

Los pecados capitales del sistema de gobierno en Venezuela y el falseamiento del estado de derecho

Gerardo Fernández V.

Profesor derecho constitucional
e Individuo de Número
de la Academia de Ciencias Políticas y
Sociales de Venezuela.

Sumario:

- 1.- El mandato presidencial excesivamente largo.
- 2.- La reelección indefinida del Presidente de la República.
- 3.- El sistema electoral simple para elegir al Presidente de la República.
- 4.- El Vicepresidente Ejecutivo no electo.
- 5.- La habilitación legislativa, sin límites ni controles.
- 6.- La constitución militarista.
- 7.- Unicameralismo parlamentario. Parlamento debilitado por su estructura y organización.
- 8.-La estructura monocéfala en el ejecutivo y la inexistencia de salidas institucionales a las crisis de gobernabilidad.
- 9.- Otras debilidades que afectan el sistema de gobierno: centralismo exacerbado y debilitamiento institucional de los partidos políticos.

El sistema de gobierno consagrado en la constitución venezolana de 1999, ha favorecido un exacerbado desequilibrio institucional a favor de poder ejecutivo nacional, vulnerando el principio de la separación de poderes, pilar fundamental de la democracia, y creando las condiciones para el falseamiento del estado de derecho en Venezuela y la ruptura del orden constitucional.

Pretendo exponer en este trabajo las debilidades, los errores, los pecados capitales en que incurre el sistema de gobierno presidencialista consagrado en la constitución, que han favorecido ese desequilibrio institucional y que han contribuido de manera definitiva al falseamiento del estado de derecho en nuestro país.

Identificaremos y analizaremos los pecados capitales del sistema de gobierno que favorecen y profundizan el desequilibrio institucional a favor del ejecutivo, a saber: el mandato largo, fijo y rígido del Presidente de la República, que profundiza la crisis de gobierno por la permanencia excesiva de una misma persona en el cargo; el sistema electoral presidencial

simple, que no favorece al candidato ganador gozar de una sólida legitimidad de origen; la reelección indefinida, que conduce a la autocracia y al caudillismo; el Vicepresidente Ejecutivo designado que no goza de legitimidad para subrogarse en la presidencia de la república, en casos de falta absoluta; la habilitación legislativa sin límites temporales, materiales y sin control político, que en caso de mayorías presidencial y parlamentaria que coincidan pueden producir abandono de la función legislativa por parte del parlamento; el poder legislativo debilitado estructuralmente y funcionalmente, en virtud del unicameralismo; la constitución militarista, que desvirtúa y debilita la institucionalidad de la fuerza armada; la estructura monocéfala del ejecutivo, que maximiza los riesgos de desgaste y deslegitimación del jefe de estado y de gobierno como una misma autoridad agravado por la inexistencia de salidas institucionales a las crisis de gobernabilidad y; por último, el centralismo exacerbado y el debilitamiento de los partidos políticos.

Todo lo anterior constituyen características específicas del sistema de gobierno venezolano que contribuyen, crean las bases, para el desequilibrio institucional, el falseamiento del estado de derecho y el quiebre constitucional que vive Venezuela.

1.- El mandato del Presidente de la República excesivamente largo.

El artículo 230 de la constitución venezolana establece un período presidencial de seis años. En comparación con los demás países del continente, definitivamente, constituye uno de los mandatos más largos, junto con el consagrado en la constitución mexicana, con la particularidad, que en México no se admite la reelección presidencial.

En un sistema presidencialista como el nuestro, donde el mandato es rígido y fijo, diseñado para no ser interrumpido, y que no cuenta con salidas institucionales que nos permitan la resolución rápida y no traumáticas a los conflictos derivados de las crisis de legitimidad gubernamental, lo que generan es que las crisis en cuestión se conviertan en crisis de estado y se genere un entrapamiento político de muy difícil resolución.

Es un hecho normal en política, que la legitimidad de origen obtenida con el apoyo electoral al momento de la elección presidencial, se vaya diluyendo en el tiempo, todo ello por el lógico desgaste político que genera la gestión gubernativa. Mientras más años en el poder, mayor desgaste, lo cual se agrava si la solución electoral para la alternancia en el poder se aleja en el tiempo.

Además, la prolongada permanencia en el poder del jefe del ejecutivo favorece que las instancias de control político del estado se vayan “colonizando” por el controlado, favoreciendo el desequilibrio institucional, perturbador del orden democrático. Un presidente de la república con una permanencia muy larga va a participar por mucho tiempo de manera directa o indirecta en los actos de designación de las otras autoridades políticas del estado y con ello su influencia puede ser dañina para la autonomía e independencia de los otros órganos el poder. 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.

Un mandato largo podría ser un mecanismo para reducir o limitar temporalmente el control electoral y de los otros órganos del poder sobre el gobierno y, por ello, constituye 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. Mientras más corto es el mandato presidencial, más cerca están las posibilidades de un control político electoral.¹ Por ello, la tendencia en los sistemas constitucionales del continente es consagrar mandatos presidenciales a 4 años.

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. El mandato largo, en el contexto descrito, contribuye al desequilibrio entre los órganos del poder a favor del ejecutivo, lo cual fácilmente conduce al falseamiento de estado de derecho.

2.- La reelección indefinida del Presidente de la República

La constitución venezolana en su Enmienda No. 1 del 15 de febrero de 2009, establece la reelección indefinida.² Lo anterior constituye el más grande de los pecados capitales del

¹ Sobre este punto es interesante ver la reflexión que realiza la Corte Constitucional colombiana en 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.

² Enmienda N° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

sistema. La reelección indefinida 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 presidencial largo de seis años.

En primer lugar, la reelección indefinida es un atentado al principio de la alternabilidad en el poder, piedra angular de la libertad política y de nuestra constitución republicana, consagrado en el artículo 6 del texto fundamental.³

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

Artículo 1º. Se enmienda la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, mediante la modificación de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230, en la forma siguiente:

Artículo 160. El gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador o Gobernadora. Para ser Gobernador o Gobernadora se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

El Gobernador o Gobernadora será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que voten. El Gobernador o Gobernadora podrá ser reelegido o reelegida.

Artículo 162. El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y de los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal.
2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.
3. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en cuanto les sean aplicables. Los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos o reelegidas. La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo.

Artículo 174. El gobierno y la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida.

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

Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida.

Artículo 2º. Imprímase íntegramente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y publíquese a continuación de esta Constitución la Enmienda sancionada y anótese al pie de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 del texto constitucional la referencia de número y fecha de esta Enmienda.

Sancionada por la Asamblea Nacional a los catorce días del mes de enero de dos mil nueve y aprobada por el pueblo soberano de la República Bolivariana de Venezuela, mediante referendo constitucional, a los quince días del mes de febrero de dos mil nueve. Año 198º de la Independencia y 149º de la Federación.

Plaza Pérez Bonalde de Catia Parroquia Sucre Municipio Libertador, en Caracas, a los diecinueve días del mes de febrero de dos mil nueve. Años 198º de la Independencia, 149º de la Federación y 11º de la Revolución Bolivariana.

³ 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.

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.

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.

Sobre los efectos y consecuencias nefastas para la democracia se han pronunciado, tanto el Tribunal Supremo de Justicia venezolano, en Sala Electoral⁴, como la Corte Constitucional de Colombia al momento de conocer 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. 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 replacen al gobernante de turno.⁵

⁴ 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.

⁵ 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.

Por demás debemos señalar, que la tradición republicana y la historia constitucional venezolana han impuesto el principio de la no reelección indefinida en Venezuela. Ya desde la constitución originaria de 1811 se negaba la reelección indefinida y 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.

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.

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, prohibiendo la reelección presidencial.

Lamentablemente, países como Bolivia⁶, Honduras⁷ y Nicaragua⁸, 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 ecuatoriano, 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. 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

⁶ 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>

⁷ Corte Suprema de Justicia de Honduras. Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 22 de abril de 2015.

⁸ Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Sentencia No. 504 de la Sala Constitucional de fecha 19 de octubre de 2009.

como reforma constitucional por conducto del Poder Legislativo.⁹ 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.

En definitiva, la reelección indefinida al vulnerar, como lo hemos señalado anteriormente, el principio de la alternancia en el poder y favorecer el caudillismo, atenta contra la democracia misma y con ello el falseamiento del estado de derecho y el quiebre de orden constitucional.

3.- El sistema electoral simple para elegir al Presidente de la República.

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 el 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.¹⁰

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 electoral simple, como el consagrado en la constitución, 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.

⁹ Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 001-14-DRC-CC de fecha 31 de octubre de 2014. Caso No. 0001-14-RC.

¹⁰ Artículo 228. 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.

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. Lo anterior podría convertirse en una fuente de inestabilidad gubernamental, que en el contexto de nuestro sistema de gobierno, seguramente redundará en favorecer el falseamiento del estado de derecho. Este sistema electoral es un elemento de distorsión político-constitucional que contribuyen a la imperfección del sistema.

4.- El Vicepresidente Ejecutivo no electo.

Conforme al sistema constitucional venezolano, el Vicepresidente Ejecutivo es un funcionario designado por el Presidente de la República, por lo tanto, de libre nombramiento y remoción. Al ser el Vicepresidente Ejecutivo 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. 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 o en fórmula 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.

La situación resulta más complicada, cuando se produce la vacante absoluta en la presidencia de la república en los dos últimos años del período constitucional. En este caso, el Vicepresidente Ejecutivo es llamado a culminar el mandato presidencial.¹¹ En este supuesto, 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. Esta crisis, sin lugar a dudas, contribuiría, en el contexto estudiado, al desequilibrio y al falseamiento del estado de derecho y podrían profundizar una situación que conduzca a la ruptura misma de orden constitucional.

5.- 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.”

El problema radica, en que la constitución no señala mayores requisitos de forma y de fondo que se debe cumplir para otorgar la habilitación legislativa y dictar los decretos leyes

¹¹ 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.

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. Todo lo cual conduce al falseamiento el estado de derecho.

Constituye 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.

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. Sobre este tema, nuestro texto constitucional nada prescribe, cometiendo un grave error al permitir que la habilitación pueda invadir toda la reserva legal.

Igualmente, 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.¹²

En definitiva, las habilitaciones legislativas han tenido un ámbito temporal excesivo y un alcance material general, vago, abstracto e impreciso; más que una habilitación, constituye el abandono de una potestad parlamentaria fundamental para dar paso a la práctica de legislar a favor del ejecutivo y en detrimento del Poder Legislativo. Ello vulnera el principio de la separación de poderes y el equilibrio democrático que debe existir entre el legislativo y el ejecutivo.

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.

La Constitución de 1999 permite ese desequilibrio y hace de este instrumento un mecanismo de distorsión de la estabilidad democrática misma y puede conducir muy fácilmente a falseamiento del estado de derecho.

6.- La constitución militarista

El régimen de seguridad y defensa establecido en la Constitución de 1999, constituye “un pecado capital” del sistema presidencialista. La constitución es militarista y 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

¹² 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 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.

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.

En primer lugar debemos señalar, que conforme a la constitución de 1999, en sus artículos 322¹³ y 326¹⁴, 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.

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.

Por su parte el artículo 328 constitucional¹⁵ consagra, que la Fuerza Armada Nacional tiene una participación activa en el desarrollo nacional. Bajo este concepto amplio, envolvente y

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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.

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 términos del artículo 329,¹⁶ 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.

¹⁶ 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.

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 constituyente de auspiciar un estado militarista, en detrimento del estado civil.

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.¹⁷

Se pretende eliminar el carácter institucional, profesional y apolítico de la institución, contemplado en la constitución, 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.

¹⁷ 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 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/>

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 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.¹⁸

La Constitución en su artículo 330,¹⁹ 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 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.

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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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, que le asigna al Presidente de la República competencias específicas desde el punto de vista operativo.²⁰ y Asimismo, se le otorga al Presidente de la República, en su carácter de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, 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

²⁰ 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.

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.

La constitución militarista descrita atenta contra la civilidad republicana y, en definitiva, desequilibra el poder mismo, favoreciendo al ejecutivo. Ese desequilibrio anti democrático ha contribuido en Venezuela al falseamiento del estado de derecho y con ello a la desinstitucionalización de la fuerza armada.

7.- Unicameralismo parlamentario. Parlamento debilitado por su estructura y organización

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.

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.

No existe una justificación lógica, racional y técnica para romper con la tradición bicameral e imponer el unicameralismo parlamentario. 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.

Resulta absurdo justificar el bicameralismo, como lo pretende el constituyente de 1999, en la necesidad de simplificar el procedimiento de formación de la ley y en disminuir los órganos de control del parlamento, para reducir costo. 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,

además, para rebatir el argumento economicista para justificar el unicameralismo, 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.”²¹

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.

Parlamento debilitado, favorece el desequilibrio del poder a favor del ejecutivo y, con ello, como lo hemos sostenido, al falseamiento del estado de derecho.

²¹ 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.

8.- La estructura monocéfala en el ejecutivo y la inexistencia de salidas institucionales a las crisis de gobernabilidad y las crisis parlamentarias. Crisis de gobierno o crisis parlamentarias son crisis de Estado.

Todo lo pecados capitales antes expuesto, se ven agravados por un tema de fondo del sistema de gobierno presidencialista y en particular, del sistema venezolano.

El presidencialismo latinoamericano y, en particular el venezolano, es la rigidez constitucional que no permite salidas rápidas e institucionales a las crisis de gobernabilidad.

El Presidente de la República, jefe de estado y jefe de gobierno, por la naturaleza y cúmulo de sus funciones está sometido, sin duda alguna, por el cúmulo de funciones que ejerce, al normal desgaste político y, en consecuencia, a una eventual y siempre probable pérdida de legitimidad y confianza.

En caso de producirse una crisis de legitimidad o confianza en el poder ejecutivo, el sistema de gobierno presidencialista no ofrece salidas fáciles o rápidas, no traumáticas, para solventarlas. De existir (referendo revocatorio o juicios políticos, por ejemplo), son mecanismos complejos y difíciles de activar que siempre dejan traumas políticos y sociales, más que solución definitiva a la 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 la normalidad gubernativa. Asimismo, el gobierno y su jefe 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.

El sistema de gobierno presidencial y presidencialista 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.

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 han servido para cercenar derechos políticos de los ciudadanos y agudizar la crisis de estado.²²

Igualmente y solo para abonar la tesis planteada, podemos mencionar las muchas salidas traumáticas en virtud de las crisis de confianza o legitimidad: en Perú, en la época del Presidente Alberto Fujimori en el año 2000; en Ecuador, frente a una crisis de legitimidad en cabeza del Presidente Abdalá Bucaram Ortiz, en 1997 y el derrocamiento de Jamil Mahuad Witt en el año 2000; en Panamá, en la época del Presidente Manuel Noriega que provocó hasta una invasión por parte de los Estados Unidos de América y la captura del presidente; en Chile, el 11 de septiembre de 1973, cuando se produjo un golpe de estado y la muerte del Presidente de la República, que permitieron la sucesión en el poder; en Brasil, en 2016 el juicio político a Dilma Rousseff; en Argentina, con la dimisión del Presidente de la Rúa en el año 2001; en Paraguay, con la renuncia de Raúl Cubas Grau en 1999, ante la

²² En Venezuela, 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. Todo ello después de dos intentos de golpe militar en febrero y noviembre de 1992. Caso 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 (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.) 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. Años después, la crisis de estado aún se mantiene.

amenaza de juicio político; en Bolivia, con la expulsión de Gonzalo Sánchez de Losada en el año 2003 y la renuncia de Carlos Mesa Gisper en el año 2005, entre otros casos.

En definitiva, el presidencialismo latinoamericano y, muy particularmente el venezolano con sus especificaciones propias, no está concebido para darle 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. Este último planteamiento, por lo demás, agrava la situación en la medida que dificulta las recomposiciones institucionales y las salidas constitucionales a las graves crisis que el mismo sistema favorece que surjan. Así, cuando hay los primeros intentos de falseamiento del estado de derecho, el sistema mismo rígido y fijo, no permite auto protegerse.

9.- Otras debilidades que afectan el sistema de gobierno: Centralismo y debilitamiento de los partidos políticos.

Trataremos dos temas que tienen incidencia relevante y, sin lugar a dudas, condicionan al sistema de gobierno: la forma de estado (federalismo y el centralismo) y el sistema electoral y los partidos políticos.

Consideramos que estos temas influyen de manera determinante en la caracterización del sistema de gobierno establecido en la 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.

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 1999.²³

²³ 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.

Durante la vigencia de la constitución de 1999, los gobiernos y regímenes de turno, han 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, los ciudadanos y la empresa privada. Todo ello propicia un desequilibrio institucional del poder, en beneficio del Ejecutivo Nacional, tanto por vía legislativa,²⁴ por vía administrativa²⁵, como por vía judicial²⁶. El resultado la transferencia de competencias asignadas a los estados y municipios al poder central; un estado central hipertrofiado, controlador, punitivo y regulador al máximo, ineficiente, corrupto, que ha alejado al ciudadano y a la empresa de la solución de los problemas y ha cercenado la iniciativa privada y la pública regional y local.

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 y con ello el falseamiento del estado de derecho.

Sobre el tema 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”.²⁷ 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

²⁴ 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 Tránsito 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

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 la actual. Y aunque deseable, la democracia directa es impracticable.”²⁸

En los términos de Abraham Barrero y la misma María Holgado González, “Resulta incuestionable que los partidos son los cauces 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.”²⁹

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.”³⁰

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.³¹

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.

²⁸ Abraham Barrero y María Holgado González *Op.cit.* Págs. 2691 y 2692.

²⁹ Abraham Barrero Ortega y María Holgado González. *Op.cit.* Pág. 2613.

³⁰ Abraham Barrero Ortega y María Holgado González. *Op.cit.* Pág.2613.

³¹ 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.

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.

En este contexto dictatorial que ha vivido Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1999 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, el sistema electoral para cuerpos colegiados adoptado durante la vigencia de la constitución de 1999, ha obstaculizado el surgimiento de nuevos partidos y el control político sobre el administrador electoral ha cercenado el derecho ciudadano y asociativo, a través de los partidos, al sufragio activo y pasivo.

Todo lo anteriormente expresado en este trabajo, profundizan el desequilibrio en el poder y contribuyen al falseamiento dramático del estado de derecho en Venezuela y al quiebre absoluto del orden constitucional y democrático del país.

En caracas, mayo de 2021.