (Sartori) la defensa del presidencialismo (Mettenheimy) y, por último, la crítica abierta (Nohlen)”<sup>343</sup>.

Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, tratando de explicar la viabilidad del presidencialismo, señalan que:

“El presidencialismo también parece ser viable con partidos que son por lo menos algo disciplinados, y resulta especialmente problemático con sistemas multipartidistas muy fragmentados, y con elecciones al congreso que concurre con más frecuencia que las elecciones presidenciales. Por último, planteamos que cambiar del presidencialismo podría exacerbar problemas de gobernabilidad en países con partidos muy indisciplinados. Aunque Linz tiene razón en decir que el gobierno parlamentario es más proclive a la democracia estable que el gobierno presidencial, esto depende que tipo de parlamentarismo y de qué tipo de presidencialismo sean puestos en práctica”<sup>344</sup>.

#### 1.4. ¿Existe el modelo ideal?

Somos del criterio que no existe sistema de gobierno ideal. Cada país debe construir el suyo. Las referencias son necesarias y de acuerdo

<sup>343</sup> J. Jesús Orozco Henríquez. *Consideraciones sobre la Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales en América Latina*. El Control del Poder, Libro Homenaje a Diego Valadés. Petar Häberle y Domingo García Belaunde. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sección Peruana. Cuadernos del Rectorado. Universidad Inca Garcilaso de la Vega y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomo I. Págs.560 y 561.

<sup>344</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart. *Op.Cit.* Pág. 683.

su historia, sus necesidades, su cultura y su realidad política y jurídica, cada país definirá su sistema de gobierno.

El investigador J. Jesús Orozco Henríquez nos indica igualmente como:

“Así desde finales de la década de los ochenta hasta la mitad de los noventa la discusión en torno a la forma de gobierno ‘Presidencialismo vs. Parlamentarismo’ se convirtió en una intensa disputa académica. En esa discusión se enfrentaron, sobre todo, dos posiciones contrapuestas que representaban dos formas diferentes de valorar el peso de las variables institucionales. Por un lado, el enfoque normativo-deductivo de Juan Linz y sus seguidores, que favorecía normativamente al parlamentarismo como forma de gobierno ‘ideal’ y, por otro, el enfoque histórico empírico representado por Dieter Nohlen y sus adeptos, que no prefería a priori un sistema de gobierno concreto, criticaba los supuestos teóricos y metodológicos de aquella y abogaba por una perspectiva de investigación que tratase comparativamente la cuestión de idoneidad democrática de sistemas de gobierno en situaciones históricas concretas”<sup>345</sup>.

Como lo apunta Orozco Henríquez, el debate presidencialismo o parlamentarismo en Latinoamérica es de larga data y ha generado mucho análisis y discusión. El interés de cambiar viene dado, fundamentalmente, porque el presidencialismo latinoamericano ha generado frustraciones y una lucha constante, como debe ser, por fortalecer las democracias y hacer más gobernable y eficiente nuestros países. Dieter Nohlen señala que “En América Latina, el gran estímulo para debatir sobre la forma de gobierno en términos de modificar o cambiar el sistema político -el presidencialismo- nace de la necesidad de consolidar las refundidas democracias”<sup>346</sup>.

Más adelante, el mismo autor continúa señalando, que “En América Latina, la crisis de la estabilidad política, se han identificado con la

<sup>345</sup> J. Jesús Orozco Henríquez. *Op.cit.* Pág. 560.

<sup>346</sup> Dieter Nohlen, *Reformas al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Jurista y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág. 51.

vigencia del sistema presidencial de gobierno, visión que trae como consecuencia obvia, la necesidad de realizar modificaciones institucionales, mirando hacia el modelo de las formas parlamentarias”<sup>347</sup>.

De la mano, el profesor Carlos M. Villabella indica que:

“Una comparación cuidadosa entre parlamentarismo y presidencialismo en cuanto tales, lleva a la conclusión que, en balance, el primero es más conducente hacia democracias estables que el último. El historial de los países gobernados por un presidente varía de malo a desalentador y nos lleva a preguntarnos si su problema político no se debe al propio presidencialismo.

Otros autores como Nohlen fueron comedidos, razonando que no existen tipologías ideales de formas de gobierno y que el análisis dicotómico presidencialismo vs. parlamentarismo basado en el diagrama institucional es engañoso porque desconoce el medio ambiente social, cultural, económico y político en que se desempeña el sistema de gobierno, lo cual constituye un factor determinante de su funcionalidad. Se obvia además que el parlamentarismo no funciona con la misma eficiencia en toda Europa y que el presidencialismo tiene estabilidad en determinados países.

Debatir, por tanto, sobre las bondades de los sistemas de gobierno en el nivel de los tipos ideales conduce a una grave deformación teórica y práctica. Se sabe que los tipos ideales como tales no existen en forma pura ni son «buenos» ni «malos» por su correspondiente conformación. Constituyen un marco de características en el cual se agrupa la gran multiplicidad de sistemas concretos. Por tanto, el desarrollo de las formas de gobierno se explica a partir de situaciones históricas específicas”<sup>348</sup>.

Destacamos la conclusión del profesor Sagüés en tanto afirma que si tuviera “que hacerse una sinopsis forzada entre los bienes y los males de cada tipo, podría decirse que el presidencialismo privilegia, en principio, el valor, operatividad y cuenta con desvalores al autoritarismo y

---

<sup>347</sup> Dieter Nohlen. *Op.cit.* Pág.53

<sup>348</sup> Carlos Manuel Villabella Armengol. *Dilema Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina*. Apuntes sobre la realidad en el Siglo XXI. *Latín America: Presidentialism Vs. Parliamentarism. Facts about the dilemma in the 21st Century*. Estudios constitucionales Vol.16 No.1. Santiago, 2018. Págs. 3 y 4.

la inestabilidad sistemática. El parlamentarismo, por su parte, cotiza mayormente a los valores estabilidad y libertad. (...) Tiene como riesgo principal la inoperancia.” Por último, señala sobre este punto que “esta simplificación de virtudes y defectos potenciales es muy grosera, y no siempre es cierta en los hechos”<sup>349</sup>.

El profesor Nohlen marca una pauta al señalar:

“La propuesta de reforma con mayor viabilidad consiste en buscar fórmulas que, sin alterar sus bases fundamentales, permita el funcionamiento del gobierno en una época en que el margen de acción para reformas institucionales es mínimo en relación con las demandas que los gobiernos (y el sistema político) tienen. El punto de partida es el presidencialismo, cuyas variaciones concretas más funcionales, más estables, parecen signaturas pendientes de los políticos y científicos de la política. Así la propuesta no se formula de modo uniforme; “parlamentarizar” el sistema presidencial podría significar la introducción de elementos muy diversos según países y contextos. Aun teniendo como objetivo un sistema mixto, la reforma probablemente no desconocerá o no se desvinculará de su punto de partida: el presidencialismo”<sup>350</sup>.

El profesor Sagüés ha propuesto como método para resolver el dilema de cual modelo debe adoptar cada país, que:

“La opción entre parlamentarismo y presidencialismo, puede realizarse con distintos criterios metodológicos. Aquí se proponen en particular dos, con relación al eventual pase de un régimen presidencialista hacia otro parlamentario. El primero o ‘recurso a los presupuestos sociológico-político’, propone primero averiguar si el parlamentarismo es o no factible en el país en cuestión. Para eso, se requiere; a) un mínimo de consenso social global; b) un mínimo de consenso calificado (en particular, de la clase política) para admitir la división del Poder Ejecutivo; el acrecentamiento del Poder Legislativo; la asunción de mayores responsabilidades para los miembros del Parlamento; y una conciencia

<sup>349</sup> Néstor P. Sagüés. *Parlamentarismo y Presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El “Minipremier” en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas*. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial Aranzadi. Navarra, 2006. Pág. 2994.

<sup>350</sup> Dieter Nohlen. *Op.cit.* Pág. 78.

clara del espíritu de acuerdo que debe retirar entre los partidos políticos, para el éxito del sistema parlamentario.

El segundo recurso ‘del mal menor’ sugiere poner en claro cuál de los dos sistemas (parlamentario o presidencialista) es visualizado, en sus defectos, como el menos perjudicial. En concreto, conviene definir si el autoritarismo y la inestabilidad, flancos débiles de presidencialismo, preocupan más o menos que la presunta inoperancia de un parlamentarismo defectuoso<sup>351</sup>.

No quisiéramos dejar de citar al profesor Sagüés, cuyo criterio es importante tener presente al momento de hacer propuestas sobre el sistema de gobierno para Venezuela, cuando señala que:

“En Latinoamérica el parlamentarismo es un tema cíclico y recurrente. De vez en cuando, y siempre que se somete al debate una eventual reforma de la Constitución de cualquier país del área. La alternativa parlamentarista ocupa un lugar obligado en la mesa de discusiones.

El parlamentarismo tiene para Latinoamérica algo de mágico, de extraño y de ilusión. No pocos ven en él una fórmula política prestigiosa, pero también un remedio fantástico y definitivo para superar cualquier disfuncionalidad del sistema local. Por si sólo curaría los excesos del Poder Ejecutivo, la malicie del Congreso, la burocracia administrativa, la lentitud de la Justicia.

Detrás de toda esa mitología parlamentarista subyace una importante dosis de fantasía constitucional, que en definitiva opera como mecanismo de evasión de la realidad política cotidiana. Así, se supone que, derrumbando al presidencialismo, todo, o lo principal, quedará resuelto.

Tal parlamentarismo ‘de esperanza’, muchas veces utópico, olvida que el sistema político se integra con mecanismos de poder, pero también con protagonistas (en particular, con los operadores de la Constitución) que si son los mismos que hoy actúan en el presidencialismo, y conservan sus viejos hábitos, actitudes y mentalidades, lo más probable es que en lugar de adaptarse a ellos a un futuro parlamentarismo, acomoden éste a sus estilos y costumbres presidencialistas. Dicho de otro modo:

---

<sup>351</sup> Néstor P. Sagüés. *Op.cit.* Pág. 2999.

el parlamentarismo requiere, además de un organismo de poder, parlamentaristas genuinos que lo protagonicen. Un parlamentarismo interpretado por actores presidencialistas será una muy mala pieza del teatro político.

La ilusión parlamentarista cuenta con un socio importante: el complejo de inferioridad del presidencialismo. Aquí hay datos innegables. El parlamentarismo es, desde el punto de vista cuantitativo, mucho más numeroso que el presidencialismo. Cuantitativamente tiene también más status y prestigio institucional que el presidencialismo. Riggs apunta, por ejemplo, que ningún país del primer mundo (si se exceptúa a los Estados Unidos) o del segundo, ha adoptado el esquema presidencialista. Por el contrario, el presidencialismo tiene su fuerte en las naciones del tercer mundo fue aceptado por más de treinta.

La palabra 'presidencialismo' huele pues, por lo común, a los bajos ingresos per cápita. Pero, además, destiñe inestabilidad política. La mayoría de los países presidencialistas, en efecto, ha tenido quiebras institucionales. Ninguno (salvo la clásica excepción de los Estados Unidos) ha podido eludir experiencias antidemocráticas, casi siempre autoritarias (en particular, intervenciones militares). En cambio, la dosis de inestabilidad y de autoritarismo en los países parlamentaristas es sensiblemente menor.

Circunstancias como las indicadas conducirían a una fácil simplificación: el presidencialismo es de por sí malo, y por excepción, bueno. El parlamentarismo, exactamente lo contrario: naturalmente es bueno, pero ocasionalmente, malo. Tal maniqueísmo político, excesiva y sospechosamente sencillo, ha llevado a preguntarse sobre cómo es posible que Estados Unidos, un país del primer mundo, y con un positivo grado de desarrollo gubernativo, puede manejarse bien con un sistema presidencialista. El presidencialismo aparece pues en el escenario constitucional como un personaje primitivo, decadente y tal vez peligroso. A menudo cumple un papel perverso: es el villano de la película. Si — rara avis — su performance es eficiente, tendrá que explicar el porqué de un triunfo, y quizás pedir perdón por él. No todos, además, quedarán satisfechos por sus disculpas de éxito.

El investigador, podrá añadir otro dato complementario: ningún país parlamentarista (o prácticamente ninguno), programa actualmente su cambio hacia un régimen presidencialista.

Sólo los estados presidencialistas imaginan un tránsito hacia el parlamentarismo”<sup>352</sup>.

En opinión del profesor Carlos Manuel Villabella, los intentos de reforma introducidos hasta ahora en Latinoamérica no han dado el resultado deseado y al tema le da la siguiente explicación:

“El constitucionalismo en América Latina, tras varias décadas de inmovilismo, inició en los años ochenta del siglo pasado una transformación sustancial que se vio reflejada en las cartas magnas que se promulgaron en casi todos los países en ese lapso. En la remodelación constitucional de la región pueden apreciarse dos entornos. El primero, la modernización de los textos a partir de la adopción de elementos neo constitucionales de raigambre europea. El segundo, la incorporación de aspectos innovadores, contestatarios al derecho liberal, autóctonos, de compromiso social, y que apuestan por que la constitución sea un instrumento de cambio. (...)

Una invariante de ese proceso fue la mutación de la forma de gobierno presidencial, a partir, fundamentalmente, de la introducción de órganos y mecanismos funcionales del parlamentarismo. La metamorfosis se justificó por la valoración de que el diseño orgánico-funcional del sistema era responsable de las rupturas institucionales y las crisis de gobernabilidad. Se analizaba que el predominio del ejecutivo, por las facultades constitucionales que poseía y el protagonismo extrajurídico que ejercía en los diferentes ámbitos del poder político público, impedía un correcto equilibrio entre poderes, lo que a su vez era responsable de los déficits democráticos. Se revelaban también, los siguientes rasgos que incidían negativamente en su eficiencia: legitimidad plebiscitaria del ejecutivo y legislativo, cuestión que suscita el bloqueo cuando existe bipolaridad en las fuerzas políticas; juego de suma cero que propicia una dinámica política antagónica; falta de liderazgo presidencial cuando éste queda elegido por una minoría menor; doble rol del presidente al reunir los atributos simbólicos del jefe de Estado y encabezar el gobierno y la administración, ambivalencia que origina el desgaste de la figura;

---

<sup>352</sup> Néstor P. Sagüés. *Op.cit.* Págs. 2987-2989.

ausencia de mecanismos para solucionar los conflictos entre poderes y reordenar las mayorías.

La ilusión del rediseño fue que, la ingeniería constitucional, per se, mitigaría el hegemonismo presidencial, surtiría estabilidad institucional y mejoraría la calidad democrática. Empero, como expuse ut supra, una valoración prima facie, evidencia que el objetivo fue incumplido: i) perdura la hipertrofia de la figura presidencial porque, a contracorriente del movimiento de conversión del presidencialismo, se introdujeron reformas que fortalecieron al ejecutivo en varios ámbitos, incluido el proceso de creación normativa; ii) no se logra el equilibrio del legislativo con el ejecutivo, entre otros factores porque los mecanismos de control del segundo sobre el primero son, en la mayoría de los casos, formales e insuficientes; iii) la legitimación de la reelección presidencial aristocratiza al presidente y la élite de poder que lo respalda; iv) no se han evitado las rupturas institucionales; v) la presencia militar y el uso inconstitucional de la fuerza pública, continua siendo una salida a los conflictos de gobernabilidad, tanto desde la izquierda como desde la derecha.

El fortalecimiento del ejecutivo, por tanto, no solo no cambió sustancialmente, sino, además, se reforzó por vía constitucional. Incluso, en un país como México donde no se siguió la tendencia hacia parlamentarización y el modelo de gobierno presidencial permaneció inalterable durante cien años, elementos como el control del legislativo sobre el ejecutivo se ha formalizado aún más, provocando que el presidente funja como César intocable durante seis años”<sup>353</sup>.

Tal opinión, valedera y bien razonada por demás, no debe llevarnos al pesimismo y al derrotismo. Es necesario seguir insistiendo en la búsqueda de un modelo exitoso que nos permita superar el presidencialismo imperante, con todo lo que ello implica, que deseamos superar.

Hemos analizado posturas que pretenden presentarnos el modelo parlamentario y sus variaciones, como aquel que nos ofrece mayor estabilidad política y, en consecuencia, nos hace proclives a abandonar

---

<sup>353</sup> Carlos Manuel Villabella Armengol. *Dilema Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina*. Apuntes sobre la realidad en el Siglo XXI. Latin America: Presidentialism Vs. Parliamentarism. Facts about the dilemma in the 21st Century. Estudios constitucionales Vol.16 No.1. Santiago, 2018. Págs. 9 y 10.

el modelo presidencialista latinoamericano, insertando elementos del parlamentarismo en el mismo. Ahora bien, Eloy Espinosa-Saldaña nos cita una postura diferente, de volver a un sistema presidencial, más apelando a los parámetros estadounidenses. En tal sentido, nos hace el siguiente planteamiento:

“Tal vez los reparos más certeros fueron los formulados por Shugart y Carey en su *Presidents and Assemblies*. Ambos autores, luego de efectuar un exhaustivo análisis histórico, no solamente pusieron en entredicho aquella supuesta primacía del parlamentarismo sobre el modelo presidencial en términos de mayor estabilidad política, sino que además comenzaron a considerar en forma radicalmente distinta varias de las aparentes debilidades del sistema presidencial. Así, por ejemplo, la rigidez de los mandatos pasó a ser vista como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno presidencial; la elección popular del presidente, una demostración de su transparencia; y el aparente conflicto entre la legitimidad popular presidencial y la legitimidad popular del Congreso será finalmente asumido como una situación que favorece la rendición de cuentas y un pleno funcionamiento de un sistema de pesos y contrapesos (checks and balances).

Los elementos hasta entonces asumidos como críticas al sistema presidencial son ahora entendidas como virtudes centrales del mismo; es más, y con base en estas consideraciones, hay quienes incluso recomiendan volver a un modelo presidencial ‘puro’, más cercano al patrón original estadounidense. Sugieren para ello, entre otras cosas, restringir la posibilidad de escenarios multipartidarios, propiciando la implantación de sistemas electorales de corte superior o cercanos a lo mayoritario. Ésta es sin duda una propuesta interesante, pero cabe aquí preguntarse también si la clase política latinoamericana, y sobre todo, si sus congresos y sus congresistas estarían dispuestos a perder ciertas ventajas (reales o aparentes) ya adquiridas, probable consecuencia de volver a un modelo presidencial más apegado a los parámetros estadounidenses”<sup>354</sup>.

<sup>354</sup> Eloy Espinosa-Saldaña B. *Presidencialismo Latinoamericano: Sus Alcances, los Riesgos que Genera la Plena Vigencia del Estado de Derecho y Algunas Notas sobre la Viabilidad de las Propuestas Planteadas al Respecto*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 201.

Néstor P. Sagüés concluye que:

“En definitiva, el presidencialismo se presenta ahora, como un régimen a la defensiva, de dudosa legitimidad, con un fuerte complejo de inferioridad, cuando no de culpa. Mal comienzo, desde luego, para su eventual comparación con el parlamentarismo. Sin embargo, bueno es advertir que la comparación de virtudes y defectos del parlamentarismo y del presidencialismo no es simple, dado que no hay un único modelo de ‘estado parlamentario’, ni de ‘estado presidencialista’. En concreto, abundan los subtipos de una, y otra fórmula. Incluso, existen zonas grises, de estados híbridos, ‘semipresidencialistas’ o ‘semiparlamentarios’, según como se los quiera llamar. Estos casos de hermafroditismo político, difíciles de encasillar, confunden y atraen al mismo tiempo”<sup>355</sup>.

En los términos del profesor Humberto Nogueira:

“Desde otra perspectiva, la crítica al presidencialismo ha llevado a pensar en soluciones del cambio del tipo de gobierno hacia uno de carácter semipresidencial, el cual daría mayor eficiencia y eficacia a la acción de gobierno, se posibilitaría una acción más responsable de las fuerzas políticas; una mayor tendencia al compromiso político, una mayor flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades y evitar o superar las crisis de gobierno, producto de problemas de depresión económicas y cambios sociales; que facilite la conformación de gobiernos mayoritarios, lo que acrecienta su legitimidad democrática y mayor eficacia que favorezca a la integración de los diversos grupos políticos, y de las diversas instituciones, a fin de evitar la marginación del sistema político, lo que constituye una fuerza de potencia imprevisible, un adecuado equilibrio entre los órganos ejecutivos y el parlamento a nivel nacional, lo que debe complementarse en Estados unitarios con adecuados niveles de descentralización funcional y territorial del poder. El conjunto de estos objetivos permitiría mejorar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político, terminando con el

---

<sup>355</sup> Néstor P. Sagüés. *Parlamentarismo y Presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El “Minipremier” en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas*. En *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Editorial Aranzadi. Navarra, 2006. Pág. 2989.

ciclo fatal del régimen democrático presidencialista: bloqueo de poderes, crisis, golpe de Estado, desgaste y crisis del autoritarismo, nueva reinstalación del régimen presidencialista, y reinicio del ciclo, a intervalos más o menos cortos en los diferentes países de nuestra Latinoamérica. Sin embargo, no se trata de hacer constructivismo partiendo de cero, sino que debe partirse de la realidad de una democracia en marcha, con su propia realidad social y política, que debe ser ajustada a las nuevas necesidades, corrigiendo las instituciones del régimen político que son inconsistentes con el régimen democrático, de acuerdo con su propio sistema de partidos y a su propia cultura”<sup>356</sup>.

Y para seguir en esta línea, el profesor Jorge Carpizo concluye:

“No obstante, considero en principio, en la actualidad y hasta donde está la cuestión me ha preocupado, y la he estudiado, pienso que probablemente el sistema de gobierno que puede ser más idóneo para nuestra región en el presidencialismo puro-equilibrado, en el cual operen, como deben operar, los pesos y contrapesos propios del sistema presidencial, aclarando que controles, como informes ministeriales, comparencias e interpretaciones a los ministros, así como su ratificación por el congreso, el gabinete, el refrendo ministerial y las comisiones de investigación legislativas, no alteran la “pureza” del sistema, sino son consecuencia de la colaboración y coordinación entre los órganos del poder, y forman parte de los controles del Legislativo respecto al Ejecutivo. Reitero, lo que si altera el sistema de controles del sistema presidencial es la introducción de la responsabilidad política ministerial. (...) Lo que realmente me preocupa de esta problemática es que los países de América Latina no vayan a cometer errores que impliquen retrocesos en su incipiente democracia sino, al contrario, que se realicen reformas y adecuaciones que la fortalezcan, la vivifiquen y la protejan de aventuras políticas”<sup>357</sup>.

Orozco Henríquez nos indica cómo han sido tratados los intentos de parlamentarización del presidencialismo en América Latina, tratando

<sup>356</sup> Humberto Nogueira Alcalá. *Los Presidencialismo Latinoamericanos*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 440.

<sup>357</sup> Jorge Carpizo. *Propuesta de una Tipología del Presidencialismo Latinoamericano*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 57.

de buscar en la región un modelo ideal de gobierno; en tal sentido, expresa:

“En general, los procesos de reforma política sobre los regímenes de gobierno de la región durante el período en análisis han estado orientados, aunque no siempre con la extensión y profundidad deseada o requerida, hacia la renovación o racionalización de los sistemas presidenciales, centrándose en las relaciones Legislativo-Ejecutivo (aun cuando algunos también abarcaron al Poder Judicial), a menudo con el objetivo de fortalecer al Legislativo (a diferencia de las reformas previas que tendieron a fortalecer al Ejecutivo) y consolidar un sistema de controles, pesos y contrapesos en aras del equilibrio. La excepción sería en este caso la reforma constitucional de 1998 en Ecuador, que buscó mejorar las condiciones de gobernabilidad y eliminó algunas atribuciones que había mantenido el órgano legislativo, como la censura y destitución de ministros, aunque de nuevo se pondera su restablecimiento en el marco del proceso constituyente en curso.

Lo anterior se confirma no sólo con el hecho de que la mayoría de los 18 países analizados estableció una nueva Constitución en los últimos treinta años (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela) sino porque el resto (Argentina, Bolivia, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay) aprobó en el mismo período salvo Costa Rica, al menos alguna reforma constitucional relevante con el propósito de fortalecer los controles interorgánicos entre el Legislativo y el Ejecutivo (teniendo presente que, en caso de Chile, la Constitución de 1980 fue aprobada por la dictadura), encontrándose México en un nuevo proceso de reforma en esa dirección.

Durante el período que se analiza, las propuestas en favor de la adopción de un sistema parlamentario en determinado país sólo se han formulado en ámbitos académicos y, ocasionalmente, a través de alguna iniciativa promovida por fuerzas políticas minoritarias que no han alcanzado consenso. La excepción ha sido Brasil, en donde de manera formal la comisión encargada de elaborar el anteproyecto de Nueva Constitución incluyó en su informe final, publicado en 1987, la propuesta de un sistema parlamentario. Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 optó por la continuación del régimen presidencial, pero

previó la celebración de un plebiscito en 1993 para que el propio electorado decidiera entre monarquía y república, así como entre presidencialismo y parlamentarismo, cuyo resultado fue el triunfo de la república presidencial.

Otros dos casos donde, de manera explícita, sendas comisiones de reforma constitucional pusieron sobre la mesa la parlamentarización del sistema presidencial han sido los de Argentina y Bolivia en 1994 (en el entendido de que, además, cuando esta obra fue enviada a prensa se había presentado una iniciativa, como parte de la llamada Reforma del Estado en México, con el propósito explícito de establecer un sistema semipresidencial, además de que también ha sido tema en los procesos constituyentes iniciados en Bolivia y Ecuador)<sup>358</sup>.

Es importante señalar que el Académico Enrique Tejera Paris, con ocasión de su incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Jurídicas, presentó un trabajo titulado “Contribución a la Reforma del Estado”, proponiendo la inclusión de la figura del Primer Ministro en Venezuela y con ello, una estructura bicéfala en el Poder Ejecutivo. A este respecto, señaló que:

“[E]sta idea renace con sus dos objetivos, bien justificables: El uno político, cual es separar la Primera magistratura de los vaivenes y presiones de corto plazo. Estas circunstancias pueden conducir a crisis políticas que se pueden solucionar deponiendo al Primer Ministro y a su gabinete. Puede así caer el gobierno sin afectar ni el hilo constitucional ni el prestigio presidencial. El otro es de índole administrativa, pues descarga al Presidente de la República de muchas responsabilidades y rutinas de gobierno, y le reserva el seguimiento y control del orden y desarrollo constitucional, así como la supervigilancia de la eficacia y neutralidad política de la Justicia, la Función Pública y las Fuerzas Armadas”<sup>359</sup>.

Así, el Dr. Tejera Paris afirmó que para crear con éxito la figura del Primer Ministro en Venezuela, hacía falta cumplir dos condiciones, la

<sup>358</sup> J. Jesús Orozco Henríquez: *Op.cit.* Pág.565.

<sup>359</sup> Enrique Tejera Paris. *Contribución a la Reforma del Estado*. Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, presentado por el Individuo de Número electo para ocupar el sillón No. 20 de la Corporación. Caracas, 1989. Pág. 13.

primera, “delimitar las funciones del Primer Ministro frente a las del Presidente de la República, para asegurar que sean complementaria, y para evitar resquemores o conflictos entre ambos” y agrega que esa primera condición, “nos conduce necesariamente a la segunda, la institución debe tener credibilidad, pues de otro modo perdería su utilidad política y quedaría debilitada en su función administrativa”<sup>360</sup>. La idea del Dr. Tejera era perfilar un Primer Ministro con poderes reales y efectivos, para así justificar el apoyo parlamentario y el régimen de la responsabilidad política y la disolución.

Por su parte, el profesor Carlos Ayala Corao, en el año 1993, mostró su desacuerdo sobre la propuesta del Académico Enrique Tejera París, de introducir la figura del Primer Ministro en Venezuela y, por lo tanto, transitar hacia una estructura bicéfala en el Ejecutivo Nacional. En tal sentido, expresó:

“Consideramos que estas propuestas están, en los actuales momentos divorciadas de la realidad socio-política del país. En otras palabras, la propuesta del Primer Ministro dentro del esquema dualista semipresidencial no se fundamenta suficientemente en elementos que permitan su viabilidad política entre nosotros. Entre otras razones, como lo ha afirmado Rafael Caldera, porque “nuestros pueblos no están acostumbrados a una especie de bicefalía que se produciría si el Presidente de la República, electo directamente por la voluntad popular después de una intensa campaña electoral, lo acompañará 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” Ello, por el contrario, “traería más inconvenientes que ventajas y se mostraría inarmónico con la manera de ser y la tradición de nuestro país”. Por otro lado, dicha figura en forma alguna creemos que contribuiría a solucionar los propios objetivos que se ha propuesto, particularmente los de “índole administrativa”<sup>361</sup>.

<sup>360</sup> *Op.cit.* Pág. 15.

<sup>361</sup> Carlos Ayala Corao. *El régimen Presidencial en Venezuela y los Planteamientos para su Reforma*. En *Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág.148.

Consideramos que una propuesta de un modelo semipresidencial, con un Presidente de la República, Jefe de Estado, pero con poderes reales y efectivos, en los términos que lo vamos a proponer, no va a generar ese riesgo señalado por Ayala Corao, citando a Caldera. Por otra parte, después de las circunstancias vividas en el país, consideramos que él mismo está preparado para propuestas novedosas que procuren estabilidad y eviten el caudillismo. Asimismo, la estructura bicéfala propuesta, en un sistema semipresidencial, con las integrales reformas que igualmente se proponen, procura en este momento de crisis, solucionar no sólo temas constitucionales, referentes al sistema de gobierno, sino otorgar salidas a los problemas de gobernabilidad administrativa.

Definitivamente, para ir a la búsqueda de un sistema de gobierno ideal, en los términos del profesor Sagüés, debemos, primero, procurar un mínimo de consenso para admitir los cambios que se proponen y; en segundo lugar, debemos estar convencidos que queremos superar el autoritarismo y la inestabilidad.

El presidencialismo, como lo hemos analizado, favorece el autoritarismo y la inestabilidad; el parlamentarismo, según opinan muchos, puede generar inoperancia. Por lo tanto, estamos frente a una retadora encrucijada.

Somos del criterio, que, partiendo del presidencialismo, y sus raíces bien establecidas en nuestro país y en Latinoamérica, debemos ir a la búsqueda de un sistema semipresidencial; parlamentarizar el presidencialismo venezolano. Intentar ir del presidencialismo a la parlamentarización del mismo, sin necesidad de llegar a un sistema parlamentario, el cual no visualizamos ni apoyamos para Venezuela. Proponemos hacer el mismo esfuerzo que han hecho los franceses, pero al contrario. El sistema francés parte del parlamentarismo hacia el presidencialismo, sin llegar a concretar un sistema presidencial. Probemos, entonces, “*criollizar*” un sistema semipresidencial.

Somos del criterio que debemos buscar un modelo que garantice la legitimidad electoral y poderes reales del Presidente, como Jefe de Estado, ya que nos será difícil desprendernos de la “necesidad de caudillismo” que existe en Latinoamérica y en Venezuela. Pero asimismo consideramos, que debemos limitar sus facultades y poderes, dividiendo la estructura del Ejecutivo, consagrando un Jefe de Gobierno, que

depende del Jefe del Estado, quien lo nombra y destituye y de la Cámara Baja del Legislativo, quien le da su confianza para gobernar. Ese Jefe de Gobierno, en definitiva, fortalecerá la figura del Presidente, en la medida que lo despoja de responsabilidad y de la desconfianza que genera gobernar. Cuando coinciden las mayorías parlamentarias y presidencial, estaremos en presencia de un sistema semipresidencial, pero si no llegarán a coincidir porque así lo decidió el cuerpo electoral, estaríamos en presencia de un sistema semiparlamentario. El sistema de gobierno debe procurar partidos disciplinados o al menos mayoría clara en la Cámara Baja, para minimizar los riesgos de inestabilidad gubernamental; para ello, las reglas electorales deben impedir la excesiva fragmentación de la representación partidista.

Nos corresponde ahora hacer algunas propuestas concretas que se deben introducir en el sistema de gobierno en Venezuela y que implicarán reformas constitucionales, que más que coyunturales, consideramos deben ser estructurales y con sentido de largo plazo.

## **2. La propuesta del sistema de gobierno para Venezuela**

Nos proponemos ir a la búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela. Queremos transitar del presidencialismo actual a un sistema semipresidencial que profundice e incorpore algunos elementos, características e instituciones parlamentarias, sin llegar al sistema de gobierno parlamentario. La idea es diseñar un sistema constitucional que nos permita superar el autoritarismo y la inestabilidad, procurando una eficiente gobernabilidad.

Con esta propuesta queremos iniciar el debate y la discusión sobre la necesidad de introducir un nuevo sistema de gobierno para Venezuela.

### **2.1. Reformas en la estructura, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo**

#### **2.1.1. Mandato corto del Presidente de la República**

El sistema de gobierno presidencialista, dada la rigidez del mandato, requiere que el mismo sea relativamente corto, para evitar que las crisis

de legitimidad en el Poder Ejecutivo se perpetúen. Mientras más corto el mandato, más control político electoral puede tener lugar. Un mandato largo, como ya lo apuntamos, contribuye a que las crisis de legitimidad o de confianza en el Ejecutivo se conviertan en crisis de estado, con la subsecuente ingobernabilidad.

Por ello, la propuesta debe ir centrada a establecer un mandato presidencial corto, de cuatro años. Este mandato corto, puede admitir la posibilidad de una reelección presidencial, para garantizar de esta manera, la continuidad de un buen gobierno.

Otra posibilidad, consistiría en establecer un mandato de cinco años, sin reelección. Sin embargo, somos partidarios de sostener la propuesta de un mandato presidencial corto, de cuatro años, que admita el control electoral de la presidencia a corto plazo y de esta manera romper con la rigurosidad del sistema, evitando de esta forma que una crisis de legitimidad en el Ejecutivo se pueda mantener por mucho tiempo.

### **2.1.2. Eliminación de la reelección o una reelección inmediata**

Definitivamente se eliminaría la reelección indefinida.

Si estamos ante un mandato presidencial corto de cuatro años, como antes señalamos, sería admisible, para garantizar la continuidad de un buen gobierno, la reelección inmediata. Ello sin duda, debe ir precedido de la promulgación de una ley de garantías electorales, que regule estrictamente la condición de presidente-candidato, asunto que analizaremos más adelante.

Resulta razonable que, ante un mandato corto, el Presidente pueda postularse para una reelección. En caso de poder demostrar un buen gobierno y ganar las elecciones, se asegure un período presidencial adicional. Como podemos apreciar, un proceso electoral de esta naturaleza, se convierte en un mecanismo de control político electoral.

Una propuesta de esta naturaleza para que evite el liderazgo mesiánico y los males de la perpetuación en el poder y caer en debilidad institucional, debe ir acompañada, además de la ley de garantías electorales referida, de una doble vuelta o *ballotage* para elegir al Presidente de la República y de elecciones parlamentarias de mitad de término, como propondremos más adelante.

### **2.1.3. Sistema electoral a dos vueltas**

La elección presidencial y, particularmente en un sistema presidencialista, debe procurar la mayor base de sustentación política-electoral. El Presidente de la República debe ser electo con la mayor base de legitimidad posible.

Para ello, se debe establecer en nuestro sistema constitucional, la doble vuelta electoral, como es la corriente mayoritaria en el presidencialismo latinoamericano. En la primera vuelta se selecciona a los mejores candidatos; solo obtendría la presidencia en esta primera vuelta, el candidato que obtenga una mayoría calificada que proponemos sea del 50% de los votos.

De no obtenerse dicha mayoría, van a una segunda vuelta electoral, en máximo un mes, los dos candidatos más votados. En esta segunda vuelta gana la presidencia el candidato que obtenga la mayoría de los votos.

Este sistema electoral procura una mayor base de legitimidad, pero también propicia la negociación democrática. Los apoyos y las coaliciones negociadas no solo favorecen la eventual participación de otras fuerzas políticas en el futuro gobierno, sino que también, sino que también servirán para ejercer un control político; se convierten en un mecanismo más de peso y contrapeso, de equilibrio, por parte de las fuerzas de la coalición sobre el gobierno. Los partidos que apoyan al Presidente y que permitirían su llegada al poder, siempre reclamarán cuotas de poder y supervisarán la gestión gubernamental, garantizando así su propio prestigio ante el electorado, en virtud del apoyo político aportado. Los partidos que aportan sus votos, también presionarán el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. El o los partidos que prestaron su apoyo, serán instrumentos para el control político.

### **2.1.4. Ejecutivo Bicéfalo**

#### **2.1.4.1. El Presidente de la República como Jefe de Estado**

Proponer un cambio en la estructura del Poder Ejecutivo significa un importante salto hacia un sistema semipresidencial y ello implica

introducir en nuestro sistema una de las características claves del parlamentarismo.

Se plantea consagrar la figura del Presidente de la República, como Jefe de Estado, electo mediante sufragio universal, directo y libre, bajo un sistema electoral a dos vueltas, para un mandato de cuatro años, con una relación inmediata, promulgando una ley de garantías electorales que establezca límites y parámetros al presidente-candidato.

Dicho Presidente de la República tendría funciones reales y efectivas. La idea es establecer una jefatura de Estado con legitimidad electoral y poder político, asunto que parece indispensable en Latinoamérica y en nuestro país y, de este modo, no distorsionar un elemento histórico, político y cultural esencial. La figura presidencial se verá reforzada, en la medida que se propone una estructura bicéfala en el Ejecutivo, introduciendo la figura de Jefe de Gobierno o Jefe de Consejo de Ministros que estará sometido al desgaste que la gestión gubernamental conlleva.

El presidencialismo latinoamericano siempre ha querido preservar y garantizar el liderazgo presidencial; lo pretendemos mantener otorgándole una base electoral reforzada y poderes reales y efectivos y cediendo al Jefe de Gobierno la responsabilidad de gobernar, con el desgaste que ello conlleva.

Proponemos influenciados por las propuestas del profesor Humberto Nogueira A.<sup>362</sup> y la Constitución francesa vigente, que dicho Jefe de Estado tenga las siguientes atribuciones constitucionales:

- a) Asume un rol de árbitro de la Nación y asegura el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad institucional del Estado y es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados;
- b) Preside el Consejo de Ministros y nombra y destituye al Jefe del Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros y a los Ministros con Despacho y de Estado, a proposición del Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros;
- c) Promulga las leyes, tiene poder de veto por inconveniencia y por inconstitucionalidad y puede impugnarlas ante la jurisdicción constitucional;

---

<sup>362</sup> Humberto Nogueira A. *Reformas al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Jurista y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Págs. 113 a 115.

- d) Es el Comandante en Jefe de la Fuerzas Armadas, como jefe político, y asciende a la alta oficialidad, previo control del Senado. Convoca y preside el Consejo de Defensa de la Nación.
- e) Dirige la política internacional, nombra jefes de misiones diplomáticas, con el acuerdo del Senado, y ante él se acreditan los embajadores extranjeros.
- f) Asume el poder de convocar referendos aprobatorio y revocatorio de leyes y consultivos;
- g) Tiene poder de disolución de la Cámara baja del Congreso, a propuesta del Jefe de Gobierno;
- h) Tiene facultad normativa extraordinaria, mediante decretos leyes y gracias a la habilitación legislativa; tiene facultad de iniciativa legislativa y de reforma constitucional.
- i) Cuenta con poder de nominación de funcionarios civiles, militares y embajadores;
- j) Puede declarar la emergencia y el estado de excepción constitucional;
- k) Tiene facultad de indultar;
- l) Posee facultad para dirigir mensajes al Congreso;
- m) Nombra al Procurador General de la República, previa aprobación del Senado y;
- n) Puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Además, en la propuesta que hacemos de reforma de la jurisdicción constitucional, con la creación de la Corte Constitucional, se le otorgaría facultades para nominar ante el Senado los miembros de dicha Corte; asimismo, en una reforma del Poder Ciudadano, tendría facultades para nominar ante el Congreso al Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo o del Ciudadano.

Asimismo, el Presidente de la República es responsable desde el punto de vista político, penal y civil. Propondríamos la incorporación en nuestro sistema constitucional del *impeachment*, como mecanismo para enjuiciar al Presidente ante el Senado. En tal sentido, se debe diseñar un procedimiento donde intervengan la Cámara de Diputados y el Senado. La primera autoriza el enjuiciamiento y, la segunda, tramita

el juicio; el procedimiento debe garantizar el debido proceso y se deben requerir mayoría calificada para acordarlo.

Sobre este particular nos remitimos enteramente a lo expuesto por el profesor Ramón Guillermo Aveledo, ajustadamente sobre este tema. Al respecto se lee:

“El juicio político en sede parlamentaria es una institución llegada al constitucionalismo latinoamericano desde el estadounidense. En aquella nación, a lo largo de más de doscientos años, ha sido aplicada a tres presidentes, dos de los cuales fueron absueltos y el tercero renunció una vez los artículos del impeachment fueron aprobados en el Comité de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes. En América Latina, nueve construcciones conservan el juicio político. Ha sido aplicado dos veces en Brasil y dos en Paraguay, por lo cual, visto en perspectiva histórica no puede afirmarse que se haya procedido a la ligera o con imprudencia. Ha habido otros casos, cinco aquí revisados, de presidentes removidos de sus funciones por procedimientos judiciales o por vías políticas, en las cuales tuvieron incidencia actuaciones del Poder Judicial, del Poder Legislativo o de ambos. El presidencialismo es un sistema cuya rigidez dificulta la resolución de las crisis políticas. En América Latina lo refuerzan la tradición de poder personal y concentrado que éste favorece, la cual puede colocarlo por encima del control y la legítima aspiración de estabilidad que busca evitar sobresaltos y soluciones de hecho. Tampoco puede ignorarse que dicha estabilidad precisamente ha sido precaria a lo largo de prolongados períodos históricos. Ha sido América Latina tierra de golpes de estado. Las crisis políticas en el sistema presidencial han desembocado frecuentemente en hechos de fuerza con protagonismo político de las Fuerzas Armadas. En lo que viene a ser otro rasgo característico de la región.

En ese contexto, el juicio político viene a ser una alternativa constitucional y política a las crisis del sistema sin desembocadura institucional, que acaban en rupturas del orden a un costo mucho mayor. Su ejercicio responsable está ligado, sin duda, a la solidez de las instituciones. Mientras un país cuente con una institucionalidad más fuerte, más eficaz será esta posibilidad.

(...) Es conveniente una limitación de la discrecionalidad en los juicios políticos. Ello se traduce en reglas procedimentales tan claras como sea posible, en resguardo del debido proceso.

Los procedimientos parlamentarios de juicio político, si su regulación es insuficientemente pueden estar afectados por violaciones al debido proceso. Dada su naturaleza, la jurisprudencia constitucional y, sobre todo, el precedente parlamentario establecido con buen juicio, pueden llenar las lagunas y vacíos, recordemos que la flexibilidad es de la naturaleza del Derecho Parlamentario y que la “jurisprudencia parlamentaria”, lo mismo que los usos, costumbres, convenciones y prácticas son parte de sus fuentes. Pero mientras mejor y más clara sea el desarrollo legislativo y reglamentario de la pauta constitucional, menos se presentarán los inconvenientes de este tipo. Máxime porque, no lo olvidemos, el proceso afecta al poder político en su más alto nivel.

(...) El carácter político del impeachment y el hecho de su condena no exime de las responsabilidades penales de las cuales fuera pasible la persona juzgada, no anula su condición de juicio y, en consecuencia, no lo libera de ofrecer las garantías propias del Estado de Derecho que precisamente la institución busca defender. La sanción que acarrea, nada menos que la pérdida del cargo y eventualmente la inhabilitación, por su asignación, aconseja que el proceso esté rodeado de requerimientos de fondo y forma.

Quienes pueden ser objeto de juicio político, por cuales causales y con cual procedimiento, debe estar siempre claro, en resguardo de las finalidades del instituto al cual nos referimos y de los elevados fines que persigue”<sup>363</sup>.

En esta línea, apuntamos que las vacantes temporales del Presidente de la República las asume el Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros. Las vacantes absolutas las asume, por un plazo determinado el Presidente del Congreso y, en todos los casos, se convoca a nuevas elecciones.

Se elimina, en consecuencia, la figura del Vicepresidente Ejecutivo.

---

<sup>363</sup> Ramón Guillermo Avelo. *Juicio Político en sede Parlamentaria. A partir del caso de Dilma Rousseff en 2016*. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad MonteÁvila, Editorial Jurídica Venezolana e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios No. 5. Caracas, 2016. Págs. 102 a 107.

### **2.1.4.2. La creación de la figura del Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministro**

Se propone la creación de la figura del Jefe de Gobierno o también podría denominarse Jefe del Consejo de Ministros.

Dicho funcionario sería nombrado por el Presidente de la República, pero debe gozar de la confianza de la mayoría parlamentaria, con lo cual se requiere la investidura de la Cámara Baja, para poder ejercer el gobierno. En tal sentido, es responsable políticamente ante el Presidente de la República y ante la Cámara Baja.

La responsabilidad política se puede exigir mediante el voto de censura constructivo; quiere decir que solo prospera la destitución, en tanto y en cuanto se pueda contar con un apoyo parlamentario para designar un nuevo Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros. Se racionalizaría el sistema de responsabilidad, para minimizar riesgos de inestabilidad.

Igualmente, se consagraría la figura del voto de confianza para reafirmar la legitimidad de la acción de gobierno y se le permitiría comprometer la responsabilidad del gobierno frente a la aprobación de un texto de ley; ello quiere decir, que si el gobierno consigue excesivas trabas para la aprobación de un texto legal, puede comprometer su responsabilidad política y sancionar y promulgar la ley en Consejo de Ministros, pero, como consecuencia de ello, se somete automáticamente a un voto de censura, que si prospera, será destituido el gobierno.

La responsabilidad política es colectiva y, en caso de prosperar la censura, arrastra a todo el gobierno.

El Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros y el Gobierno, gobiernan. En tal sentido, en conjunto con sus ministros,

- a) Determinará y dirigirá la política gubernamental;
- b) Dirigen la acción política y administrativa del gobierno;
- c) Será el responsable de la seguridad nacional;
- d) Administra y gestiona la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada y la Fuerza Armada Nacional. Nombra los cargos civiles y militares;
- e) Garantiza la ejecución de leyes y dispone de la potestad reglamentaria, en Consejo de Ministros;

- f) Suple, a título excepcional, al Presidente de la República en la presidencia de un Consejo de Ministros, en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado. Las decisiones del Jefe del Consejo de Ministros serán refrendadas, en su caso, por los ministros encargados de su ejecución;
- g) Elabora y propone a la Cámara Baja el programa de acción gubernamental;
- h) Propone al Presidente la designación y remoción de los ministros;
- i) Propone al Presidente la disolución de la Cámara Baja;
- j) Ejerce iniciativa de ley;
- k) Puede recurrir al control de constitucionalidad de las leyes;
- l) Administra la Hacienda Pública Nacional. Negocia los empréstitos nacionales. Decreta créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada y celebra los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y a la ley;
- m) Maneja las relaciones con el Congreso y dirigirles informes o mensajes especiales y comparecer ante ellas cuando sea requerido;
- n) Formula el Plan Nacional de Desarrollo y dirige su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional;
- o) Propone el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica y;
- p) Convoca referendos en los casos que la Constitución establezca.

Son incompatibles las funciones de miembro del Gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario, con toda función de representación de carácter estatal o municipal y de todo empleo público o actividad profesional.

## **2.2. Los ministros y el Consejo de Ministros**

Se mantiene la figura de los ministros con despacho y los ministros de estado. Se redefinen las funciones del Consejo de Ministros, de

manera tal de evitar la delegación hacia arriba y saturarlo de competencias y atribuciones y se crean los gabinetes sectoriales, presidido por el Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros, a fin de aligerar el trabajo del Consejo y filtrar y depurar sus decisiones.

### **2.3. El revocatorio presidencial y su ineficiencia**

Dada las características del modelo propuesto, se introduciría la posibilidad de exigir responsabilidad política, civil y penal del Presidente de la República mediante un *impeachment* ante el Congreso. Se propone la eliminación del referéndum revocatorio del mandato presidencial, dada la corta duración del mandato y la comprobada ineficacia del mecanismo.

### **2.4. Las garantías electorales**

Hemos propuesto un mandato corto con una relación inmediata. Ello permitiría en un proceso electoral con la figura del presidente-candidato. En tal sentido, hay que colocarle parámetros y límites a esa situación, para evitar, lo que es difícil evitar, el desequilibrio electoral, el ventajismo, el uso de los recursos públicos, entre otras dañinas prácticas.

Es indispensable garantizar el voto libre y democrático y combatir el ventajismo del gobierno en los procesos electorales. Para ello, es indispensable una ley de garantías electorales que regule los procesos eleccionarios y garantice la igualdad de condiciones, minimizando el riesgo de tener un presidente-candidato, que abuse de tal condición.

Dicha ley tiene que regular y establecer:

- a) El financiamiento de las campañas electorales. Somos del parecer que el Estado debe financiar la democracia y, por lo tanto, a los partidos políticos. En tal sentido, es necesario invertir en la campaña de los candidatos que cumplan con los requisitos de ley. Ello limita la distorsión inconstitucional existente hoy día, en el cual el único que financia y goza de los beneficios del gobierno, es el candidato oficial. Asimismo, se debe establecer un tope de gastos electorales, con auditoría eficiente, y la obligación de nombrar un gerente de campaña responsable penal y administrativamente, por los eventuales abusos que puedan tener lugar.

- b) Una garantía para que durante la campaña electoral exista un espacio equilibrado en los medios de comunicación para todos los candidatos y se permita el acceso equitativo en la radio y la televisión del Estado de todos los postulados, así como el equilibrio informativo en los medios controlados por el gobierno.
- c) La prohibición al presidente-candidato de producir y/o dirigir programas en medios de comunicación social, asistir a actos de inauguración de obras públicas, donar a terceros recursos o bienes del estado o la utilización de los mismos para la campaña. Se debe suspender, con un tiempo razonable de antelación a la campaña, cualquier decisión que afecte la nómina estatal y la contratación pública y el aumento de los recursos destinados a la publicidad del Estado.
- d) La prohibición de transmitir por el canal del Estado promociones sobre la gestión del gobierno.
- e) La prohibición a los funcionarios públicos de acosar u obligar a subalternos para que respalden la campaña y difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido. Tampoco podrán favorecer a personas con bonificaciones o ascensos indebidos.
- f) Un régimen sancionatorio por el incumplimiento de estas normas que sea realmente disuasivo.

## **2.5. La potestad legislativa extraordinaria del Ejecutivo Nacional y la disminución de la reserva legal**

El sistema propuesto amerita redefinir el régimen aplicable a la potestad normativa excepcional del Ejecutivo Nacional, en virtud de la habilitación legislativa.

En primer lugar, nos planteamos la reformulación de la reserva legal y, por ende, proponemos reducir el ámbito material exclusivo de la ley. Una reserva legal más pequeña y un poder reglamentario mayor se imponen, debido a las exigencias y la dinámica del Estado moderno.

La reserva legal debe ser garantista del sistema de libertades; así todo lo relativo a la regulación de los derechos y garantías fundamentales debe ser monopolio de la ley. Igualmente, debe ser materia de

la reserva legal, lo relativo a la organización, estructura y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional; la materia penal y sancionatoria, en particular lo referente a la tipificación de los delitos, así como las penas aplicables, el procedimiento penal y la amnistía; los procedimientos judiciales y administrativos; las prestaciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos en cuanto a sus personas y sus bienes; la nacionalidad, estado y capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, sucesiones y donaciones; la materia tributaria y, en particular, la base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase; el régimen electoral y partidos políticos, en particular régimen electoral aplicable a las cámaras parlamentarias; las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado; la materia presupuestaria y las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas y; por último, los principios generales y fundamentales de organización general de la defensa nacional, la enseñanza, la preservación del medio ambiente, del derecho al trabajo y los sindicatos, el régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales.

Esta lista no es exhaustiva, sin embargo, es un intento para establecer lo que sería una propuesta a los fines de reducir la reserva legal. Al contar con una reserva legal reducida, la potestad reglamentaria es más amplia; con lo cual se dinamiza la acción gubernativa, se concentra la acción legislativa en la materia de mayor relevancia y se limita la necesidad de recurrir a la habilitación legislativa, como mecanismo para paliar las crisis.

La habilitación legislativa debe tener límites y condiciones constitucionales. En primer lugar, debe estar justificada en la necesidad y la urgencia; en segundo lugar, debe tener un límite temporal, condicionado a la superación de la urgencia; en tercer lugar, se debe establecer la materia no delegable, entre ellas, lo referente a la regulación de los derechos y garantías fundamentales y la materia penal y sancionatoria y; por último, los decretos leyes productos de la habilitación debe tener un control político, a saber, su vigencia futura está condicionada a la aprobación posterior del decreto ley por parte del órgano parlamentario.

### **3. Propuestas de reformas a la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo**

#### **3.1. Fortalecimiento institucional del parlamento: la restauración del bicameralismo**

Después de lo señalado en este trabajo sobre el error histórico que significa eliminar el bicameralismo en nuestro sistema constitucional, se hace evidente proponer su restauración.

El profesor Ramón Guillermo Aveledo, defensor de la restauración del bicameralismo y del Senado en Venezuela, ha señalado, con razón, que:

“El bicameralismo, por sí solo, no resolverá los problemas ni cambiará el funcionamiento del poder político para que recupere su sentido de servicio, pero para que pueda realizar a plenitud su sentido de coadyuvar, como esperamos, a que mejore sensiblemente el desempeño estatal a favor de las personas y sus derechos, es imprescindible que su adopción no constituya una mera duplicación. ¿Para qué Cámaras iguales que parezcan clonadas? Se necesita que sean dos Cámaras distintas entre sí, con papeles cualitativamente diferentes en sus tareas comunes como cuerpos colegisladores y con funciones privativas diferenciadas. En líneas gruesas podríamos resumir que el bicameralismo que se propone es uno con una Cámara política, la Asamblea Nacional, la de los diputados, y una Cámara de Estado, el Senado. Ambas convergen en el trámite legislativo aunque con papeles no idénticos, pero de resto una se especializa en el control político y financiero de la acción de gobernar la República y la otra en las cuestiones atinentes a la estructura y funcionamiento estatales, relacionadas por ejemplo con los asuntos de la vida de la Federación, la Política Exterior, la Seguridad y Defensa, la Justicia”<sup>364</sup>.

En cuanto a la integración del Senado, suscribimos la propuesta del Académico Aveledo, cuando indica:

---

<sup>364</sup> Ramón Guillermo Aveledo. *El Senado, Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*. Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, presentado por el Individuo de Número electo para ocupar el sillón No. 15 de la Corporación. Caracas, 2018. Págs. 175 y 176.

“Un número razonable para el cuerpo que se propone sería el de tres senadores por entidad, para un total de setenta y dos, lo cual equivaldría a menos de la mitad de la actual Asamblea Nacional. Otro rasgo distintivo entre las Cámaras es la duración del mandato, el cual sería de seis años, a diferencia del de cinco años para los diputados. La renovación por tercios mediante el voto popular directo, permitiría la celebración de dos elecciones no coincidentes con las de Presidente y la Cámara baja, lo que reforzaría la independencia de los senadores con obvio impacto en las posiciones del cuerpo. La integración completa de la Cámara no sería la fotografía de la opinión política en un solo momento, con la consecuencia de su mayor independencia. Ante las dudas que puedan plantearse por la necesidad de presencia de minorías políticas en el cuerpo, cabe valorar previamente si en la dispersión del sistema de partidos venezolano, el modelo concebido no sería más bien un estimulante a la formación de alianzas y por ahí a la negociación y entendimiento. Igualmente, avanzado el deseable proceso de estabilización política del país, el modelo propuesto permitirá la evolución hacia las formas más propias de las democracias mejor desarrolladas”<sup>365</sup>.

En cuanto a las atribuciones exclusivas del Senado, consideramos que el mismo debe tener preponderancia en los temas de política exterior, particularmente en la autorización para la designación de embajadores y jefes de misiones diplomáticas, aprobar los viajes y la agenda presidencial en el exterior y el inicio de la discusión de los procesos de ratificación de tratados. Igualmente, debe tener prioridad en materia de defensa nacional, autorizar empleo de misiones militares, autorizar ascensos de la alta oficialidad y el inicio del proceso de formación de leyes referentes a este ámbito. Asimismo, debe tener competencias en el ámbito del federalismo y descentralización y en el nombramiento de magistrados, rectores al Consejo Electoral, Procurador General de la República, y Fiscal General, entre otros.

Por su parte, la Cámara Baja, debe ser el cuerpo político por excelencia y debe llevar la tutela en el ámbito del control del gobierno y la materia fiscal, tributaria y presupuestaria. Ante ella se haría efectiva

---

<sup>365</sup> *Op.cit.* Pág. 179.

la responsabilidad política del Gobierno y del Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros, a través de los mecanismos de la investidura, la confianza y la censura. Ante esta Cámara se daría inicio al procedimiento de enjuiciamiento del Presidente de la República<sup>366</sup>.

En caso de divergencias y conflictos entre las dos Cámaras en el proceso de formación de la ley, el Senado tendría la última palabra en leyes que regulan temas de defensa y seguridad nacional, política internacional y régimen federal y de la descentralización. La Cámara Baja tendría la última palabra en todos los demás temas legislativos. Otra fórmula sería, constituir una comisión mixta paritaria entre las dos Cámaras, cuya función sea resolver el conflicto propósito de un texto legislativo.

El mandato de los diputados sería, a diferencia de lo que propone el profesor Aveledo, de cuatro años y la elección tendría lugar a mitad de término del mandato presidencial. De esta forma se logra mayor control político del gobierno. En la Constitución, se podría establecer un número máximo de curules parlamentarios, que debería ser, por lo menos, tres veces el número de senadores, para que haya una representatividad ciudadana significativa. El sistema electoral para elegir a los diputados será tratado por separado en la próxima sección.

La reunión del Senado y la Cámara de Diputados, se llamaría Congreso. El Congreso tendría competencias para la tramitación de las reformas constitucionales y para recibir mensajes presidenciales y llevar a cabo sesiones solemnes o especiales de carácter protocolar.

Se eliminaría el establecimiento de cualquier límite constitucional para el número de Comisiones Permanentes y sus conformaciones. Por su parte, no vemos la utilidad práctica ni política de la Comisión Delegada, visto que se propone eliminar el régimen de las sesiones parlamentarias, con lo cual, se propone su eliminación.

### **3.2. El sistema electoral para elecciones legislativas**

El sistema electoral para las elecciones legislativas constituye un asunto de particular importancia para minimizar los riesgos de inestabilidad política. Hemos señalado, que este sistema debe procurar estabilidad y equilibrio entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del

<sup>366</sup> Sobre este punto ver la obra citada de Ramón Guillermo Aveledo. *Op.Cit.* Págs. 180 a 188.

Poder. El sistema propuesto establece intensos mecanismos de relación entre dichos órganos y la conformación y estabilidad del gobierno depende de la existencia de mayorías claras en la Cámara Baja o de Diputados.

Al respecto, Francisco Fernández Segado señala que:

“Un sistema electoral, como es de sobra conocido, es aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragio, que a su vez se transforman, en las elecciones parlamentarias, en escaños, para las fuerzas políticas que participan en la lid electoral. A la dualidad de principios de representación se une la bipolaridad de principios de decisión: el principio mayoritario y el principio proporcional. Si la decisión electoral dentro de una circunscripción tiene lugar de acuerdo con la regla de la mayoría de los votos, queda definida la pauta de decisión mayoritaria o el principio mayoritario. Si, por el contrario, la elección se orienta hacia la consecución de una representación de todas las fuerzas sociales y grupos políticos en el Parlamento, estaremos en presencia del principio proporcional.

En algunos sectores doctrinales la elección mayoritaria ha sido entendida tan sólo como un mero principio de decisión, mientras que la elección proporcional se concebía como principio de representación. Así, por poner un ejemplo específico en Francia, la ‘Commission de Reforme du Mode de Scrutin’, presidida por Georges Vedel, significa recientemente que la opción por un sistema mayoritario procede de la idea de que lo esencial de la democracia, si no en el orden de los fines, sí al menos en el de los medios, es la construcción a partir del sufragio de un mecanismo de decisión, mientras que la elección de un sistema proporcional, por el contrario, reposa en la finalidad de maximizar la identificación de gobernante y gobernados o, lo que es igual, lograr una representación auténtica de las opiniones y de las fuerzas políticas”<sup>367</sup>.

Debemos agregar a lo anterior que un sistema mayoritario es más simple desde el punto de vista logístico, arroja mayoría más claras

---

<sup>367</sup> Francisco Fernández Segado. *Estudios de Derecho Electoral*. Ediciones Jurídicas. Lima, 1997. Pág. 25.

propiciando el bipartidismo, genera una mayor identificación candidato-elector porque la votación es nominal y, como desventaja, no favorece la representación de las minorías en el cuerpo colegiado. El sistema de representación proporcional, por el contrario, es más complejo logísticamente y favorece la relación elector-partido porque se vota por lista de partido y es más justo en la conformación del cuerpo colegiado a elegir, en la medida que se favorece la representación de las minorías.

Estos dos sistemas admiten variantes o derivaciones que minimizan sus desventajas de cada uno de ellos y pudieran propiciar sus fortalezas.

Somos del criterio que debemos proponer un sistema que garantice el trabajo eficiente parlamentario en la Cámara de Diputados, pero que genere cierta estabilidad para poder conformar gobierno, con los menores traumas, permitiendo de alguna forma que haya presencia de partido minoritarios.

El sistema mayoritario a dos vueltas, en circuitos electorales pequeños, permitiendo que a la segunda vuelta pueda asistir todo aquel diputado y senador que haya obtenido un porcentaje relativamente bajo del 15%, puede ser un sistema electoral, que garantice los requerimientos expuestos, de arrojar estabilidad y moderada presencia pluripartidista. Permite que los partidos políticos ejerzan un rol importante en el proceso, pero a su vez, favorece la personalización del voto. También podría proponerse, un sistema donde el 50% de los diputados se elijan por el sistema de representación proporcional, por listas, en circuitos estatales y el otro 50% por el sistema uninominal mayoría a una vuelta, en circuitos electorales municipales.

Es importante discutir la redimensión de los circuitos electorales para evitar la sobre representación de las mayorías o de determinados sectores de la población geográficamente localizados y las distorsiones que ello produce. Asimismo, algunos pudieran estar de acuerdo con eliminar la sobre representación de los pueblos indígenas, tal como sucede en la Constitución de 1999, donde los ciudadanos indígenas eligen sus diputados en sus circuitos electores, pero, además, tienen una representación adicional<sup>368</sup>. No obstante, como ya lo señalamos anteriormente,

---

<sup>368</sup> Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con

bajo un entendimiento progresivo de los derechos de los pueblos indígenas, la eliminación de la elección por parte de los pueblos indígenas de tres representantes adicionales debe ser objeto de una discusión mayor en tanto, a pesar de representar una minoría en la población nacional, en el ámbito internacional y nacional de protección de los derechos humanos ha sido reconocida la situación de vulnerabilidad propia de los mismos y los distintos obstáculos que enfrentan en tener una participación efectiva en asuntos de interés nacional, en particular aquellos con consecuencias graves y directas en su modo de vida.

### 3.3. Fortalecimiento de la función contralora

En los términos del profesor Sagüés, los cuales suscribimos que “Al constitucionalista le resulta casi imposible renegar del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, aunque la experiencia haya sido hasta ahora poco provechosa”<sup>369</sup>.

En este trabajo hemos propuesto algunos cambios estructurales, organizativos y funcionales en el órgano legislativo, que nos podrían permitir fortalecer la función contralora del parlamento sobre el gobierno.

Así, para sobreponer debilidades parlamentarias que dificultad el control parlamentario, se propone en este trabajo, un sistema semipresidencial, con mecanismos de responsabilidad política del gobierno frente a la Cámara Baja; el bicameralismo, como un fortalecimiento estructural del Congreso; que todas las fuerzas políticas se vean representadas en la Directiva de las Cámaras, así como en la conformación de las Comisiones Permanentes y Especiales, con particular énfasis que las comisiones con competencia en materia de controlaría, presupuestaria,

---

representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país. Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas. Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

<sup>369</sup> Néstor Pedro, Sagüés. *Formas de Gobierno: Aproximaciones a una Teoría del Control Parlamentario sobre el Ejecutivo*. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág. 99.

financiera y, en el ámbito de los servicios, estén coordinadas por la oposición. Se hace imperativo el fortalecimiento de los grupos de opinión y la asistencia técnica a los parlamentarios y se debe eliminar las atribuciones de la Directiva para filtrar las interpelaciones, comparecencias, preguntas e investigaciones parlamentarias.

Asimismo, vemos como indispensable, reconocer el estatus de la oposición y permitirle, con periodicidad, decidir la agenda y el orden del día de algunas sesiones parlamentarias, para garantizar a la oposición el ejercicio efectivo de la función contralora del gobierno y que el presupuesto del órgano parlamentario, o congresional, debe ser suficiente para financiar a los parlamentarios individualmente o a los grupos de opinión o fracciones parlamentarias, permitiéndoles contar con infraestructura, logística, personal y recursos tecnológicos, para el ejercicio efectivo de sus funciones.

Hemos propuesto un sistema electoral, uninominal mayoritario a dos vueltas, para elegir a los congresantes, que incentive la relación elector-elegido, para fortalecer la responsabilidad de los diputados y senadores frente a sus electores, de modo tal de disminuir los riesgos de “la omisión de control eficaz producto de la timidez de la demagogia de ciertos parlamentos”, como apuntaba Sagüés, citado a su vez al Decano Maurice Duverger<sup>370</sup>. En su defecto, hemos propuesto un sistema electoral paritario o mixto, en el cual 50% de los diputados se eligen por el sistema de representación proporcional de las minorías y el otro 50% por el sistema uninominal mayoritario.

Proponemos adscribir, como entes subalternos del Congreso, órganos extraparlamentarios de vigilancia sobre el gobierno, que puede brindar un mayor control técnico. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo o del Ciudadano y la Contraloría General de la República, asuman esa gestión en el ámbito de los derechos humanos y del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, respectivamente.

---

<sup>370</sup> Néstor Pedro, Sagüés. *Op.cit.* Pág. 96.

### **3.4. Reconquista de la democracia parlamentaria**

Se hace indispensable recomponer la vida democrática del parlamento venezolano. El actual Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional<sup>371</sup> es un instrumento del totalitarismo parlamentario, el cual debe quedar definitivamente superado.

Recomponer la vida democrática del Congreso que proponemos, pasa por que las fuerzas políticas reflejen en las directivas de las Cámaras, la composición misma del Congreso y, en tal sentido, las fuerzas políticas estén representadas en la Directiva, así como en la conformación de las Comisiones Permanentes y Especiales.

Se debe eliminar la discrecionalidad de actuación y las excesivas atribuciones del Presidente de la AN, adoptándose las decisiones en la Directiva pluralmente conformada. En tal sentido, la conformación de las Comisiones Permanentes y Especiales y la fijación del orden del día deben ser productos de acuerdos políticos y, para ello, se debe establecer una mesa de coordinación donde exista representación de los partidos que hacen vida parlamentaria.

Se debe restablecer la publicidad parlamentaria y el pleno acceso de los medios y los ciudadanos a las sesiones. Se hace imperativo el fortalecimiento de los grupos de opinión y la asistencia técnica a los parlamentarios, se debe eliminar las atribuciones de la Directiva para filtrar las interpelaciones, comparecencias, preguntas e investigaciones parlamentarias.

El Parlamento debe sesionar de manera permanente y, por vía de excepción, puede vacar, previo acuerdo de la mayoría parlamentaria. En caso de receso parlamentario, se puede convocar a sesiones extraordinaria, con agenda preestablecida. Estarían facultados para convocar a sesiones el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno o del Consejo de Ministros, las Directivas de las Cámaras y un número de parlamentarios predeterminado.

Asimismo, vemos como indispensable, reconocer el estatus de la oposición y permitirle, con periodicidad, decidir la agenda y el orden

---

<sup>371</sup> Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.014 de fecha 23 de diciembre de 2010.

del día de algunas sesiones parlamentarias, para garantizar a la oposición el ejercicio efectivo de la función contralora del gobierno. En este sentido, se podría establecer, que dos semanas de sesiones al mes deben estar dedicadas, en prioridad, pero no en exclusividad, al exámenes de textos legislativos o debates propuestos por el gobierno; una semana de las sesiones del mes, deben estar reservada en prioridad, para activar mecanismos de control parlamentario y temas propuestos por la oposición, en este caso, los grupos minoritarios tendrían la oportunidad de fijar el orden del día de una jornada; una semana de sesiones al mes, dedicada a la discusión de leyes de iniciativa diferente a la gubernamental. El parlamento deberá sesionar tres días por semana.

Asimismo, el presupuesto del órgano parlamentario, o congresional, como ahora proponemos, debe ser suficiente para financiar a los parlamentarios individualmente o a los grupos de opinión o fracciones parlamentarias, permitiéndoles contar con infraestructura, logística, personal y recursos tecnológicos para el ejercicio efectivo de sus funciones. Eso puede garantizar el cabal desempeño de los parlamentarios.

El restablecimiento de la democracia parlamentaria pasa por reconocer y hacer efectivos los beneficios y privilegios parlamentarios, entre ellos la inmunidad y la irresponsabilidad. En tal sentido, se debe regular y racionalizar, para garantizar su efectividad, la regulación del mecanismo del allanamiento de la inmunidad y el fuero especial. Se hace necesario, asimismo, dignificar los sueldos y los gastos de representación de los parlamentarios.

Por último, sugerimos una revisión del tema de la pérdida de investidura, si el parlamentario ocupa una función pública en el Ejecutivo.

#### **4. Otras reformas necesarias sobre aspectos e instituciones que condicionan el funcionamiento del sistema semipresidencial propuesto**

Si bien algunos de estos aspectos no son abordados directamente cuando estudiamos lo referente a los sistemas de gobierno, ellos condicionan, sin lugar a dudas, su funcionamiento y eficacia. La propuesta de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela, debe ir acompañado de una reforma integral del orden constitucional y abordar

algunos aspectos e instituciones que determinan la viabilidad de la propuesta formulada.

#### **4.1. La eliminación de la Constitución militarista**

La reinstitucionalización democrática del país impone la eliminación de todo vestigio de la constitución militarista que hemos denunciado. Somos del criterio, que en el futuro el tema militar no tiene por qué recibir un tratamiento exhaustivo en el texto constitucional.

Sin embargo, deben consagrarse algunos principios que rigen al estamento militar, entre ellos: la cláusula de obediencia y subordinación a la autoridad civil y la no beligerancia e imparcialidad política de la Fuerza Armada; debe desaparecer el concepto amplio, envolvente y general que vincula la seguridad y defensa nacional al desarrollo integral de la nación y la corresponsabilidad compartida de la seguridad nacional entre la Fuerza Armada y los ciudadanos; se debe evitar la militarización del mundo civil y, asimismo; se debe reafirmar la naturaleza política, integradora e institucional del Presidente de la República, como Jefe de la Fuerza Armada Nacional.

#### **4.2. Fortalecimiento de los partidos políticos y financiamiento mixto**

No hay democracia sin partidos políticos. Por lo tanto, se debe favorecer su nacimiento y su desarrollo, así como el libre ejercicio de su actividad política y la de sus militantes. Para ello, se propone permitir el financiamiento mixto de los partidos políticos, de tal manera que ellos se puedan procurar sus recursos, pero a su vez, que exista el compromiso del Estado, a través del presupuesto nacional, de contribuir en su financiación, en los términos y condiciones que la ley establezca. Igualmente, se deben establecer los topes de gastos en las campañas electorales y un régimen de supervisión del gasto electoral.

La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia nos da los argumentos para plantear una reforma constitucional que definitivamente admita el financiamiento mixto de los partidos políticos. Ello así, cuando hace una interpretación amplia del artículo 67

constitucional<sup>372</sup>, que prohíbe el financiamiento público de los partidos políticos. En tal sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, señaló:

“Ciertamente, es necesario distinguir entre la financiación de los costos internos de una asociación política determinada (cualquiera sea su especie, verbigracia: partido, grupo electoral u otra unión concebida para la práctica política), que deben ser sostenidos por los miembros de la misma, pues su existencia obedece a la voluntad personal de los asociados, y el fomento patrimonial del proceso electoral, que encuentra en la campaña, una fase esencial, cuya finalidad es dar a conocer a los candidatos y sus programas, de manera que los electores se puedan pronunciar racionalmente y no de manera volitiva, sobre las diferentes opciones políticas, lo cual constituye en vez de un gasto, una inversión por constituir educación cívica electoral para el ejercicio del sufragio y la convivencia democrática.(...)

De lo expuesto, se observa que la campaña electoral, no es sólo la expresión individual o asociativa del derecho a postulación de cualquier tipo de asociación política debidamente inscrita, sino que forma parte esencial de los procesos electorales, que exigen como condición primaria, que las fuerzas políticas intervengan en la contienda electoral, en una mínima paridad entre los que concurren como aspirantes a cargos de elección popular, lo cual se logra, según De Esteban (Ob. Cit. Pág. 523), a través de dos métodos:

---

<sup>372</sup> Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.

En primer lugar, la necesidad de establecer un equilibrio económico entre actores con acceso a capitales particulares que facilitan la penetración de estos candidatos en el electorado, a través de los medios de comunicación masivos y los aspirantes sin soporte económico particular.

La referida desigualdad, no es un asunto exclusivamente relacionado con el interés particular del aspirante que ve dificultado su acceso a los electores, por carecer de los recursos necesarios para participar en una campaña electoral, que en los tiempos modernos no resulta ajena a la penetración de los medios en la sociedad y el costo que ello representa.

La segunda propuesta, a la desigualdad in comento, se refiere a la limitación económica de carácter privado y el control del Estado sobre la misma, con el fin adicional, de impedir la corrupción y la ilicitud de los fondos utilizados para las campañas.

Sobre la base de tales consideraciones, el referido autor ha señalado, que tal inconveniente se solventa a través de la financiación pública de las campañas, no en cuanto actividad de los actores políticos, sino, en cuanto a la fase fundamental del proceso electoral, cuyo desarrollo fomenta el pluralismo ideológico-político, la salvaguarda del principio de racionalidad del sufragio, la garantía de diversidad para el electorado y la exigencia de claridad económica en la obtención y gasto del presupuesto utilizado para campañas electorales.

Así, el financiamiento público de los procesos electorales y dentro de ellos, de la campaña de los aspirantes a cargos de elección popular, constituye una exigencia de control sobre los actores políticos, su presupuesto y la relación competitiva que comprenden las operaciones electorales y al mismo tiempo, una actividad inherente a un sistema electoral transparente, que propugna el debate, la participación y el protagonismo del pueblo y, por ende, desarrolla el desiderátum del preámbulo constitucional, en cuanto al carácter participativo de la democracia venezolana.

Según se ha visto, el fomento económico del Estado a las campañas electorales se encuentra adherido al principio democrático, por cuanto garantizaría que el electorado tenga acceso a las diversas propuestas que pudieran presentarse por parte de las diferentes asociaciones políticas (no sólo los partidos) sin un

respaldo económico, con lo cual, propende a la igualdad de las condiciones de penetración de los diversos candidatos.

Entonces, la norma bajo examen, responde a una visión racionalizadora del gasto público y, en concreto, se circunscribe a la imposibilidad de aportar fondos a los gastos corrientes e internos de las distintas formas de asociaciones políticas, pero en el marco de las observaciones anteriores, dicha limitación, no resulta extensiva a la campaña electoral, como etapa fundamental del proceso electoral.

Por tanto, el contenido y alcance de la norma contenida en el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a la proscripción de aportar fondos públicos a las asociaciones políticas, no limita que en el marco del proceso electoral y como gasto inherente a una fase esencial del mismo, el Estado (de acuerdo con el principio de legalidad presupuestaria y observando el principio de reserva legal que impera en materia de elecciones, según dispone el artículo 156.32 de la Carta Fundamental), destine fondos con el objeto de financiar el desarrollo de las campañas electorales, de los partidos y asociaciones políticas inscritos ante el ente comicial, en el contexto del pluralismo político como elemento esencial de la democracia participativa y racional, pero que en todo caso, requiere ex profeso, de regulación normativa por parte de la Asamblea Nacional, porque en esto descansa el ejercicio de la reserva legal<sup>373</sup>.

### 4.3. Profundización del federalismo

Debemos repensar la forma de Estado que debemos adoptar. Consideramos que una profundización del federalismo puede contribuir a generar pesos y contrapesos regionales y locales al poder político nacional; asimismo, acercar las decisiones al ciudadano, contribuyendo a la eficiencia administrativa. Se impone una transferencia importante de competencias, recursos y capacidades del poder central al estatal y municipal, y garantizar la debida autonomía normativa, funcional y fiscal de los estados de la federación.

<sup>373</sup> Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No 06-785 de la Sala Constitucional del 8 de mayo de 2008, Caso Patria para Todos (PPT) y Por la Democracia Social (PODEMOS), interpretación artículo 67 de la Constitución.

Resulta imperativo desmontar el centralismo y restablecer el federalismo. En tal sentido, se debe proceder por vía normativa a la transferencia masiva de competencias y recursos financieros a los estados y municipios. Se impone la modificación de la ley de descentralización, la Ley del Consejo Federal de Gobierno, la ley de comunas, entre otras. Se debe restablecer el situado constitucional, sincerando el ingreso ordinario en el presupuesto nacional y se debe otorgar potestad tributaria estatal y local. Los gobernadores y alcaldes deben responder a la provincia y a sus lectores y no al poder central. Debe ser política del Ejecutivo Nacional, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada evitando ser un instrumento ideologizado, regulado y controlado por el poder central.

#### **4.4. La nueva estructura de la jurisdicción constitucional: La Corte Constitucional**

La propuesta que presentamos sobre un nuevo sistema de gobierno para Venezuela, nos obliga realizar algunas reflexiones sobre la necesidad de un cambio estructural, organizativo y competencial de la jurisdicción constitucional. Ello implica entrar en el debate Sala Constitucional vs. Corte Constitucional.

Proponemos la separación de la jurisdicción constitucional, hoy asumida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de la justicia ordinaria. Debemos sustituir la Sala Constitucional, como una sala del Tribunal Supremo de Justicia, por una Corte Constitucional, con independencia funcional y presupuestaria.

Desde el punto de vista formal, quizás por su amplitud y alcance, tenemos un envidiable sistema mixto de control de la constitucionalidad, donde la justicia constitucional es asumida por todos los tribunales de la República, gracias al control difuso de la Constitución y los amparos constitucionales. Pero, además, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, asume la jurisdicción constitucional en su máxima jerarquía.

Proponemos una modificación estructural y competencial de la jurisdicción constitucional cuyo objetivo, en el ámbito estructural y organizativo sea el siguiente: i) Crear una Corte Constitucional

independiente y autónoma, a fin de separar la justicia ordinaria de la constitucional y evitar problemas de jerarquías dentro de un mismo sistema; ii) propondríamos una composición o conformación impar de magistrados (7 o 9 magistrados); iii) mandato de los magistrados largo y renovación por tercios para garantizar la continuidad de gestión y de producción jurisprudencial; iv) el proceso de designación que comprometa directamente a varios órganos el poder público: designación por el Presidente de la República, previo control parlamentario o designación por el órgano parlamentario, previa propuesta del Ejecutivo o designación mixta, donde el Senado y la Cámara de Diputados, por mayoría calificada, y el Ejecutivo, cada uno por separado y en tiempos diferentes, designen a tres magistrados.

Asimismo, planteamos un cambio en el ámbito funcional y competencial de la jurisdicción constitucional.

Para ello se hace fundamental “encauzar” las competencias de dicha Corte, a los fines de la reinstitucionalización de la jurisdicción constitucional. En tal sentido, se propone:

- a) Eliminar el recurso extraordinario de inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo nacional, estatal y municipal;
- b) Eliminar el recurso de revisión de sentencias de otras salas de las Salas del Tribunal Supremo de Justicia y de los tribunales de la República;
- c) Eliminar el avocamiento;
- d) Eliminar las autodenominadas acciones innominadas de constitucionalidad;
- e) Se hace necesario encausar la interpretación constitucional, para evitar interpretaciones desviadas del juez constitucional, cuyo fin sea legitimar y justificar decisiones políticas y que se convierta en un legislador positivo.

#### **4.5. Eliminación del Poder Ciudadano y del Poder Electoral. La Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República como órganos del Congreso y del control parlamentario**

La Constitución de 1999 consagró una división pentapartita del Poder Público Nacional. En tal sentido, agregó al Poder Ciudadano

ejercido por el Consejo Moral Republicano, cuyos órganos son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. El Poder Ciudadano, de acuerdo al texto constitucional, es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa.<sup>374</sup>

Asimismo, se le dio rango constitucional como rama del Poder Público Nacional al Poder Electoral, ejercido por el Consejo Nacional Electoral como ente rector.<sup>375</sup> Estos órganos del Poder Público, igualmente, se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria.<sup>376</sup>

Proponemos que el Poder Ciudadano y el Poder Electoral dejen de tener esa categoría de órganos del Poder Público Nacional. En tal sentido, proponemos que la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República pasen a ser órganos adscritos al Poder Legislativo, fortaleciendo su función contralora en el ámbito de los derechos humanos y del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Por su parte, el Ministerio Público proponemos pase a ser un órgano del Poder Judicial y el Consejo Supremo Electoral, como administrador electoral, sea un ente desconcentrado de la Administración Pública, con autonomía funcional y presupuestaria.

<sup>374</sup> Artículo 273. El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

<sup>375</sup> Artículo 292. El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector; y son organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.

<sup>376</sup> Artículo 294. Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

En Venezuela se impone una reforma institucional y debemos ir a la búsqueda de un nuevo sistema de gobierno. El modelo que hemos presentado en este trabajo debe cambiar. Las condiciones estarán dadas, y la voluntad política debe ir en ese sentido. La caída de la dictadura marcará la pauta para repensar el nuevo sistema de gobierno y la total reforma institucional y constitucional. El país se ha ganado el derecho a cambiar.

## **APÉNDICE**



## CUADRO COMPARATIVO NO. 1

Constitución	Duración del Mandato	Reelección Inmediata	Reelección luego de 1 o más períodos	No reelección	Comentario
1811	4			X	Triunvirato, Elección indirecta. No habla de Reelección. Reemplazo al cabo de 4 años.
1819	4	X			
1821	4	X			
1830	4		X		
1857	6				Se admitía la reelección indefinida
1858	4		X		
1864	4		X		
1874	2		X		
1881	2		X		
1891	2		X		
1893	4		X		
1901	6		X		
1904	6		X		
1909	4		X		
1914,1922,1925,1928,1929,1931, (período gomecista)	7				Se admitía la reelección indefinida
1936	5		X		
1945	5		X		
1947	5		X		
1953	5				Se admitía la reelección indefinida
1961	5		X		
1999	6		X		Reelección indefinida en virtud de enmienda constitucional.



## CUADRO COMPARATIVO NO. 2

<b>País</b>	<b>Duración de Mandato</b>	<b>Reelección Inmediata</b>	<b>Reelección luego de 1 o más períodos</b>	<b>Reelección Indefinida</b>	<b>No reelección</b>	<b>Comentario</b>
Argentina	4	X				Puede reelegirse nuevamente transcurrido un periodo
Bolivia	5	X				Por vía judicial se admitió reelección indefinida
Brasil	4	X				
Chile	4				X	
Colombia	4	X				Una sola reelección inmediata. Modificado por Reforma 2004 Ratificado por Sentencia.
Costa Rica	4	X				
Cuba	5	X				
Ecuador	4	X				
El Salvador	5		X			Puede Reelegirse transcurrido un periodo.
Honduras	4	X				Por vía judicial se admitió la reelección inmediata y se modifica la constitución que la prohíbe.
Guatemala	4				X	
México	6				X	
Nicaragua	5		X			Por vía judicial se admitió la reelección indefinida
Panamá	5		X			Puede reelegirse transcurrido dos periodos.
Paraguay	5				X	
Perú	5		X			Modificado en el 2000 por reforma. Puede reelegirse transcurrido un periodo.
Rep. Dominicana	4	X				
Uruguay	5		X			Puede reelegirse transcurrido un periodo.
USA	4	X				
Venezuela	6			X		



## BIBLIOGRAFÍA

1. Alfonso Carvallo, Francisco. El Sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela. Revista de Derecho Público No. 132. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.
2. Andueza, José Guillermo. La Función Constitucional de los Ministros. Cuadernos Docentes del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Caracas, 1989.
3. Andueza, José Guillermo. El Congreso: Estudio Jurídico. 5ª edición. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1993.
4. Andueza, José Guillermo. Las Potestades Normativas del Presidente de la República. Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. UCV. Tomo III. Caracas, 1979.
5. Ardant, Philippe. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. L.G.D.J. 17º Édition. París, 2005.
6. Aveledo, Ramón Guillermo. Juicio Político en sede Parlamentaria a partir del caso de Dilma Rousseff. Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios No. 5. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2016.
7. Aveledo, Ramón Guillermo. Curso de Derecho Parlamentario. Universidad Católica Andrés Bello e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Caracas, 2013.
8. Ayala Corao, Carlos. El Referendo Revocatorio, Una Herramienta Ciudadana de la Democracia. Los Libros del Nacional. Caracas, 2004.
9. Ayala Corao, Carlos. El régimen Presidencial en Venezuela y los Planteamientos para su Reforma. En Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.
10. Barrero Ortega, Abraham y María Holgado González. Obra Colectiva Derecho Constitucional para el siglo XXI. Tomo II. Editorial Aranzadi. 2006.

11. Brewer Carías, Allan R. Las Constituciones de Venezuela. Compilación y Estudio Preliminar. Biblioteca de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1997.
12. Brewer Carías Allan R. La Constitución de 1999: El Estado Democrático y Social de Derecho. Segunda Edición. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.
13. Brewer Carías, Allan R. Historia Constitucional de Venezuela. Colección Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2013.
14. Brewer Carías, Allan R. La destrucción del Estado de Derecho, la Ruina de la Democracia y la Dictadura. Colección Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XVI. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.
15. Brewer Carías, Allan R. El Desmantelamiento de la Democracia y el Estado Totalitario. Colección Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XV. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.
16. Brewer Carías, Allan R. Concentración y Centralización del Poder y Régimen Autoritario. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo IX. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015.
17. Brewer Carías, Allan R. El Juez Legislador y la Patología de la Justicia Constitucional. Colección Tratado de Derecho Constitucional. Tomo XIX. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017.
18. Cadart, Jacques. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. LGDJ. 2da. Édition. París, 1979.
19. Carpizo, Jorge. Concepto de Democracia y Sistemas de Gobierno en América Latina. UNAM. 2007.
20. Carpizo Jorge. Propuesta de una Tipología del Presidencialismo Latinoamericano. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
21. Carpizo, Jorge. Tipos de Presidencialismo en América Latina. Compilador Lanzaro, Buenos Aires. 2001.
22. Chantebout, Barnard. Droit Constitutionnel. Éditions Dalloz. 22e Édition. París, 2005.

23. Chapus, René. *Droit Administratif General*. Éditions Montchrestien. *Precis Domat*. París, 1985.
24. Debbasch, Charles, Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier et Jean Claude Ricci. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Ed. Económica. París, France, 1973.
25. Escovar Salom, Ramón. *La Constitución y el Poder Militar en la Constitución de 1999*. Biblioteca de la Académica de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. 2000.
26. Espinosa-Saldaña, B Eloy. *Presidencialismo Latinoamericano: Sus alcances, los riesgos que genera la plena vigencia del Estado de Derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
27. Fernández Segado, Francisco. *Estudios de Derecho Electoral*. Ediciones Jurídicas. Lima, 1997.
28. Fernández Villegas, Gerardo. *Los Decretos Leyes*. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992.
29. García Ramírez, Sergio y Julieta Morales Sánchez. *Consideraciones sobre el principio de legalidad penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Cuestiones Constitucionales*. No. 24. México, 2011.
30. García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. *Manuales de la Revista de Occidente*. Segunda edición. Madrid, 1951.
31. Gros Espiell, Héctor. *El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*. UNAMN. México, 1977.
32. Holgado González, María. *Partidos y Representación Política*. *Derecho Constitucional para el Siglo XXI*. Tomo II. *Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Editorial Aranzadi. Sevilla, 2006.
33. Lares Martínez, Eloy. *Los Ministros Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. UCV. Tomo III. Caracas 1979.
34. Linz, Juan J. *Los peligros del Presidencialismo*. UNAM. 1993.
35. Linz Juan, Dieter Nohlen, Néstor P. Sagüés, Humberto Nogueira A., Carlos Ayala Corao y Francisco Eguiguren P. *Reforma del Presidencialismo en América Latina presidencialismo vs parlamentarismo*. Editorial Jurídica venezolana. 1993.

36. Maihofer, Vogel y Benda, Hesse, Heyde. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Marcial Pons. 2001.
37. Mainwaring Scott y Shugart Matthew. Juan Linz: Presidencialismo y Democracia. (Revisión Crítica).
38. Matheus Fernández, Juan Miguel. La Irresponsabilidad e Inmunidad Parlamentaria en la Constitución de 1999. Revista de la Facultad de Derecho No. 62-63. Caracas, 2007-2008.
39. Nohlen, Dieter Sistemas de Gobiernos, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Fundación Friedrich Naumann. 1999.
40. Nohlen, Dieter. Presidencialismo versus Parlamentarismo: Dos Enfoques contrapuestos. Revista de Estudios Políticos Nueva Época No. 99. Madrid, 1998.
41. Nohlen, Dieter. Presidencialismo versus Parlamentarismo en América Latina. Revista de Estudios Políticos Nueva Época No. 74. Madrid 1991.
42. Nohlen, Dieter. El Presidencialismo Comparado. Revista de Altos Estudios Europeos No.1. Madrid.
43. Nohlen, Dieter. Sistemas de Gobierno. Perspectivas conceptuales y comparativas en Reformas al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.
44. Nogueira Alcalá, Humberto. El Régimen Semipresidencial: Una Alternativa viable al Presidencialismo Chileno. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.
45. Nogueira Alcalá, Humberto. Los Presidencialismos Latinoamericanos. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
46. Orozco Henríquez, J. Jesús. Consideraciones sobre la Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales en América Latina. El Control del Poder, Libro Homenaje a Diego Valadés. Petar Häberle y Domingo García Belaunde. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección Peruana. Cuadernos del Rectorado. Universidad Inca Garcilaso de la Vega y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomo I.

47. Pierre Pactet, Ferdinand Mélin Soucrananien. Éditions Dalloz, 24e. Édition. París, 2005.
48. Rondón Nucete, Jesús. Bicameralismo Venezolano. Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. UCV. Tomo III. Caracas, 1979.
49. Sagüés, Néstor Pedro. Formas de Gobierno: Aproximaciones a una Teoría del Control Parlamentario sobre el Ejecutivo. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.
50. Sagüés, Néstor Pedro. Parlamentarismo y Presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El “Minipremier” en Perú y Argentina. Experiencias y Perspectivas. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Editorial Aranzadi. Navarra, 2006.
51. Schneider, Juan P. Manual de Derecho Constitucional. Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde y otros. 2da. Edición. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, 2001.
52. Serraferró, Mario D. Presidencialismo y Reforma Política en América Latina. Revista del Centro de Estudios Constitucionales No.8. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid 1991.
53. Tarre Briceño, Gustavo. Solo el Poder Detiene al Poder. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014.
54. Tovar, Orlando. Derecho Parlamentario. Colección Historia Constitucional Venezolana. UCV. Caracas, 1973.
55. Valadés, Diego. La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales. 2da. Edición. UNAM. 1998.
56. Villabella Armengol, Carlos Manuel. Dilema Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina. Apuntes sobre la realidad en el Siglo XXI. Latin America: Presidentialism Vs. Parliamentarism. Facts about the dilemma in the 21st Century. Estudios constitucionales Vol.16 No. 1. Santiago, 2018.



Este libro se terminó de imprimir en el mes de julio de 2019, en los talleres gráficos de Editorial Torino. RIF.: J-30143170-7, Teléfonos: (212) 239.7654, 235.2431. En su composición se emplearon tipos de la familia Times New Roman y Frutiger. Para la tripa se usó papel Bond 20 grs.

ISBN: 978-980-18-0639-4



9 789801 806394