El régimen presidencial de Venezuela

di Carlos Ayala Corao

Abstract: *The presidential regime in Venezuela* – The article addresses the functioning of the Presidential form of government in Venezuela, discussing its constitutional framework and the its current challenges.

Keywords: Presidentialism; Venezuela; Form of Government; Maduro; Latin America.

Introducción

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

Es importante anotar que muchos de nuestros presidentes incluso antes de llegar a su cargo han sido *caudillos*. De allí que una vez convertidos en presidentes, las constituciones les quedan pequeñas frente a los poderes de mando militar, político, social y económico, que ellos quieren ejercer, sin un control efectivo. Desafortunadamente, salvo contadas excepciones, ni nuestros congresos ni nuestras cortes o tribunales han sido capaces de ejercer un control efectivo de los abusos o excesos de poder de nuestros presidentes. A ello debemos añadir que, salvo las excepciones en el siglo XIX de José María de Vargas, Juan Pablo Rojas Paúl y Raimundo Andueza Palacios y los presidentes civiles del siglo XX entre 1959 y 1998, Venezuela ha sido gobernada por presidentes militares o civiles bajo una tutela o alianza militar (2013, hasta la fecha).

De allí que en el presente trabajo debamos hacer de entrada una advertencia: el sistema de gobierno presidencial establecido en nuestras constituciones, no ha coincidido con el sistema presidencialista desarrollado en la práctica. Este divorcio entre la constitución y la realidad ha sido más radical,

evidentemente en los casos de los gobiernos autoritarios y las dictaduras. Y en las democracias, los presidentes con apoyo partidario mayoritario en el Congreso han sido mucho más poderosos con tendencia a extralimitarse; mientras que, los presidentes con apoyo parlamentario minoritario han sido mucho más débiles, y sujetos a mayores controles, acuerdos impuestos y concesiones.

I. Los principales elementos del presidencialismo venezolano

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

En consecuencia, el Presidente de la República en la Constitución de 1999 ganó poderes respecto a lo establecido en la Constitución de 1961: no sólo porque su período pasó de 5 a 6 años, pudiendo ser reelecto de inmediato; sino además, por las facultades adicionales que vimos arriba. Pero además, en la práctica, el Presidente ha sido más poderoso que muchos otros en nuestra historia, no sólo por los inmensos ingresos públicos que ha tenido el país en estos años provenientes del petróleo, sino por elementos esenciales como la falta de independencia de los demás poderes públicos, los cuales han pasado a depender políticamente del Ejecutivo Nacional. Esta falta de independencia ha llevado en la práctica a una inexistencia de los controles constitucionales que deben ejercer sobre el Presidente órganos como la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia, la Defensoría de Pueblo, la Contraloría General y la Fiscalía General de la República. Además de ello es evidente la discrecionalidad con la cual se han administrado los recursos públicos a través de mecanismos que no por creativos, efectivos o innovadores, carecen de verdaderos controles.

Los sistemas de gobierno básicamente dependen de las relaciones que se dan entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, particularmente con relación al nombramiento, ejecución y control del gobierno. Las fórmulas clásicas presidencial y parlamentaria han dado lugar a fórmulas mixtas, que van desde las presidenciales clásicas con controles parlamentarios, semi presidenciales o semi parlamentarios y parlamentaria, entre otras. En ese sentido, el sistema constitucional de gobierno venezolano ha sido descrito como un “presidencialismo mixto” o un “presidencialismo con sujeción parlamentaria”. Sin embargo, en la realidad este sistema depende más del apoyo parlamentario mayoritario que obtenga el presidente y del control político del resto de las instituciones.

1. Las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo: los controles congresionales al presidente de la república

En Venezuela -al igual que en casi toda Latinoamérica- la evolución constitucional desde 1811 se ha esforzado por tratar de someter a la figura presidencial y a sus ministros, a una serie de controles congresionales¹, que le permitan al órgano del poder legislativo hacer su contrapeso y fiscalización al poder ejecutivo. Estos esfuerzos se han concretado en la asignación de las atribuciones de los congresos o alguna de sus cámaras (o en su caso a la asamblea nacional), para ejercer controles previos y posteriores a la gestión administrativa del ejecutivo; y para realizar controles de carácter investigativo a funcionarios públicos e interpelarlos. Sin embargo, la composición política de la cámara y el sistema de lealtad y disciplina partidista, han hecho en nuestro caso prácticamente imposible el ejercicio real y efectivo de estos controles cuando el partido de gobierno tiene la mayoría del poder legislativo.

Históricamente se ha pretendido que el poder legislativo sea el bastión desde el cual el poder civil vigilara al caudillo. Sin embargo, este proyecto ha tropezado con la tendencia de los presidentes a ejercer un poder sin controles ni límites. En ese sentido, en Venezuela -como en general de América Latina-, el proyecto de establecer una presidencia limitada y controlada por el congreso (ahora asamblea nacional), ha tenido que enfrentar una concepción de un presidente salvador del pueblo, mesiánico o caudillista. Ello ha generado una falsa controversia no resuelta, entre las nociones de “eficiencia”, “legalidad” y “arbitrariedad”. En la historia de Venezuela un ejemplo de ello lo constituyeron los hechos ocurridos tempranamente en 1848 bajo la Constitución de 1830, cuando la mayoría conservadora del Congreso de Venezuela propuso enjuiciar al Presidente José Tadeo Monagas por sus desmanes y arbitrariedades. Sin embargo, ese intento fracasó ya que culminó en el “asalto” o “asesinato al

¹ Usamos indiferentemente el vocablo en español “congresional” aceptado por la Real Academia de la Lengua Española, para referirnos a los controles del órganos del poder legislativo nacional en los sistemas presidenciales, comúnmente conocido como el congreso (o excepcionalmente también, asamblea nacional); y el vocablo “parlamentario”, igualmente referido al órgano legislativo (comúnmente el parlamento) en los sistemas parlamentarios.

Congreso” el 24 de enero de 1848 ordenado por el propio Monagas. Ello tuvo como consecuencia, la subordinación del Congreso la élite civil al caudillo de turno. En efecto, como lo afirma Andueza, “a partir de esa fecha el poder presidencial no encontrará más limitaciones”, y “a partir de esa fecha el Congreso pierde su independencia y se convierte en una reunión de amigos del Presidente de la República o miembros del partido gobernante”².

Ya a mediados del siglo XX, durante la democracia, bajo la Constitución de 1961, varias de las atribuciones del presidente de la república estaban sometidas a control del congreso de la república, y en concreto del senado, como es el caso de los nombramientos de los jefes de misiones diplomáticas y el Procurador General de la República³; el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales, desde Coronel o Capitán de Navío, inclusive⁴; la enajenación de bienes inmuebles del dominio privado de la Nación⁵; el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en Venezuela⁶; y la salida del Presidente de la República del territorio nacional⁷, entre otras.

Esta relación de controles congresionales o parlamentarios cedió a favor del presidente de la república en la Constitución de 1999. Así por ejemplo, en esta Constitución se eliminaron los controles parlamentarios de las facultades presidenciales relativas al ascenso de oficiales de las Fuerza Armada Nacional, desde Coronel o Capitán de Navío y la salida del Presidente de la República del territorio nacional. Otra facultad del presidente de la república que resultó aumentada peligrosamente y en contra de principios universales de los derechos humanos⁸, fue la relativa a la legislación por decretos leyes en materias reservadas a la ley. Bajo la Constitución de 1961, el Congreso sólo podía habilitar al presidente para dictar decretos leyes en “materia económica o financiera”⁹. Por lo cual, el congreso, al sancionar las leyes habilitantes, determinaba las materias económicas o financieras y el tiempo por el cual autorizaba al presidente para dictar decretos leyes. En cambio, bajo la Constitución de 1999, las facultades legislativas del presidente de la república que puede habilitarle mediante ley la asamblea nacional no están circunscritas a las materias económicas o financieras, sino que se hace referencia abierta a “las materias”, lo cual ha incluido la creación de delitos, penas y tributos¹⁰. En nuestra opinión, mediante un debido control de convencionalidad, estas materias

² José Guillermo Andueza, “El Presidenzialismo Venezolano”, *Derecho Constitucional 1811-1961*, Barquisimeto, 1991, p. 97.

³ Art. 190, ordinal 16º, Constitución de 1961.

⁴ Art. 150, ordinal 5º, Constitución de 1961.

⁵ Art. 150, ordinal 2º, Constitución de 1961.

⁶ Art. 150, ordinal 4º, Constitución de 1961.

⁷ Art. 150, ordinal 6º, Constitución de 1961.

⁸ Nos referimos a las materias de reserva legal, tales como el establecimiento de delitos y penas, así como las restricciones aceptables a los derechos humanos únicamente mediante ley, conforme a los artículos 9 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁹ Art. 190, ordinal 8º, Constitución de 1961.

¹⁰ Art. 203, último aparte, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Constitución de 1999). Ver *supra*, nota número 8.

deben considerarse excluidas de los decretos leyes, conforme al concepto de reserva de ley en el Derecho internacional de los derechos humanos¹¹.

En Venezuela como en gran parte de América Latina los controles congresionales no han logrado convertirse en mecanismos institucionales de control efectivo al ejercicio desmedido y arbitrario del poder ejercido por los presidentes, aún los democráticos. Esta aseveración ha tenido su excepción, en el caso de presidentes democráticos (1959-1998) que no tuvieron la mayoría de su partido en el congreso. En estos casos, la separación de poderes tendió a extremarse, y los conflictos irrumpieron entre un legislativo con desmanes contralores y un ejecutivo que se resistía a quedar sometido.

En definitiva, el problema de los controles congresionales al presidente, es un problema que ha probado depender más del 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 tuvieron mayoría en los congresos, los controles se ejercieron en forma extrema, llegando a entabrar en muchos casos las tareas gubernamentales, en lugar de ejercer un control adecuado.

Sin embargo, estos controles parlamentarios reales desaparecieron por completo a partir de 1999 con el régimen autoritario del Presidente Hugo Chávez y la dictadura de Nicolás Maduro, especialmente cuando en el año 2015 la oposición democrática ganó la mayoría de la Asamblea Nacional, y de inmediato el Poder Ejecutivo utilizó al Poder Judicial que controla políticamente, para vaciar por completo todos los controles congresionales, eximiéndolo de todos ellos e incluso llegando la propia Sala Constitucional a sustituir, ella misma, a la Asamblea Nacional en los controles y aprobaciones constitucionalmente asignadas. De esta forma se produjo una ruptura del orden constitucional y un desconocimiento de la voluntad popular expresada en la elecciones parlamentarias de 2015¹².

2. La responsabilidad política de los ministros (y del vicepresidente): el voto de censura y su remoción. La disolución de la Asamblea Nacional

El sistema presidencial venezolano incorporó determinados controles típicos de un régimen parlamentario, como es el voto de censura y la remoción de ministros por el congreso. Así, en 1864 la Constitución Federal reguló la atribución de la cámara de diputados, por mayoría simple, para dar un voto de

¹¹ Ver en este sentido, Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

¹² Carlos Ayala Corao y Rafael Chavero Gazdik, *El Libro Negro del TSJ de Venezuela: Del secuestro de la democracia y la usurpación de la soberanía popular a la ruptura del orden constitucional (2015-2017)*, Colección Estudios Jurídicos No. 120, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

censura a los ministros, con el efecto de dejar “vacante sus destinos”¹³. Dicha mayoría se modificó en la Constitución de 1961, a las dos terceras (2/3) partes de los diputados presentes; y en la Constitución de 1999, a las tres quintas (3/5) partes de los diputados de los integrantes de la Asamblea Nacional¹⁴.

Así, desde la Constitución de 1864, la cámara de diputados (la asamblea nacional a partir de 1999) tiene asignada la atribución para interpelar a los ministros e imponerles un voto de censura que puede llegar a acarrear su remoción. En este sentido, la Constitución de 1961 establecía entre las atribuciones de la cámara de diputados la de dar voto de censura a los ministros, en cuyo caso, podía decidir por las dos terceras (2/3) partes de los diputados presentes, que dicho voto acarrearía la remoción del ministro¹⁵.

Bajo la Constitución de 1961, durante el régimen democrático hasta 1998, por diversas razones relativas al funcionamiento del sistema político, las mayorías parlamentarias y el sistema de partidos y sus consensos, si bien la cámara de diputados emitió en varias oportunidades votos de censura a ministros, no llegaba a conseguir la mayoría calificada exigida para imponer su remoción. La remoción de un ministro por un voto de censura de la cámara de diputados se logró imponer en una única oportunidad: en el año 1995, durante el segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera. Se trataba de una situación en la cual el partido de gobierno (Convergencia) no contaba con más del 20% de la representación parlamentaria y lograba la mayoría con acuerdos puntuales con otros dos partidos (Mas y AD). No obstante, con ocasión de una crisis grave de salud ocurrida en el estado Zulia, la cámara de diputados por primera vez en 1995 le impuso el voto de censura y removió por la mayoría calificada exigida al Ministro de Sanidad, Dr. Carlos Walter¹⁶. Sin embargo, ante el vacío de una norma constitucional expresa en contrario, esta misma persona fue inmediatamente nombrada por el Presidente Caldera como Ministro de Estado (sin cartera) para la Reforma de la Seguridad Social. En todo caso, esta ha sido la primera y única vez en la historia de Venezuela que se ha logrado imponer la remoción de un ministro por el voto de censura calificado.

La Constitución de 1999, de manera similar consagró la responsabilidad política de los ministros ahora ante la asamblea nacional, mediante el voto de

¹³ Art. 22 ordinal 2º, Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864. Los textos constitucionales venezolanos pueden consultarse en la obra de Allan R. Brewer Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, 2 Tomos, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008.

¹⁴ Arts. 139, 160 y 153.2, Constitución de 1961; y arts. 246 y 240, Constitución de 1999, en la cual además se prevé la remoción del Vicepresidente Ejecutivo de la República.

¹⁵ Art. 153, ordinal 2º, Constitución de 1961.

¹⁶ Carlos Ayala Corao conjuntamente con Jesús María Casal Hernández, “La evolución político-institucional de Venezuela 1975-2005”, *La Evolución político-constitucional de América del Sur 1976-2005*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Librotécnica, Santiago de Chile, 2009, disponible en la Biblioteca virtual de la UNAM: <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosconstitucionales/2008/vol6/no2/13.pdf> ; y también en *Estudios Constitucionales*, Año 6, N° 2, Santiago de Chile, 2008, pp. 435-499, versión On-line ISSN 0718-5200, disponible en el portal digital “SciELO”: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002008000100014

censura; y su remoción la sujetó a una mayoría menos exigente: no menor de las tres quintas partes (3/5) de los integrantes presentes de la asamblea nacional. En esta oportunidad, -recordando el caso del Ministro Walter-, la Constitución adecuadamente aclaró que el funcionario removido no podrá optar al cargo de ministro, ni en su caso, de vicepresidente ejecutivo, por el resto del período presidencial¹⁷.

Por otro lado, esta Constitución comenzó a desarrollar un sistema más complejo de incentivos y consecuencias para los impases entre el legislativo y el ejecutivo. Para ello, facultó a la asamblea nacional para dar el voto de censura al vicepresidente ejecutivo y decidir su destitución igualmente por las tres quintas (3/5) partes de los diputados¹⁸. No obstante, a fin de racionalizar este control, la Constitución -inspirada en el constitucionalismo peruano- dispuso que la remoción del vicepresidente ejecutivo en tres (3) 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. En todo caso, el decreto presidencial de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución; y la asamblea nacional no podrá ser disuelta en el último año de su período constitucional¹⁹.

No obstante, bajo la Constitución de 1999 durante el régimen autoritario del Presidente Hugo Chávez y la dictadura de Nicolás Maduro, nunca se ha concretado la separación de poderes, de manera que nunca ha ocurrido un voto de censura ni mucho menos una remoción de un ministro o vicepresidente por la asamblea nacional.

3. La aspiración por superar el presidencialismo unipersonal

Otra constante histórica del constitucionalismo venezolano ha sido, la tendencia a rechazar, y por tanto, a superar el presidencialismo unipersonal. Ello se justifica históricamente, en el temor a mantener el poder unipersonal que, en la época colonial ejercieron los gobernadores y capitanes generales, el cual fue fuente de abusos, que ocasionaron daños a la sociedad y a las instituciones²⁰. Se trata fundamentalmente, de una iniciativa que pretende controlar las facultades y competencias del presidente, mediante su ejercicio colegiado o conjuntamente con los ministros.

A. El Ejecutivo colegiado

La primera constitución venezolana y primera de toda Hispanoamérica, como fue la Constitución de 1811, estableció un poder ejecutivo *colegiado*, integrado

¹⁷ Art. 246, Constitución de Venezuela de 1999.

¹⁸ Art. 187, numeral 10, Constitución de Venezuela de 1999.

¹⁹ Art. 240, Constitución de Venezuela de 1999.

²⁰ José G. Andueza, cit., p. 100.

por tres individuos elegidos popularmente mediante un sufragio censitario²¹. El propio Libertador Simón Bolívar reaccionó contra esta figura, en lo que llamó la “debilidad” del poder ejecutivo en la Constitución de 1811, en su Manifiesto de Cartagena en 1812. En efecto, entre las causas de la caída de la Primera República, Bolívar señalaba el establecimiento en 1811 de un poder ejecutivo débil, asignado a un triunvirato, el cual carecía “de unidad, de continuación y de responsabilidad individual; está privado de acción momentánea, de vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata; y un gobierno que no posee cuanto constituye su moralidad, debe llamarse nulo”²². Por ello, luego en su Discurso de Angostura en 1819, Bolívar propuso en su lugar, una fórmula de un poder ejecutivo fuerte. Si bien esta fórmula tampoco fue acogida por el Congreso de Angostura en la Constitución de 1819, la presidencia fue asignada en forma unipersonal por un presidente de la república. Sin embargo, a partir de 1821 comenzarán a aparecer una serie de órganos y mecanismos institucionales tendientes a superar el carácter individual y unipersonal del Presidente como jefe único del poder ejecutivo.

B. El Consejo de Gobierno

En la Constitución de 1821 de la Gran Colombia se estableció un *Consejo de Gobierno* que el presidente estaba obligado a consultar, aunque no con carácter vinculante, pues no estaba “obligado a seguir sus deliberaciones”²³. Sin embargo, luego de la separación de la Gran Colombia, en la Constitución de 1830 la consulta al Consejo de Gobierno se hizo *vinculante* para ciertas decisiones del presidente, como era el caso del nombramiento de embajadores y cónsules, la remoción de funcionarios públicos y la conmutación de penas capitales²⁴. Este Consejo de Gobierno estaba compuesto por el vicepresidente de la república quien lo presidía, cinco consejeros y los secretarios del despacho. Uno de los cinco consejeros era un miembro de la corte suprema de justicia, nombrado por ella cada dos años; los otros cuatro eran nombrados por las dos cámaras del congreso cada cuatro años²⁵.

Esta institución del Consejo de Gobierno no es, sin embargo, una institución presidencialista y su incorporación al Derecho Constitucional venezolano parece ser según afirma Andueza, una adaptación del Consejo de Estado, que era el único consejo del Rey previsto en la Constitución de Cádiz²⁶.

²¹ Art. 72, Constitución Federal para los estados de Venezuela de 1811 (Constitución de 1811). Semejante experiencia fue acogida en Uruguay, desde 1952 a 1966, mediante un sistema de presidencia colegial de tipo directorial.

²² Simón Bolívar, “Discurso de Angostura”, *Escritos Fundamentales*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1982, p. 121.

²³ Art. 134, Constitución de (la Gran) Colombia de 1821.

²⁴ Art. 127, ord. 2º, Constitución de Venezuela de 1830.

²⁵ Arts. 123 y 124, Constitución de Venezuela de 1830.

²⁶ José G. Andueza, *cit.*, p. 101.

El Consejo de Gobierno desaparece de las Constituciones de 1858, 1864, 1874, 1881 y 1891, en las cuales se consagra un Poder Ejecutivo unipersonal ejercido por el Presidente de la República. La Constitución de 1893 vuelve a establecer el Consejo de Gobierno, e introduce la idea de un *Ejecutivo pluripersonal* al disponer que el Ejecutivo Nacional “se ejerce por un Magistrado que se nombrará Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, en unión de los Ministros del Despacho, que son órganos, y del Consejo de Gobierno en todas aquellas atribuciones que la Constitución le confiere”²⁷.

El Consejo de Gobierno desaparece definitivamente en 1901. Sin embargo, el principio conforme al cual el poder ejecutivo lo ejerce el presidente en unión de sus ministros, permanecerá en todas las constituciones posteriores.

C. El Consejo de Ministros

Otra institución que se incorporó progresivamente desde el siglo XIX en el constitucionalismo venezolano con la intención de superar el presidencialismo unipersonal, fue la figura del *Consejo de Ministros*. Mediante esta institución, típica y propia del sistema parlamentario, se pretendió establecer otro mecanismo de control al ejercicio del poder presidencial unipersonal clásico, donde el presidente ejerce sus poderes como tal y simplemente consulta a sus ministros o secretarios del “gabinete presidencial” (“presidential cabinet”).

A partir de la Constitución Federal de 1864 se introduce la institución del *Consejo de Ministros*, al disponerse que el ejecutivo nacional se ejerce por el presidente de la Unión con (“en unión de”) los ministros del despacho; y las decisiones de éstos se adoptarán en Consejo de Ministros, cuya responsabilidad (de los ministros) es colectiva²⁸.

Posteriormente, en la Constitución de 1925 se estableció con mucha más claridad, que las decisiones del presidente serían acordadas en Consejo con todos los ministros del despacho, cuando la propia constitución o las leyes requieran dicha reunión, o cuando el presidente creyera conveniente convocarlo, según la entidad o importancia de las materias²⁹. Es interesante observar, cómo la institución del Consejo de Ministros se mantuvo en las constituciones de la dictadura gomecista, justo en el momento en que el general Juan Vicente Gómez ejercía la plenitud del poder, sin que nadie se lo discutiera. Ello muestra el deseo de armonizar la realidad del poder caudillista y sus secuelas de personalismo, arbitrariedad y represión, con la concepción ideal positivista de un poder político sometido al Derecho³⁰. La forma de tratar de armonizar esas dos concepciones del poder, era concederles a los intelectuales más participación en la toma de decisiones, asignándoles a varios de ellos responsabilidades ministeriales. En

²⁷ Art. 60, Constitución de Venezuela de 1893.

²⁸ Arts. 78 y 83, Constitución de Venezuela de 1864. Artículo 78: “La decisión de todos los negocios que no sean de lo económico de las secretarías, se resolverá en Consejo de Ministros y la responsabilidad es colectiva”. Dicha norma se repite con algunas variaciones en las Constituciones de 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922 y 1925.

²⁹ Art. 107, Constitución de Venezuela de 1925.

³⁰ José G. Andueza, cit., pp. 101-102.

este sentido, Gómez permitió que sus ministros gobernaran, pero lógicamente siempre que no afectaran los intereses fundamentales del régimen, que sólo el dictador podía definir y que en muchos casos coincidían con sus intereses personales.

El Consejo de Ministros bajo la Constitución de 1961 estaba integrado por el presidente de la república y los ministros, y de sus decisiones, los ministros eran responsables solidariamente, a menos de que salvaran su voto³¹. De manera similar a la establecida en 1961, en la Constitución de 1999 el Consejo de Ministros está integrado por el presidente de la república, el vicepresidente ejecutivo (nueva figura) y los ministros. Sus reuniones son presididas por el presidente de la república, pero cuando él no pueda asistir a ellas, podrá designar a un ministro para que las presida. En este caso, las decisiones tomadas no serán válidas si no son confirmadas por el propio presidente de la república. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables el vicepresidente y los ministros que hubieren concurrido a ellas, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo³².

Ahora bien, la Constitución de 1999 –al igual que las anteriores como la de 1961– consagra las atribuciones del presidente de la república, y en el aparte final de dicho artículo establece cuáles son ejercidas “en Consejo de Ministros”³³. En virtud de tan ambigua regulación constitucional, se han elaborado dos grandes tesis, en torno a la naturaleza jurídica de las decisiones del Consejo de Ministros. La primera, sostiene que el Consejo de Ministros *no es un órgano decisor con poderes propios*, ya que es el presidente quien adopta las decisiones, y en los casos así exigidos, debe hacerlo “en” Consejo de Ministros. Es así, es una de las formas a través de las cuales actúa el presidente para adoptar determinados actos: en Consejo de Ministros³⁴. La segunda tesis 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 República³⁵.

Frente a estas dos posiciones, Andueza sostiene la tesis del “acto complejo” al afirmar que, “[s]i el Presidente de la República no puede obligar que los

³¹ Arts. 190, 193 y 196, Constitución de Venezuela de 1961. El presidente de la república también resultaba responsable solidariamente en los casos en que se adoptara una decisión en Consejo de Ministros, que lógicamente debía contar con su participación, conforme al principio general de su responsabilidad por todos sus actos, prevista en el artículo 192 de dicha Constitución.

³² Arts. 232, 241, 242 y 244, Constitución de Venezuela de 1999. En el mismo sentido señalado *supra*, el presidente también resulta responsable conforme a lo dispuesto en el artículo 232 de esta Constitución.

³³ Art. 236, último aparte, Constitución de Venezuela de 1999: “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.”

³⁴ Ver, Allan R. Brewer Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo 2, Caracas, 1985 y en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, Caracas, 1968.

³⁵ Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 1945; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1983; y Humberto J. La Roche, *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*, Maracaibo, 1984.

ministros refrenden sus actos, tampoco puede obligar al Consejo de Ministros a que adopte una decisión que los ministros no comparten. Las decisiones del Consejo de Ministros resultan de un acuerdo del Presidente con los Ministros. Ni el Presidente de la República puede hacer aprobar una decisión que no comparte 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 fin³⁶.

D. El refrendo ministerial

A partir de 1936, con el inicio de la transición democrática se va a consolidar el carácter *pluripersonal* del ejecutivo nacional, ejercido por el presidente de la república y los demás funcionarios que determinen la constitución y las leyes. En efecto, si bien el presidente va a ser el jefe de Estado y al mismo tiempo el jefe del ejecutivo nacional (Gobierno), los ministros como sus órganos directos, tendrán encomendadas competencias de control sobre éste, a través de dos instituciones: el *refrendo* ministerial y el Consejo de Ministros³⁷. Estas dos instituciones con ligeras variaciones se mantienen en las Constituciones de 1947³⁸, 1961³⁹ y 1999⁴⁰. La única excepción en este sentido fue la Constitución del dictador Pérez Jiménez, la cual estableció en 1953 que el poder ejecutivo nacional sería ejercido en forma unipersonal por el presidente de la república; y si bien conservó la figura del Consejo de Ministros, eliminó la del refrendo⁴¹.

El *refrendo* consiste en la necesaria manifestación de acuerdo o asentimiento que deben dar el ministro o los ministros del ramo respectivo a los actos del presidente de la república, para que éstos sean válidos. El referendo es exigido para todos los actos relativos a las atribuciones del presidente de la república, a excepción del nombramiento y remoción del vicepresidente ejecutivo y los ministros, y de aquellos en los cuales éste ejerce la suprema autoridad como comandante en jefe de la fuerza armada nacional⁴².

De esta forma, tanto el refrendo ministerial como el Consejo de Ministros, son dos instituciones incorporadas en el Derecho Constitucional Venezolano, con la finalidad de mitigar el carácter unipersonal del Ejecutivo Nacional, y pretender controlar al Presidente de la República.

Sin embargo, estos esfuerzos institucionales, en buena parte, han fracasado hasta el presente. Si el caudillo militar justificaba su poder personal en la fuerza

³⁶ José Guillermo Andueza, *La Función Constitucional de los Ministros*, UCAB, Caracas, 1989, p. 31.

³⁷ Arts. 105, 107 y 108, Constitución de Venezuela de 1936.

³⁸ Arts. 203 y 204, Constitución de Venezuela de 1947.

³⁹ Arts. 181, 190, 193 y 196, Constitución de Venezuela de 1961.

⁴⁰ Arts. 236, 238 y 242, Constitución de Venezuela de 1999.

⁴¹ Arts. 100, 108 y 112, Constitución de Venezuela de 1953.

⁴² Art. 236, último aparte, Constitución de Venezuela de 1999.

y la represión; el líder democrático, en no pocas oportunidades ha justificado el ejercicio de su poder personalista como presidente, legitimado por el pueblo mediante su elección popular.

Por ello, no obstante lo dispuesto en nuestra Constitución escrita, en la práctica el ejecutivo y la presidencia unipersonal no solo no han desaparecido sino que incluso se han fortalecido. Ese fortalecimiento del poder presidencial obedece a varias razones, entre ellas: 1) en primer lugar, porque en virtud del régimen presidencial, los ministros (y ahora el vicepresidente) son funcionarios de libre nombramiento y remoción a solas por el presidente de la república. Un desacuerdo con las decisiones del presidente, puede conllevar como consecuencia su remoción. En virtud de ello, 2) los ministros no controlan al presidente cuando refrendan sus actos; 3) el consejo de ministros tampoco controla al presidente cuando aprueban incondicionalmente todas sus iniciativas. Excepcionalmente algún ministro ha salvado su voto (entre 1959-1998), pero ello no ha sido común; 4) el congreso o la asamblea nacional, cuando es controlado por la mayoría del partido gobernante, renuncia a controlar y detener los poderes ilimitados que pretenden ejercer los presidentes; y 5) el poder judicial no siempre ejerce independiente y autónomamente su función de revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos dictados por el poder ejecutivo. En Venezuela, a partir de 1999, los regímenes autoritarios de Chávez y Maduro han controlado férreamente el poder judicial y en particular su jurisdicción constitucional en cabeza de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC/TSJ), imponiendo con ello su poder absoluto sin control jurisdiccional alguno⁴³.

E. Recapitulación

Es indudable que no estamos frente a un mero problema jurídico institucional de controles jurídicos abstractos a los presidentes. El constitucionalismo venezolano ha brindado institucionalmente diversos mecanismos de control al presidencialismo unipersonal, a fin de que éste no sea ejercido en forma personalizada y arbitraria. Sin embargo, aún bajo la democracia, la cultura política del ejercicio del poder sin controles efectivos de los otros poderes que deben ser independientes y el sistema de partidos políticos clientelares, impidieron la completa juridificación y democratización del poder presidencial en Venezuela. Sin embargo, durante la democracia de la república civil (1959-1998), los controles congresionales funcionaron, especialmente cuando los

⁴³ Carlos M. Ayala Corao, “Del Estado de Derecho al Estado de Facto: La destrucción de la Democracia Constitucional en Venezuela”, *El Falseamiento del Estado de Derecho*, World Jurist Association, World Jurist Foundation, Conferencia Permanente de Academias Jurídicas Iberoamericanas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021 y *Libro Homenaje a Cecilia Sosa*, Tomo I, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica Andrés Bello y Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2021. Ver también, Allan R. Brewer Carías, *Constitución de plastilina y vandalismo constitucional*, UCAB/Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022.

presidentes no contaron con mayoría parlamentaria; los tribunales y la Corte Suprema de Justicia controló los actos de los presidentes de la república y del congreso; y hasta un presidente de la república en ejercicio fue suspendido y enjuiciado (Carlos Andrés Pérez, 1993).

La lección ha sido, que cuando no se asume cultural y axiológicamente la constitución, ésta queda relegada a terminar en una pieza documental contentiva de manifestaciones o intenciones de buena voluntad. Pero definitivamente este problema histórico, no solo se ha agravado sino que llegó al extremo al haber degenerado la democracia a una autocracia a luego a una dictadura, con el control de todos los poderes públicos y la desinstitucionalización hasta de la fuerza armada, bajo los regímenes de Chávez y Maduro.

4. La elección y la reelección presidencial

Los presidentes de la república en Venezuela -lógicamente excepto los que han insurgido como dictadores, por un golpe de estado o un fraude- han sido electos (directa o indirectamente) por el voto popular; y la regla constitucional general -de nuevo excepto bajo las dictaduras- ha sido, la limitación de la reelección presidencial. En un principio fueron excluidos del derecho al sufragio -además de los esclavos- las mujeres y los que no supieran leer y escribir; y, la elección del presidente se llevaba a cabo de manera indirecta, principalmente a través del poder legislativo nacional (Congreso). A partir de la Constitución de 1947, se consagró la elección presidencial mediante el voto universal, directo y secreto, por la mayoría relativa o simple de los votos⁴⁴. Así se llevó a cabo ese mismo año, resultado electo como Presidente, Rómulo Gallegos; y luego del golpe de estado que suspendió la democracia durante la dictadura entre 1948-1958, en 1959 se retomó la elección popular del presidente de la república, mediante el voto universal, directo y secreto⁴⁵.

La Constitución de 1961 igualmente consagró la elección del presidente de la república por el voto universal, directo y secreto, por la mayoría relativa o simple de votos, por un período de cinco (5) años; y permitió la reelección del presidente, luego de transcurridos diez años (dos periodos presidenciales) siguientes a la terminación de su mandato⁴⁶.

La única excepción a esta regla presidencial ocurrió bajo la Constitución de 1961 el 20 de mayo de 1993, cuando a raíz de la aprobación del antejuicio de mérito por la Corte Suprema de Justicia para proceder a enjuiciar al Presidente Carlos Andrés Pérez, el Senado autorizó su enjuiciamiento produciendo su suspensión como presidente y encargando de la presidencia por pocos días al presidente del Congreso; y a los pocos días, ambas cámaras del Congreso de la República procedieron a elegir como nuevo presidente por el resto del período

⁴⁴ Art. 72, Constitución de Venezuela de 1947.

⁴⁵ Esa elección del presidente de la república se llevó a cabo conforme a la Constitución de Venezuela de 1953 (art. 104), que había sido aprobada durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.

⁴⁶ Arts. 135, 183 y 185, Constitución de Venezuela de 1961.

(hasta enero de 1994), al intelectual y hasta entonces senador Ramón J. Velásquez. Se trató de una suerte de interesante experiencia “parlamentaria” excepcional en nuestra historia presidencial, ya que el nuevo presidente fue electo por una mayoría parlamentaria del congreso, que luego lo apoyó en las leyes propuestas (incluida la ley habilitante de decretos leyes en materia económica) y las medidas que fueron dictadas⁴⁷.

En concordancia con la tradición constitucional de Venezuela, la Asamblea Nacional Constituyente estableció en la Constitución de 1999 la forma de gobierno presidencial, en la cual el presidente es electo por el voto universal, directo y secreto, por la mayoría de los votos válidos, por un período de seis (6) años; y conforme al texto constitucional original aprobado en 1999, el presidente podía ser reelecto de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período⁴⁸.

A. El principio de alternabilidad o de gobierno alternativo

Los límites a la reelección presidencial son una consecuencia necesaria del *principio de alternabilidad* o de *gobierno alternativo* propio de la historia constitucional venezolana. En efecto, los límites de la permanencia en el cargo fueron incorporados tempranamente en nuestro constitucionalismo, como una reacción a la permanencia o continuismo de los monarcas en el poder. En Venezuela, salvo las excepciones de las constituciones de las dictaduras, la regla ha sido la limitación de la reelección presidencial, en virtud del principio de alternabilidad del gobierno. Dicho principio consiste en la necesidad de establecer límites constitucionales a la reelección presidencial, a fin de salvaguardar la democracia representativa, garantizar el pluralismo político y la igualdad de oportunidades electorales.

El principio de alternabilidad del gobierno o de gobierno alternativo, ha sido parte de nuestra tradición republicana, ya que aunque la primera Constitución de 1811, no lo mencionaba expresamente, incorporó su regulación en varias normas. En efecto, esta Constitución dispuso que el poder ejecutivo de la confederación, estaba depositado en un triunvirato colegiado, es decir, en “tres individuos electos popularmente”⁴⁹; y su mandato “será de cuatro años y al cabo de ellos *serán reemplazados los tres individuos del Poder Ejecutivo* en la misma forma en que ellos fueron elegidos” (cursivas añadidas)⁵⁰. Al mismo tiempo, más allá de estas limitaciones específicas, la Constitución de 1811 declaró que la continuación de los principales funcionarios del poder ejecutivo es peligrosa a la

⁴⁷ Arts. 150 ord. 8º, 187 y 215 ord. 1º, Constitución de Venezuela de 1961. Sobre el particular ver nuestro estudio sobre esta experiencia: Carlos Ayala Corao, “Presentación”, en Carlos Ayala Corao, Francisco Eguigurem, Dieter Nholen, Juan Linz, Humberto Nogueira y Néstor Pedro Sagüés, *Reformas al Presidenzialismo en América Latina. ¿Parlamentarismo vs. Presidenzialismo?*, Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana, Lima y Caracas, 1993.

⁴⁸ Arts. 228 y 230, Constitución de Venezuela de 1999.

⁴⁹ Art. 72, Constitución de Venezuela de 1811.

⁵⁰ Art. 75, Constitución de Venezuela de 1811.

libertad; por lo que, además, estableció la rotación periódica durante su mandato⁵¹.

El concepto de alternabilidad puede considerarse como parte de la “doctrina de Simón Bolívar, el Libertador”, en la cual se fundamentan los valores de la república conforme al propio artículo 1 de la Constitución de 1999⁵². Bolívar expresó en su Discurso de 1919 al presentar su proyecto de constitución ante el Congreso de Angostura, la inconveniencia de la permanencia de un mismo individuo en el gobierno:

[...] *La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos.* Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía [...] *nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.*⁵³ (Cursivas añadidas).

A partir de la Constitución de Venezuela de 1830 dictada con ocasión de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, el principio de alternabilidad del gobierno (o gobierno alternativo), comenzó a ser expresamente consagrado en los siguientes términos:

Artículo 6.- El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y *alternativo*. (Cursiva añadida).

En Venezuela, con excepción de las constituciones de 1857 (que duró apenas meses) y las de los dictadores Juan Vicente Gómez (1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931) y Pérez Jiménez (1953) que no contenían límites expresos a su reelección, las demás constituciones que han autorizado la reelección de los presidentes lo han hecho, ya sea de manera inmediata o después de transcurrir uno o más períodos. Y en casi todas nuestras constituciones, como las de 1830, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1936, 1845 y 1947 se estableció, la prohibición de la reelección del presidente de la república para el período constitucional inmediato⁵⁴. En la Constitución de 1961 la prohibición de reelección se extendió a los dos períodos siguientes (10 años); y en la Constitución de 1999, originalmente se habilitó la posibilidad de reelección presidencial de inmediato, pero por una sola vez, para un nuevo período.

⁵¹ Constitución de Venezuela de 1811:

Artículo 188. Una dilatada continuación de los principales funcionarios del Poder Ejecutivo, es peligrosa a la libertad; y esta circunstancia reclama poderosamente una rotación periódica entre los miembros del referido Departamento para asegurarla.

⁵² Constitución de Venezuela de 1999:

Artículo 1. La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional *en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador*. (Cursivas añadidas).

⁵³ Ver, en Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, op. cit.

⁵⁴ Las Constituciones de Venezuela pueden consultarse en las publicaciones: Allan R. Brewer Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, 2 vols., Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2008.

En este sentido, el tratadista de Derecho Constitucional venezolano WOLF comentó sobre el particular:

*La alternabilidad en el poder es un valor constitucional venezolano desde 1830 y pretende evitar los perjuicios de la reelección para los procesos electorales (...) el principio de alternabilidad es autóctono en la Constitución de 1830 y perfilado definitivamente en la de 1874. Según él, la intención de la Constitución con este principio es evitar el evidente peligro que entraña la reelección para el libre ejercicio del proceso electoral (...).*⁵⁵ (Cursivas añadidas).

Siguiendo estos principios y tradiciones constitucionales, la Constitución de 1999 consagra entre sus “Principios Fundamentales” que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela es y será siempre “alternativo”:

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. (Cursivas añadidas).

Como dijimos antes, el jefe del gobierno es el presidente de la república, por lo que en virtud de este principio de alternabilidad, es necesario que el ordenamiento jurídico garantice que ningún presidente pueda perpetuarse en el poder, así sea con el apoyo de una mayoría mediante elecciones. Precisamente el propósito de la alternabilidad es garantizar constitucionalmente la no continuación ilimitada en la presidencia de un ciudadano, luego de haber sido electo para el mandato de dicho cargo, que en la Constitución de 1999 se fijó en un máximo de dos períodos presidenciales (mediante una sola reelección inmediata).

En el caso de Venezuela, la voluntad popular constituyente en 1999 fue reiterar el carácter alternativo del gobierno de la república como un principio fundamental del sistema de gobierno, el cual se concretó en la limitación de la reelección presidencial inmediata por un solo período. Por lo cual, dicho límite no puede ser eliminado sin desnaturalizar la democracia y el Estado de Derecho y por tanto a la misma constitución, mucho menos a través de los mecanismos de la reforma o la enmienda constitucional. Pero además, la habilitación de la reelección presidencial indefinida viola el Derecho internacional interamericano, en los términos establecidos en la opinión consultiva No. 28 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁶.

No obstante el firme y rígido principio constitucional fundamental inmutable del gobierno democrático y electivo *alternativo*, la reelección presidencial ilimitada o indefinida fue impuesta en una verdadera obra trágica en dos actos: primero, se intentó mediante una reforma inconstitucional frente a la cual la Sala Constitucional renunció a controlar su constitucionalidad, pero

⁵⁵ Ernesto WOLF, op. cit., p. 87.

⁵⁶ Corte IDH. *La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)*. Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28.

que resultó derrotada por la ciudadanía en el referendo popular; y segundo, mediante una enmienda fraudulenta, que finalmente logró imponerse, con el guiño de la misma Sala Constitucional. Ello ocurrió, a pesar de la expresa prohibición del texto constitucional de modificar el carácter alternativo del sistema de gobierno como principio fundamental; y la también expresa prohibición constitucional, de volver a consultar al pueblo en el mismo período sobre una iniciativa de reforma que haya sido rechazada.

De esta forma, en la práctica se estableció en Venezuela una presidencia autoritaria vitalicia o por vía testamentaria, que más tarde se consolidó en una dictadura con la sola aclamación de sus partidarios.

B. La reforma inconstitucional de 2007: incontrolada judicialmente pero derrotada por el pueblo

En el año 2007, el entonces Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, el coronel del ejército (r) Hugo Chávez Frías, tras su reelección presidencial, propuso una reforma constitucional cuyo uno de sus objetivos principales era establecer la reelección presidencial indefinida o ilimitada. Ello, a pesar de que - como vimos- tanto el principio democrático, como el de alternabilidad como el de pluralismo político son principios fundamentales de la Constitución, que no pueden modificarse ni siquiera por una reforma constitucional. No obstante que dicha propuesta fue -irregularmente- sancionada por la Asamblea Nacional (AN) y que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ/SC) abdicó controlarla, finalmente no resultó aprobada en el referendo popular convocado.

La reforma constitucional tiene por objeto una revisión parcial de la Constitución de 1999 y la sustitución de una o varias de sus normas, que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional (art. 342). En consecuencia, el propio contenido de la reforma establece sus límites: no puede modificar la *estructura*, ni los *principios fundamentales* del texto constitucional. Y entre los *principios fundamentales* de la Constitución, como hemos visto, se encuentran expresamente consagrados los principios del gobierno democrático, en particular, *el principio democrático*, *el principio pluralista* y *el principio alternativo* (alternabilidad), así como el valor superior del *pluralismo político*. Estos principios fundamentales, conforme a la propia constitución no pueden ser objeto de modificación, ni siquiera mediante una reforma constitucional, ya que forman parte de una rigidez constitucional especialmente protegida por consistir en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “cláusulas pétreas” o “cláusulas intangibles”. Se trata de normas constitucionales que no pueden ser modificadas por la vía de enmienda o reforma constitucional, por lo que tienen una condición de permanencia inmutable en el sistema constitucional⁵⁷.

⁵⁷ Ver, entre otros, Germán Bidart Campos, *Manual de la Constitución reformada*, T. 1, Buenos Aires, 2013 (reimpresión), pp. 14 y ss.; Néstor Pedro Sagüés, *Derecho Constitucional, Teoría de la Constitución*, T. I, Astrea, Buenos Aires, pp. 317 y ss.; y Jorge Reinaldo Vanossi, *Estudios de Teoría Constitucional*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1975.

No obstante, la propuesta de reforma constitucional de 2007 en lo relativo al presidente de la república, contenía varias propuestas contrarias al constitucionalismo democrático, pero en materia del sistema de gobierno, proponía aumentar el período constitucional del presidente de la república de 6 años a 7 años⁵⁸. Con ello el presidente venezolano pasaba a tener el período más largo de todos los presidentes en Latinoamérica y el más largo de los períodos presidenciales de nuestra historia constitucional, sólo igual al establecido por las constituciones de la dictadura de Juan Vicente Gómez. La duración promedio de los períodos presidenciales tanto en la historia constitucional venezolana como actualmente en Latinoamérica, es de 4 a 5 años. De hecho, desde 1936 los períodos presidenciales venezolanos fueron reducidos de 7 a 5 años. En segundo lugar, la reforma constitucional proponía un aumento desmesurado de las ya amplias facultades y competencias que tiene asignadas el presidente de la república en la Constitución de 1999, aumentando las relativas a materias de gobierno, órganos de consulta, creación y nombramiento de autoridades de entidades territoriales federales, mando militar, y planificación nacional y monetaria, entre otras. Estas competencias iban seguidas de una disminución de los controles de los otros poderes, debilitando el equilibrio propio de los pesos y contrapesos de una separación de poderes, afectando con ello al sistema democrático. Y en tercer lugar, la reforma constitucional proponía la reelección ilimitada o indefinida del presidente de la república.

De esta forma, la propuesta de la reforma constitucional proponía eliminar la limitación contenida en la Constitución de 1999 para reelegir al presidente “por una sola vez”, para que así pudiera ser reelecto de manera indefinida o ilimitada⁵⁹. Los argumentos para sustentar esta nueva propuesta de reelección presidencial indefinida o ilimitada fueron, que la limitación a la reelección presidencial es un invento del imperialismo norteamericano; que para la continuación y consolidación del actual proceso revolucionario era necesario mantener al Presidente Chávez como su líder; y que, había que dejar que sea el pueblo quien decida si quiere o no reelegir ilimitadamente a sus presidentes⁶⁰.

⁵⁸ Reforma Constitucional de 2007 aprobada por la Asamblea Nacional de Venezuela, art. 230, disponible en: <https://www.nodo50.org/plataformabolivariana/Externos/DecretoReformaCost.pdf> y Texto del Proyecto de Reforma Constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, en Allan R. Brewer Carías, *La Reforma Constitucional de 2007*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 175 y ss., disponible en: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea5/Content/II,%201,%20117.%20LA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL%20DE%202007%20VERSION%20DEFINITIVA.pdf>

⁵⁹ Reforma Constitucional de 2007, cit., artículo 230: Cuadragésimo Séptimo. Se reforma el artículo 230, en la forma siguiente: Artículo 230. El período presidencial es de siete años. *El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida.* (Cursivas añadidas).

⁶⁰ Convendría aclarar, que los Estados Unidos de América originariamente tenían la reelección ilimitada del presidente en su Constitución de 1787, aunque según su tradición desde su primer presidente George Washington, nunca un presidente había sido reelecto más de una vez. Si bien siempre dicha disposición constitucional estuvo sujeta a críticas, no

La magnitud de los cambios constitucionales sustanciales propuestos en la denominada Reforma Constitucional de 2007, representaban una sustitución de la Constitución de 1999, con una transformación radical del Estado Democrático y del sistema de gobierno presidencial. Por ello, esta pretendida reforma constituyó en sí misma un fraude constitucional, ya que violaba las *cláusulas intangibles* de la “superlegalidad constitucional”. De allí que, esa reforma configuraba un “*fraude constitucional*”, que consiste precisamente en “la utilización del procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente”. Su referencia es importante, “porque ilustra con extraordinaria plasticidad sobre el significado, el valor y hasta la necesidad de reconocer límites implícitos materiales en cualquier operación de revisión del texto constitucional”⁶¹.

En este sentido es importante recordar lo dicho antes, en el sentido de que entre los límites precisamente del poder constituyente ejercido a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente tras el referendo popular celebrado el 15 de abril de 1999, había quedado aprobada la siguiente Base Comicial:

Octavo: Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como *límites los valores y principios de nuestra historia republicana*, así como el cumplimiento de los

fue sino hasta que el Presidente Franklin D. Roosevelt fue electo y luego reelecto por tres períodos de cuatro años (entre 1933 a 1945), que se decidió modificar la Constitución mediante la enmienda XXII (de 1947 ratificada en 1951), para prohibir la elección de una persona para el cargo de Presidente por más de dos períodos. Por ello, solo de allí en adelante, la reelección presidencial en los Estados Unidos quedó limitada constitucionalmente a un solo período. XXII Amendment to the US Constitution, National Constitution Center, The Constitution of the United States: Amendments 11-27, America's Founding Documents, National Archives, disponible en: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendment/amendment-xxii> y <https://www.archives.gov/founding-docs/amendments-11-27> :

Section 1

No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of President more than once. But this Article shall not apply to any person holding the office of President when this Article was proposed by Congress and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this Article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term.

Section 2

This article shall be inoperative unless it shall have been ratified as an amendment to the Constitution by the legislatures of three-fourths of the several States within seven years from the date of its submission to the States by the Congress.

⁶¹ Pedro De Vega, “La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia” *Revista Peruana de Derecho Público*, No.13, Lima, 2006, p. 50. Ver también sobre este tema: Gonzalo Ramírez Cleves, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, No.69, Bogotá, 2003.

tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el *carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas* dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos.⁶² (Cursivas añadidas).

La reforma constitucional fue aprobada por la AN el 2 de noviembre de 2007 y ese mismo día, luego de ser remitida al Consejo Nacional Electoral (CNE), éste en cuestión de horas convocó al referendo sobre su aprobación para que se celebrase en un plazo de treinta (30) días, ello es, el 2 de diciembre de ese año. En virtud de esa formalización de la aprobación parlamentaria y la convocatoria al referendo por el máximo ente comicial, diversos profesores universitarios, organizaciones no gubernamentales y demás personas acudieron a la TSJ/SC a demandar la inconstitucionalidad de ambos actos: tanto la reforma constitucional aprobada por la AN como la resolución de convocatoria al referendo emitida por el CNE, ambos actos de fecha 2 de noviembre de 2007⁶³. En ese sentido, la impugnación judicial de la pretendida reforma constitucional era posible llevarla a cabo en Venezuela por cualquier persona mediante una acción o recurso de inconstitucionalidad, por ser un acto normativo general, en virtud de la caracterización histórica de la acción de inconstitucionalidad como una *acción popular* desde el siglo XIX⁶⁴.

El objeto de la acción de inconstitucionalidad fue precisamente el control tanto formal (procedimiento de la reforma) como material (contenido y límites) de la reforma constitucional. No obstante, a pesar de los argumentos contenidos en los fundamentos de varios recursos de inconstitucionalidad ejercidos contra la reforma constitucional, todos estos fueron rechazados *in limine* por la TSJ/SC. Para ello, dicho Tribunal utilizó un término que ni es castellano ni es jurídico y los declaró: “*improponible*”, como para querer decir que el recurso ni siquiera se podía proponer o presentar. Para este dislate, la Sala Constitucional alegó que la reforma constitucional impugnada era un supuesto “acto complejo” que debía

⁶² “Venezuela: Bases Comiciales del Constituyente”, Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University, disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/bases.html>

⁶³ El autor de este trabajo participó como accionante y abogado en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela el día 15-11-07 (Expediente N° 07-1672) junto con diversas personas y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que aparecen identificadas en la sentencia de 27 de noviembre de 2007, caso *Alberto Nieves Alberti (Acción Solidaria Contra el Sida -ACCSI-)* y otros, en el siguiente portal oficial de dicho Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2202-271107-07-1672.HTM>

⁶⁴ Arts. 19 y 21, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia vigente para ese momento y art. 22, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (G.O. No. 6.684 Extraordinario, de 19 de enero de 2022). Ver, Luis Henrique Farías Mata, “¿Eliminada la Acción Popular del Derecho Positivo Venezolano?”, *Revista de Derecho Público*, No.11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 5-18 y Allan R. Brewer Carías, “La acción popular de inconstitucionalidad en Venezuela y su ilegítima restricción por el juez constitucional”, *Estudios Constitucionales*, Año 9, N° 2, 2011, pp. 623-638.

esperar el resultado del referendo popular para que se perfeccionara su aprobación⁶⁵.

La TSJ/SC en definitiva renunció a ejercer su jurisdicción obligatoria para controlar la constitucionalidad de forma y de fondo de la reforma constitucional que había sido propuesta por el Presidente Chávez y aprobada por la AN, permitiendo así que fuera sometida a consulta popular, a pesar de los graves vicios de inconstitucionalidad que contenía⁶⁶. Ante tan desatinada y arbitraria decisión judicial y sus consecuencias, vale la pena recordar la cita de Pedro De Vega quien había sido citado antes en la jurisprudencia de esa misma Sala Constitucional como autoridad, en el sentido de que una reforma constitucional que viole la constitución no puede ser sometida a referendo porque “constituiría sencillamente un *disparate*” el hecho de que, por no admitir el planteamiento de la inconstitucionalidad, tengan que presentarse a la consulta popular proyectos de reforma claramente inconstitucionales⁶⁷.

La reforma constitucional inconstitucional fue así sometida a referendo popular el día 2 de diciembre de 2007. Por el oficialismo hubo una inmensa campaña, desproporcionadamente ostensible y rica en recursos del Estado, dirigida por el propio Presidente Chávez. Diversas organizaciones y organismos internacionales manifestaron su preocupación ante el contenido de varios aspectos de la reforma constitucional sometida a referendo⁶⁸.

Finalmente, el 2 de diciembre de 2007 se llevó a cabo el referendo sobre la aprobación de la reforma constitucional, en dos bloques separados de los artículos propuestos, siendo que la reforma del artículo constitucional 230 sobre la reelección ilimitada del presidente se incluyó en el llamado “Bloque A”. A pesar de que las autoridades del CNE habían asegurado en días anteriores que los resultados de la consulta popular serían dados a conocer oficialmente dentro de las cuatro horas siguientes a haberse cerrado las mesas de votación, no fue sino hasta la madrugada del día siguiente, pasadas las 2 de la mañana, cuando se

⁶⁵ TSJ/SC, sentencia de 27 de noviembre de 2007, caso *Alberto Nieves Alberti (ACCIÓN SOLIDARIA CONTRA EL SIDA -ACCSI-)* y otros, (Expediente N° 07-1672). Esta sentencia cuenta con dos votos salvados de los magistrados Pedro Rafael Rondón Haaz y Jesús Eduardo Cabrera Romero. Las sentencias y los votos salvados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser consultadas por vía digital en el siguiente portal oficial de dicho Tribunal: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/2202-271107-07-1672.HTM>

⁶⁶ Allan R. Brewer Carías, “El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. (O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 02 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 02 de diciembre de 2007)”, *Revista de Derecho Público*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 661-694.

⁶⁷ Pedro De Vega, “La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia”, cit., p. 53.

⁶⁸ ONU. Servicio de Noticias de las Naciones Unidas. Nota de prensa de fecha 30 de noviembre, 2007: “Relatores preocupados por reforma en Venezuela: Tres relatores de las Naciones Unidas expresaron hoy preocupación por algunas disposiciones de la reforma constitucional venezolana que será sometida a referendo el próximo domingo”, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2007/11/1119541>

emitió el primer Boletín Oficial de resultados, en el cual se reconoció la tendencia “irreversible” del “NO” sobre el “SI”⁶⁹. La reforma constitucional había sido derrotada por el pueblo.

C. La enmienda constitucional fraudulenta para la reelección presidencial indefinida

Al año siguiente, vista la derrota de la Reforma Constitucional de 2007, el Presidente Chávez decidió sincerar su objetivo y concentrarse únicamente en la aprobación de su propósito principal: la reelección ilimitada o indefinida del presidente de la república. Para ello, la AN inició el trámite de una enmienda constitucional para eliminar las limitaciones a la reelección del presidente de la república; y luego decidió ampliar la elección indefinida o ilimitada a los demás funcionarios legislativos y ejecutivos de elección popular⁷⁰.

La enmienda constitucional consiste en un cambio constitucional formal de menor intensidad, que tiene por objeto “la adición o modificación de uno o varios artículos de esta Constitución, *sin alterar su estructura fundamental*” (cursivas añadidas) (art. 340). De allí que, aunque la enmienda constitucional no supone un cambio de contenido de la magnitud de una reforma constitucional, ya que solo supone la adición o modificación de una o varias normas de la constitución, en todo caso no puede modificar su estructura: forma de Estado, sistema de gobierno, esquema de democracia, disminuir los derechos, etc. De la misma manera que la reforma, luego de su aprobación parlamentaria, requiere la aprobación por referendo popular (art. 341).

La enmienda constitucional propuesta, contenía tres vicios fundamentales: de forma, por su tramitación irregular; y de fondo, por su contenido violatorio de los principios fundamentales y por la violación de la prohibición de proponer la misma reforma en un mismo período constitucional.

El primer vicio de fondo, se refiere a la alteración por la enmienda constitucional no solamente de la estructura fundamental de la constitución, sino sus principios fundamentales de gobierno democrático *alternativo*. En efecto, la estructura sustancial de un sistema presidencial de mandatos fijos alternativos con una sola reelección “de inmediato y por una sola vez, para un período adicional”, se trastoca sustancialmente al permitir una reelección indefinida e ilimitada, particularmente tomando en cuenta las potestades propias del presidente de la

⁶⁹ Consejo Nacional Electoral, Referendo de la Reforma Constitucional de 2 de diciembre de 2007, disponible en: http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/ Sin embargo, el CNE nunca emitió oficialmente el Boletín Definitivo con los resultados, a pesar de que la Ley Orgánica del Poder Electoral establece la obligación de publicar los resultados de todas las elecciones y referendos “en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, dentro de los treinta (30) días siguientes a la celebración de las elecciones”. Ley Orgánica del Poder Electoral, art. 33, num. 10.

⁷⁰ “El Parlamento venezolano apoya la enmienda constitucional a favor de Chávez”, *El País*, 18 de diciembre de 2008, disponible: https://elpais.com/internacional/2008/12/18/actualidad/1229554817_850215.html?outputTy pe=amp

república como jefe de estado y jefe de gobierno, así como las potestades adicionales en materia legislativa. En este sentido nos remitimos *supra*, a las consideraciones críticas que hicimos sobre el particular con ocasión de la reforma constitucional propuesta en esta materia.

Un segundo vicio de fondo de carácter preventivo, consiste en la violación prohibición constitucional de presentar a la AN, de nuevo en un mismo período constitucional, la iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada por referendo (art. 345). Como vimos, la reforma constitucional sancionada por la AN y sometida a referendo en 2007, contenía expresamente la misma modificación del artículo 230 constitucional, para permitir la reelección indefinida o ilimitada del presidente de la república. Por lo cual, habiendo sido rechazada esta reforma para la reelección ilimitada del presidente de la república en el referendo celebrado en el año 2007, la Constitución no permite presentar de nuevo esa misma iniciativa en el mismo periodo constitucional (2007-2012). En efecto, de conformidad con el artículo 345 constitucional, “[1]a iniciativa de reforma constitucional que no sea aprobada *no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional*” (cursivas añadidas). Se trata de una norma que tiene por objeto hacer respetar la voluntad popular expresada en el referendo constitucional, y, por tanto, dispone la prohibición para que los poderes constituidos no pretendan abusar o manipular una propuesta constitucional ya consultada y derrotada, para someterla de nuevo e insistentemente a consultas populares desgastadoras e irrespetuosas de la voluntad popular.

En el presente caso, la reforma constitucional ya había incluido la misma norma propuesta de reforma del artículo 230 de la Constitución, con el objeto de habilitar la reelección ilimitada o indefinida del presidente de la república. Por lo cual, al haber sido derrotada en el referendo de 2007, esa misma reforma no podía presentarse de nuevo en el mismo período constitucional 2007-2012 de la AN, ahora bajo el disfraz de una “enmienda constitucional”. Se trata claramente de un nuevo *fraude a la constitución*, al utilizar las formas y procedimientos constitucionales formales, con el fin de evadir sus reglas y límites expresos.

Una vez aprobada por la AN la enmienda constitucional para la reelección presidencial ilimitada o indefinida, el CNE convocó a la celebración del referendo previsto en la constitución para que los electores se pronunciaran sobre su aprobación. De esta forma, el CNE convocó la celebración del referendo para el día 15 de febrero 2009.

Tomando seguramente en cuenta el precedente de las sentencias de la TSJ/SC que habían declarado “improponibles” las demandas de inconstitucionalidad contra la reforma constitucional⁷¹, el 11 de diciembre de 2008 un grupo de ciudadanos decidió presentar un recurso de interpretación abstracta de la constitución⁷², para que la Sala Constitucional interpretara los

⁷¹ Vgr. TSJ/SC, sentencia de 27 de noviembre de 2007, caso *Alberto Nieves Alberti (ACCIÓN SOLIDARIA CONTRA EL SIDA -ACCSI-) y otros*, (Expediente N° 07-1672), cit.

⁷² Se trata de un recurso sui generis creado por la propia Sala Constitucional, tempranamente, en la sentencia No 1077 de 22 de septiembre de 2000, en la cual consideró

artículos en cuestión sobre la enmienda y sus límites: 6, 340, y 345 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁷³. Para despejar cualquier duda jurídica sobre la procedencia del referendo convocado para el día 15 de febrero 2009, oportunamente, el 3 de febrero de 2009, la TSJ/SC mediante una sentencia “interpretativa” le imprimió el *nihil obstat* a la enmienda, poniéndole una alfombra roja a la celebración de la consulta popular⁷⁴.

Para preparar el terreno para dar la estocada final al núcleo de fondo del asunto planteado como era la interpretación del principio de gobierno alternativo (o alternabilidad), la TSJ/SC, fingiendo demencia, afirmó que este principio consiste simplemente en que los ciudadanos tengan la posibilidad periódica de escoger sus mandatarios o representantes. Por lo cual, según la Sala Constitucional dicho principio solo se infringiría en el supuesto extremo de que se impida realizar las elecciones. En otras palabras, para la Sala Constitucional, el principio de alternabilidad no se afecta por el hecho de que se habilite la reelección ilimitada o indefinida del presidente de la república⁷⁵. De esta manera, como afirma Brewer Carías, a través de esta “mutación constitucional ilegítima” (en realidad inconstitucional), la Sala Constitucional vació y eliminó el contenido y el sentido del principio fundamental de la alternabilidad. Con ello, dicho Tribunal despejó el camino para que, en fraude a la Constitución, el 15 febrero de 2009 se sometiera a votación la enmienda constitucional para modificar un principio pétreo de la Constitución de 1999, habilitando la reelección ilimitada o indefinida del presidente de la república en ejercicio (entonces Chávez y

que los ciudadanos no requieren “de leyes que contemplen, en particular, el recurso de interpretación constitucional, para interponerlo”, procediendo así a *crear* ese recurso autónomo de interpretación abstracta de las normas constitucionales, no previsto constitucional ni legalmente. Ver, TSJ/SC, sentencia No. 1077 de 22 de noviembre de 2000, caso *Servio Tulio León Briceño*, disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/septiembre/1077-220900-00-1289.HTM>.

Este criterio ha sido posteriormente ratificado, entre otras, en las sentencias de esa misma Sala Constitucional de fecha 09-11-00 (No 1347), 21-11-00 (No 1387), y 05-04-01 (No 457).

⁷³ Los artículos en cuestión disponen:

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.

Artículo 340. La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de esta Constitución, *sin alterar su estructura fundamental*.

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.* (Cursivas añadidas).

⁷⁴ TSJ/SC, sentencia No. 53 de 2 de febrero de 2009, caso *Interpretación de los artículos 6, 340 y 345 de la Constitución*, disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Febrero/53-3209-2009-08-1610.html> . Para una crónica y la crítica de esta sentencia ver, Allan R. Brewer-Carías, “El Juez Constitucional vs la Alternabilidad republicana (La reelección continua o indefinida)”, *Revista de Derecho Público*, No. 117, (enero-marzo 2009), Caracas, 2009, pp. 205-211, publicado también en: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/6273405.asp>

⁷⁵TSJ/SC, sentencia No. 53, cit.

después Maduro) –y de los otros altos representantes legislativos y ejecutivos electos-, lo que ocurrió sólo días después de dictada la sentencia por la TSJ/SC⁷⁶.

El día 15 de febrero de 2009, sin imprevisto alguno, se llevó a cabo el referendo para decidir la aprobación de la enmienda constitucional, con el fin de permitir la reelección inmediata indefinida o ilimitada del presidente de la república y los demás cargos de elección popular. Según el Boletín Oficial emitido por el CNE el día siguiente 16 de febrero de 2009, la enmienda constitucional resultó aprobada: el SI obtuvo 6.310.482 votos (54,85%) y el NO obtuvo 5.193.839 votos (45,14%), con una abstención de 29,67%⁷⁷.

D. La reelección y muerte del Presidente Chávez; y la elección fraudulenta de Maduro

Seguidamente, el 19 de febrero de 2009, el Presidente Chávez promulgó la enmienda constitucional⁷⁸, que lo habilitó para su segunda reelección en el año 2012, o tercera reelección si se toma en cuenta que su primera elección fue en 1998 bajo la Constitución de 1961. Esta nueva reelección se hizo efectiva en diciembre de 2012⁷⁹, para un cuarto mandato de Hugo Chávez como Presidente para el período 2013-2019, lo cual representaba un total de veinte (20) años en el cargo, al cabo del cual sería de nuevo reelegible ilimitadamente⁸⁰. Esta nueva reelección del Presidente Chávez supuestamente para el período 2013-2019, se llevó a cabo en medio de noticias y rumores sobre su enfermedad, el estado de su salud y los tratamientos a los que se sometía en la isla de Cuba⁸¹. En algún

⁷⁶ Ver, Allan R. Brewer Carías, “El Juez Constitucional vs. La alternabilidad republicana (La reelección continua e indefinida)”, *Revista de Derecho Público*, No 117, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009, págs. 205 y 211 y del mismo autor *Constitución de plastilina y vandalismo constitucional*, UCAB/EJV, Caracas, 2022.

⁷⁷ Boletín Oficial con el 99,57% de actas transmitidas, Consejo Nacional Electoral, Referendo de la Enmienda Constitucional de 15 de febrero de 2009, disponible en: <https://web.archive.org/web/20090308024828/http://www.cne.gov.ve/noticiaDetallada.php?id=4726>

⁷⁸ Publicada en la *Gaceta Oficial* No. 5908 Extra de 19-02-2009 disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/gaceta_ext/febrero/190209/190209-5908-1.html y <http://mhov.com.ve/wp-content/uploads/2014/08/Constitucion-de-la-Republica-Bolivariana-de-Venezuela.pdf>

⁷⁹ Consejo Nacional Electoral, Elección Presidencial de 7 de octubre de 2012, disponible en: http://www.cne.gov.ve/divulgacion_presidencial_2012/ y https://web.archive.org/web/20200617110618/http://www.cne.gov.ve/resultado_presidencial_2012/r/1/reg_000000.html

⁸⁰ “Chávez logra un cuarto mandato como presidente para estar 20 años en el poder”, *El País*, Luis Prados y Maye Primera, 9 de octubre de 2012, disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/10/07/actualidad/1349633710_923402.html

⁸¹ “Chávez, el cáncer y la campaña electoral”, *BBC News*, 17 de septiembre de 2012, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120917_venezuela_elecciones_2012_chavez_cancer_campana_az y “Venezolano Chávez buscará reelección en el 2012”, *Reuters*, Eyanir China, 25 julio 2011, disponible en:

momento después de esta última reelección, el Presidente Chávez murió; pero antes de ello, anunció en una cadena nacional de radio y televisión, que de ocurrir su falta absoluta por el tratamiento médico al se sometería, el candidato en las elecciones presidenciales que debían celebrarse sería su Vicepresidente Nicolás Maduro⁸². De esta forma, una vez anunciada la muerte del Presidente Chávez el 5 de marzo de 2013⁸³, el Vicepresidente Maduro asumió como “presidente-encargado” y de inmediato, a pesar de la prohibición constitucional⁸⁴, se convirtió en candidato a la elección presidencial que se celebró en el año 2013, habiendo sido proclamado presidente electo⁸⁵.

Esta transición presidencial en el 2013 se impuso de manera contraria a la constitución. En enero de 2013 el entonces Presidente-reelecto Chávez no acudió a Venezuela a tomar posesión de su nuevo mandato presidencial 2013-2019, encontrándose supuestamente en ese momento en tratamiento médico en Cuba. En esa ocasión, en lugar de declararse la falta (relativa y en su caso absoluta) del presidente electo, -de nuevo- la TSJ/SC eximió al presidente-electo del cumplimiento de la exigencia constitucional del juramento y toma de posesión para el inicio del mandato presidencial⁸⁶, y declaró que simplemente ya

<https://www.reuters.com/article/latinoamerica-venezuela-chavez-candidatu-idLTASIE76O04420110725>

⁸² “Chávez confirma el regreso de su cáncer y habla sobre su posible sucesor”, *BBC News*, 9 de diciembre de 2012, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2012/12/121209_ultnot_venezuela_chavez_cancer_regreso_tsb

⁸³ “Así ocurrió. Minuto a minuto la muerte de Chávez”, *BBC*, 5 de marzo de 2013 (última actualización miércoles 6 de marzo de 2013), disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/03/130105_livetext_hugo_chavez_muerte_venezuela_a0

⁸⁴ La Constitución de 1999 prohíbe al Vicepresidente Ejecutivo postularse como candidato a las elecciones presidenciales:

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.

El Vicepresidente Maduro precisamente en su condición de tal debía asumir como “Vicepresidente encargado de la presidencia”, pero para burlar la prohibición constitucional pasó a ser “Presidente encargado”:

Artículo 233. [...] 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. [...]

⁸⁵ Resultados elecciones presidenciales 2013, Divulgación de resultados, Consejo Nacional Electoral, disponible en: http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html

⁸⁶ Artículo 231, Constitución de 1999:

Artículo 231. 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 cualquier motivo

se había dado inicio al mandato, sin que el país viera al presidente ni que éste tomara posesión, todo ello bajo una trasnochada tesis de una supuesta “continuidad administrativa” del gobierno anterior⁸⁷. De esta forma, en lugar de encargar de la presidencia, mientras se celebraban las nuevas elecciones, al presidente de la Asamblea Nacional, se encargó al Vicepresidente Maduro como “presidente encargado” y candidato presidencial⁸⁸.

Posteriormente, a la terminación de este primer período presidencial (2013-2019), el Presidente Maduro fue candidato a su reelección en 2018. En ambas elecciones (2013 y 2018) la autoridad electoral proclamó a Maduro como presidente electo, en medio de denuncias fundadas de fraude electoral; pero en 2018, las irregularidades y el fraude fueron de tal magnitud, que los resultados de las elecciones presidenciales fueron desconocidos por amplios sectores de la comunidad internacional⁸⁹.

En el año 2016, una vez que la oposición democrática al régimen de Nicolás Maduro había ganado en diciembre del año anterior la mayoría calificada de la Asamblea Nacional, 109 diputados y diputadas presentaron la iniciativa de un *Proyecto de Enmienda Constitucional No.2*⁹⁰, mediante el cual se

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

⁸⁷ TSJ/SC, sentencia de 9 de enero de 2013, caso *interpretación constitucional del artículo 231 de la Constitución*, disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/02-9113-2013-12-1358.HTML>

⁸⁸ Así lo establece expresamente el artículo 233 de la Constitución de 1999:

[...] 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. [...]

⁸⁹ Ver, entre otros, Mensaje del Secretario General de la OEA sobre elecciones en Venezuela, “El día después de la farsa”, 21 de mayo de 2018, disponible en:

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-019/18 ; “Consejo Permanente de la OEA acuerda “no reconocer la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro”, Resolución sobre Venezuela, 10 de enero de 2019, disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/19 ; “Grupo de Lima desconoce elecciones en Venezuela y llama a consultas a sus embajadores”, *CNN Español*, 21 mayo, 2018, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/21/grupo-de-lima-desconoce-elecciones-en-venezuela-y-llama-a-consultas-a-sus-embajadores/> ; Resolución del Parlamento Europeo sobre las elecciones en Venezuela de 3 de mayo de 2018, (2018/2695(RSP)), disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0199_ES.html ; “La oposición de Venezuela presenta las pruebas que asegura demuestran el fraude electoral en las regionales”, *BBC Mundo*, 19 octubre 2017, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41689437> ; y “Oposición venezolana manifiesta y pide la anulación de las elecciones del 20-M”, *France 24*, 17 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.france24.com/es/20180517-venezuela-oposicion-anulacion-elecciones-maduro>

⁹⁰ Proyecto de Enmienda Constitucional N° 2. Aprobado en Primera Discusión por la AN, en fecha 20 de abril de 2016, disponible en:

revertía la enmienda constitucional No. 1 del 2009 que permitía la reelección indefinida del presidente de la república y los demás cargos de elección popular. No obstante, todas las funciones constitucionales de la AN ya sea mediante leyes u otros actos parlamentarios, incluida esta iniciativa de enmienda constitucional, fueron anuladas o neutralizadas mediante la intervención arbitraria del TSJ especialmente la Sala Constitucional⁹¹, el cual desde un inicio (diciembre 1999) ha estado controlada políticamente al servicio incondicional del régimen chavista⁹².

http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_920943d206a96e26f7dd3855bb91dfdb1feff890.pdf y <https://transparencia.org.ve/project/proyecto-de-enmienda-n-2-de-la-constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-presentado-por-109-diputados-y-diputadas-de-conformidad-con-lo-establecido-en-el-articulo-341-numeral-1-de/>

⁹¹ Luego de varias sentencias donde había venido mutilado una por una las facultades legislativas, de control y de investigación de la AN, seguidamente, la sentencia No. 156 de la Sala Constitucional de fecha 29 de marzo de 2017, vació todas las competencias de la AN, decidiendo que la SC decidiría en lo adelante, a quién y cómo se ejercerían esas competencias. TSJ/SC, sentencia N° 156 de fecha 29 de marzo del 2017, caso *Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. (CVP) (Interpretación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos vs AN)* (Expediente N° 17-0325), Ponencia Conjunta, disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML> Ver lo expuesto en nuestra obra Carlos Ayala Corao y Rafael Chavero Gazdik, *El Libro Negro del TSJ de Venezuela: Del secuestro de la democracia y la usurpación de la soberanía popular a la ruptura del orden constitucional (2015-2017)*, Colección Estudios Jurídicos No. 120, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017 (*Disponible en AmazonBooks*).

⁹² La evidente falta de independencia del poder judicial venezolano o más bien su evidente dependencia política, es un hecho incuestionable para cualquier observador independiente y objetivo, al punto que ha sido documentada y denunciada por diversas organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, las cuales han puesto de manifiesto la enorme crisis del sistema de administración de justicia en Venezuela, producto de las manifiestas interferencias gubernamentales. La diversidad, cantidad, calidad y contundencia de estos informes, muchos de los cuales son emanados de órganos de protección internacional creados por tratados sobre derechos humanos ya sea de la ONU o de la OEA, han contribuido a evidenciar que esa falta de independencia del poder judicial venezolano no es cuestión de “opiniones” o de “enemigos del gobierno o la revolución bolivariana de Venezuela”, sino de hechos claros, objetivos y concretos, con efectos nocivos para los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Los informes y comunicados de estos organismos internacionales de la ONU (Alto/a Comisionado/a de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Misión Internacional Independiente, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados) y de la OEA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos), así como de las organizaciones no gubernamentales internacionales (Human Rights Watch, Amnistía Internacional) y nacionales (PROVEA y Transparencia Venezuela), organizaciones jurídicas (Academia de Ciencias Políticas y Sociales [ACIENPOL] y The International Bar Association) y universidades (Universidad de Harvard), han venido haciendo un estudio detallado y un seguimiento de la situación del poder judicial y los jueces en Venezuela, y son coincidentes en afirmar la grave la situación de la falta de independencia de la justicia en Venezuela, en violación de las obligaciones tanto constitucionales como las internacionales del Estado venezolano. Las partes trascendentes de varios de estos Informes puede verse en: Carlos Ayala Corao, “El secuestro

Esta situación generó una crisis constitucional que fue profundizada con la elección fraudulenta de Nicolás Maduro como Presidente en el año 2018, lo cual llevó a su desconocimiento a nivel internacional por más de 50 países y al reconocimiento por estos países y por la Organización de Estados Americanos, de la Asamblea Nacional electa en 2015 y a su Presidente, como los representantes legítimos de un gobierno de transición o interino. No obstante, Maduro siguió ejerciendo la presidencia por el resto del período constitucional y la crisis política continuó profundizándose, con graves consecuencias económicas y sociales para la población, causando graves violaciones a los derechos humanos, una crisis humanitaria compleja y la migración forzada de un cuarto de la población del país (7.500.000 habitantes).

5. El referendo revocatorio del presidente

Luego de los antecedentes desde 1811 y la experiencia venezolana del referendo revocatorio de más de una década en el nivel municipal para los Alcaldes, su creación a nivel local para Jueces de Paz y la propuesta de reforma constitucional de 1992, finalmente, el referendo revocatorio de todos los cargos de elección popular quedó consagrado como un derecho político y un principio general de la forma de gobierno en la Constitución de 1999. Además de las razones anteriores, tuvo mucho peso en su momento para incorporar el referendo revocatorio del presidente de la república, la experiencia aun fresca en la memoria venezolana de lo ocurrido en 1993, donde ante la inexistencia de un mecanismo constitucional de naturaleza política para solventar las crisis políticas, se había utilizado el enjuiciamiento penal del presidente de la república, para terminar anticipadamente su mandato.

La figura del referendo revocatorio fue incorporada en el capítulo de la Constitución de 1999 “De los derechos políticos y del referendo popular”, el cual a su vez forma parte del Título III “De Los Derechos Humanos y Garantías, y de Los Deberes”. Ello plantea de entrada, la dimensión del referendo revocatorio como un derecho político de los ciudadanos, más allá de un mero instrumento aislado de restructuración del esquema de los mandatos de los poderes públicos.

El derecho político al referendo revocatorio quedó consagrado en la Constitución de Venezuela de 1999, en los siguientes términos:

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

de la independencia judicial”, *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación (1015-2015)*, T. I, Academia de Ciencias Políticas, Caracas, 2015.

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. (Cursivas añadidas).

Esta figura constitucional del referendo revocatorio, aun antes de su regulación legislativa, ha sido reglamentada en una primera etapa, fundamentalmente mediante decisiones jurisprudenciales de la TSJ/SC; y en una segunda etapa, además, mediante normas adoptadas directamente por el CNE. Estas regulaciones cada vez han venido restringiendo más la capacidad de los ciudadanos para tomar la iniciativa de solicitar los referendos revocatorios. En efecto, el CNE ha convertido esta iniciativa ciudadana en un acto oficial harto dificultoso, por lo que, en primer lugar, se requiere de una solicitud para solicitar, la cual debe ser aprobada: es decir, una solicitud para que el CNE autorice a recoger las firmas. Todo ello con plazos y requisitos inciertos, que causan una grave inseguridad jurídica, además de la parcialización evidente del CNE. En segundo lugar, una vez autorizada la iniciativa para recolectar las firmas ciudadanas, ésta únicamente puede llevarse a cabo en los centros electorales autorizados y en los días y horas fijados para ello. En tercer lugar, de llegar a recogerse las firmas, ellas son sometidas al escrutinio del CNE, el cual puede –y así lo ha hecho– desconocer de manera arbitraria miles de firmas⁹³.

La única experiencia de un referendo revocatorio llevado a cabo contra un presidente de la república tuvo lugar contra el Presidente Hugo Chávez después de la crisis política de 2002. Sin embargo, la Sala Constitucional fue retrasando esta iniciativa para darle tiempo al gobierno para recuperarse, hasta que finalmente el CNE aprobó el cumplimiento de los requisitos creados y autorizó su celebración el 15 de agosto de 2004⁹⁴. Tanto el ventajismo oficial en la campaña del referendo como sus resultados no estuvieron ausente de denuncias de fraude, pero el CNE anunció sus resultados oficiales: con una participación del 69.92% de los electores inscritos (30,08% de abstención), el total votos por el *Sí* (a favor de la destitución de Chávez) había sido el equivalente al 40.64% de los votos válidos; y el total votos por el *No* (en contra de la destitución de Chávez) había sido el equivalente al 59.1%⁹⁵.

Los ciudadanos que habían solicitado la celebración del referendo revocatorio fueron objeto de una llamada “Lista Tascón” que se hizo pública y

⁹³ Ver, Carlos Ayala Corao, *El Referendo Revocatorio: “Una herramienta ciudadana de la democracia”*, en Los Libros de El Nacional, Editorial CEC, S.A., Colección Minerva, No. 21, Caracas, 2004 y Ricardo Antela, *Revocatoria del mandato: régimen jurídico del referendo revocatorio en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ CNE. Boletín Electoral Referéndum 15 de Agosto de 2004, disponible en: http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/

estos casi cuatro millones de ciudadanos y ciudadanas fueron objeto de diversas represalias, discriminaciones y persecuciones gubernamentales⁹⁶.

Posteriormente, durante el año 2016, la oposición inició una movilización nacional para recoger las firmas necesarias, a fin de solicitar un referendo revocatorio del Presidente Maduro. Pero esta iniciativa fue frustrada mediante las decisiones cautelares arbitrarias de varios jueces penales de provincia, quienes ordenaron su suspensión de manera injustificada⁹⁷.

Debido a los innumerables obstáculos para llevar a cabo un referendo revocatorio contra funcionarios del oficialismo como son los presidentes de la república, después de 2004, más nunca se han podido llevar a cabo. De allí que, de ser un derecho y un instrumento de participación política y de flexibilización del período fijo del presidente de la república, especialmente en situaciones de crisis extremas, el referendo revocatorio ha pasado a ser en Venezuela una figura en desuso, de casi imposible ejercicio y sujeta a sanciones y exclusiones gubernamentales.

III. Reflexión final

En Venezuela, como en el resto de América Latina, podemos afirmar que el presidencialismo ha fracasado como sistema de gobierno para el ejercicio del poder en forma despersonalizada y juridificada, tal y como está previsto en sus textos constitucionales. Pero la verdad es que deberíamos preguntarnos, si lo que ha fracasado es la cultura democrática de gobernabilidad y gobernanza; y sobre todo, si su fracaso más bien no se debe a la ausencia de un compromiso serio con principios fundamentales de la democracia constitucional como es la separación de poderes con un poder judicial fuerte e independiente. Frente a este fracaso del presidencialismo como sistema de gobierno, se han realizado propuestas alternativas para profundizar la “parlamentarización del presidencialismo”. Una segunda corriente, si bien defiende la conservación del régimen presidencialista, cree en la necesidad de modernizar sus estructuras, introduciendo instancias gerenciales y decisorias, muchas de las cuales deben gozar de cierta autonomía respecto al Presidente. Esta corriente considera que

⁹⁶ Ver, entre los casos de destitución de funcionarios por haber ejercido su derecho político de solicitar el referendo revocatorio del Presidente Chávez en 2003, el caso de Rocío San Miguel, sentenciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: 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.

⁹⁷ “Venezuela: la oposición asegura que juntó más de un millón de firmas para pedir el revocatorio a Maduro”, *BBC Redacción*, 29 abril 2016, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160428_venezuela_maduro_referendo_revocatorio_firmas_all; y “Tensión política: se pospone la recolección del 20% de firmas para el revocatorio a Maduro: Cinco tribunales regionales suspenden en 5 de las 24 entidades del país el proceso de recolección de firmas con el que la oposición había solicitado la activación del referendo revocatorio presidencial”, *Izquierda Diario* (España), Milton D’León, disponible en: <https://www.izquierdadiario.es/Tension-politica-se-pospone-la-recoleccion-del-20-de-firmas-para-el-revocatorio-a-Maduro>

ello es compatible al mismo tiempo, con la introducción de mecanismos de control congresional sobre el Presidente y la Administración⁹⁸.

En todo caso, la situación del presidencialismo en Venezuela y el resto de América Latina, exige realizar una seria evaluación política e institucional. Si bien el funcionamiento de un sistema está fuertemente condicionado por la actuación de los “actores sociopolíticos” (partidos políticos, sindicatos, empresarios, grupos de interés, etc.) y además en varios países como Venezuela también de los militares indebidamente como actores políticos; en un Estado Constitucional de Derecho, las instituciones establecen el marco y los límites de la actuación del Estado, de sus autoridades y de sus funcionarios. Pero ello exige como condición necesaria, la garantía de la independencia de la justicia y el funcionamiento de los demás controles institucionales.

Por ello, el problema sigue siendo, la falta de vigencia de la constitución escrita. En el caso de Venezuela, bajo la Constitución de 1961, el mismo sistema en algunos períodos, resultó fuertemente presidencialista y unipersonal, cuando el partido del presidente gobernante controlaba la mayoría en el congreso. En estos casos, el partido normalmente renunciaba a ejercer los controles congresionales sobre el presidente, fortaleciendo así el personalismo y sus rasgos autoritarios. Mientras que, cuando el presidente no gozaba de apoyo mayoritario en el congreso, la oposición se profundizó y hasta abusó de los medios de control. Los mejores ejemplos históricos han sido, en el primer caso la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, y en el segundo caso, las dos presidencias de Rafael Caldera. Y en el caso de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez, a raíz de la crisis política ocurrida luego de los dos golpes militares de estado de 1992 (Chávez), como vimos, en el año 1993 el Presidente fue enjuiciado por la Corte Suprema de Justicia, para lo cual, funcionaron las normas constitucionales: el Fiscal General acusó ante la Corte la cual declaró su antejuicio de méritos; el Senado autorizó su enjuiciamiento, suspendiéndolo en el ejercicio de la presidencia; y luego la Corte Suprema llevó a cabo el juicio, condenándolo por el delito de malversación de fondos. A pesar de ello y de que el Presidente Pérez se sometió a las decisiones de la Corte y del Senado como todo un demócrata, con los años dicha experiencia dejó un sabor de la desviación de la justicia con fines políticos y la necesidad de buscar mecanismos políticos para solucionar las crisis políticas de los presidentes.

Pero si bien ese mecanismo político se incorporó con el derecho al referendo revocatorio en la Constitución de 1999, el secuestro de los poderes públicos por el chavismo en el poder, ha impedido su funcionamiento. Peor aún, el secuestro de los poderes públicos a partir de 1999, ocasionó un régimen autoritario cada vez más fuerte en cabeza del Presidente Chávez; que luego, durante el régimen del Presidente Maduro, pasó a ser una dictadura internacionalmente rechazada.

⁹⁸ Entre otros, ver, Carlos Ayala Corao, Francisco Eguigurem, Dieter Nohlen, Juan Linz, Humberto Nogueira y Néstor Pedro Sagüés, *Reformas al Presidencialismo en América Latina. ¿Parlamentarismo vs. Presidencialismo?*, op. cit. y Gerardo Fernández Villegas, *La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019.

En Venezuela necesitamos el pronto regreso a la democracia constitucional, con presidentes electos democráticamente que gobiernen de manera eficiente pero transparente, racional, participativa, responsable y respetuosa. Que sean presidentes de todos los venezolanos y venezolanas, no sólo de aquéllos que los eligieron; que sus actos sean objeto de control para evitar y corregir los abusos y la corrupción; que tengan las atribuciones necesarias para gobernar democráticamente pero no las suficientes para abusar; que dirijan políticas públicas serias de inversión y progreso económico que sean fuente de empleos dignos y políticas sociales reales y efectivas; y que las violaciones a los derechos humanos sean sancionadas y las víctimas reparadas de manera integral.

Carlos Ayala Corao
Universidad Católica Andrés Bello
cayala@cjlegal.net