

## **II ENCUENTRO AVEDA: LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO PARA VENEZUELA**

Gerardo Fernández

Fecha: 21 de febrero de 2020

Me honra presentar ante esta Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA) el trabajo de mi autoría intitulado “En la Búsqueda de un Nuevo Sistema de Gobierno para Venezuela. Del Presidencialismo Exacerbado, Autocrático, Inestable e Ineficaz a un Sistema Semi Presidencial”.

Con este trabajo pretendo contribuir al debate sobre el sistema de gobierno que debemos adoptar en nuestro orden constitucional. Durante más de doscientos años de historia republicana hemos mantenido un sistema presidencialista, marcado por el desequilibrio a favor del Ejecutivo, caracterizado por la rigidez institucional para enfrentar las crisis de legitimidad en el poder; pero, además, por la ineficacia gubernativa, frustrando a generaciones. Nuestro presidencialismo ha estado signado por el autoritarismo y la inestabilidad política, donde la democracia ha sido la excepción. El sistema de gobierno que siempre hemos tenido, definitivamente no funciona.

El análisis de los sistemas de gobierno exige determinar la estructura, organización y funcionamiento de los órganos legislativo y ejecutivo del poder y sus mecanismos de relación; sencillamente, la forma como se estructura, organiza y ejerce el poder. En tal sentido, en el trabajo que presentamos, proponemos un modelo de gobierno que procure una mayor estabilidad política y, sobre todo, minimizar los riesgos de la autocracia y el totalitarismo; sin olvidar, además, que todo sistema de gobierno debe diseñarse para garantizar la eficiente gobernabilidad, afín de evitar más frustraciones, desilusiones y pesares como los vividos en los últimos años y, en muchas oportunidades a lo largo de nuestra historia constitucional.

Me concentraré en esta oportunidad en describir las debilidades, desaciertos, los “pecados capitales” del sistema de gobierno venezolano, caracterizado por el desequilibrio institucional favorecedor del presidencialismo exacerbado imperante y luego desarrollaremos la propuesta de un sistema de gobierno para Venezuela.

## 1. Los “pecados capitales” del sistema de gobierno venezolano

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

Identificaremos y analizaremos los pecados capitales del sistema de gobierno que favorecen y profundizan el desequilibrio institucional a favor del ejecutivo, a saber: a) el mandato largo, fijo y rígido del presidente de la República, que profundiza la crisis de gobierno por la permanencia excesiva de una misma persona en el cargo; b) el sistema electoral presidencial simple, que no favorece al candidato ganador gozar de una sólida legitimidad de origen; c) la reelección indefinida, que conduce a la autoritarismo y al caudillismo; d) el Vicepresidente Ejecutivo designado que no goza de legitimidad para subrogarse en la presidencia de la República, en casos de falta absoluta; e) la habilitación legislativa sin límites temporales, materiales y sin control político, que en caso de mayorías presidencial y parlamentaria que coincidan pueden producir abandono de la función legislativa por parte del parlamento; f) el poder legislativo debilitado estructuralmente y funcionalmente, en virtud del unicameralismo; g) la constitución militarista, que desvirtúa y debilita la institucionalidad de la fuerza armada y; por último, h) la estructura monocéfala del ejecutivo, que maximiza los riesgos de desgaste y deslegitimación del jefe de Estado y de gobierno como una misma autoridad agravado por la inexistencia de salidas institucionales a las crisis de gobernabilidad.

Todo lo anterior constituye características específicas del sistema de gobierno venezolano que contribuyen, crean las bases, para el desequilibrio institucional, la ruptura del Estado de derecho y el quiebre constitucional que vive Venezuela.

### 1.1. El mandato del presidente de la República excesivamente largo

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

En un sistema presidencialista como el nuestro, donde el mandato es rígido y fijo, diseñado para no ser interrumpido, y que no cuenta con salidas institucionales que nos permitan la resolución rápida y no

traumáticas a los conflictos derivados de las crisis de legitimidad gubernamental, lo que generan es que las crisis en cuestión se conviertan en crisis de Estado y se genere un entrampamiento político de muy difícil resolución.

Un mandato largo podría ser un mecanismo para reducir o limitar temporalmente el control electoral y de los otros órganos del poder sobre el gobierno y, por ello, constituye una forma de menoscabar la democracia. Mientras más cortos los períodos presidenciales, más oportunidades tiene la población de decidir sobre quién lo va a gobernar. Mientras más corto es el mandato presidencial, más cerca están las posibilidades de un control político electoral<sup>1</sup>. Por ello, la tendencia en los sistemas constitucionales del continente es consagrar mandatos presidenciales a cuatro años.

La Constitución venezolana de 1999 incurre en el error de establecer un mandato excesivamente largo y rígido, con las nefastas consecuencias que eso puede originar en un sistema presidencialista, sin salidas institucionales y no traumáticas a las crisis de legitimidad. El mandato largo, en el contexto descrito, contribuye al desequilibrio entre los órganos del poder a favor del ejecutivo, lo cual fácilmente conduce al falseamiento de estado de derecho.

## **1.2. La reelección indefinida del presidente de la República**

La Constitución venezolana en su Enmienda No. 1 del 15 de febrero de 2009, establece la reelección indefinida. Lo anterior constituye el más grande de los pecados capitales del sistema. La reelección indefinida conduce al caudillismo y la autocracia; y se agrava aún más la situación, cuando se establece, como lo indicamos en el punto anterior, un mandato presidencial largo de seis años.

En primer lugar, la reelección indefinida es un atentado al principio de la alternabilidad en el poder, piedra angular de la libertad política y de nuestra constitución republicana, consagrado en el artículo 6 del texto fundamental. El poder otorga ventajas que facilitan mantenerse en el poder. Desde el poder se va adquiriendo más poder; es más fácil controlar y “colonizar” las instituciones y sus autoridades; se desarrollan herramientas para el ventajismo electoral y se financia más fácilmente el aparato político partidista de apoyo presidencial. Con mucha facilidad, desde el poder, se pueden desarrollar tentáculos para debilitar al adversario

---

<sup>1</sup> Sobre este punto es interesante ver la reflexión que realiza la Corte Constitucional colombiana en sentencia C-141/10, que declaró inexistente la Ley 1345 del 2009, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional para permitir una segunda reelección inmediata del presidente de la República.

político y se pueden poner a disposición presidencial recursos, logísticas y facilidades que desequilibran cualquier proceso electoral a favor del presidente-candidato.

La reelección indefinida estimula el abuso del poder como una herramienta para permanecer en el mismo y estimula y facilita el mesianismo, el personalismo y el caudillismo. En definitiva, la reelección indefinida es inconveniente para todas las democracias y, muy especialmente, para aquellas de países con instituciones débiles y las llamadas democracias frágiles, cuyo ejemplo histórico son nuestros países latinoamericanos, en los que la reelección indefinida (y los sistemas de más de una reelección) llevan consigo el abuso de poder, al relajamiento de los controles y a elecciones que dejan de ser imparciales y libres. Con el tiempo el ciudadano vota, pero no elige.

La reelección indefinida o un sistema de más de una reelección permite la figura del presidente-candidato. Tal dualismo favorece el ventajismo electoral, disminuye las garantías electorales de igualdad y no discriminación entre candidatos, permite el uso indiscriminado de bienes y servicios del Estado a favor de la campaña del presidente-candidato. En definitiva, se facilita el abuso y la corrupción. Ello hace que los sistemas presidenciales se conviertan en sistemas personalistas y caudillistas, desdibujando no solo el sistema de gobierno, sino la democracia misma. La reelección indefinida favorece el continuismo y la autocracia, presupuestos esenciales del totalitarismo.

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

### **1.3. El sistema electoral simple para elegir al presidente de la República**

El artículo 228 constitucional establece que la elección del presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta y se proclamará electo el candidato que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos, consagrando de esta forma un sistema electoral simple para la elección del presidente de la República: gana el candidato que obtenga más votos, en una sola vuelta electoral<sup>2</sup>.

Somos del criterio que el sistema presidencial y el presidencialismo latinoamericano, deben procurar la mayor base de sustentación electoral

---

<sup>2</sup> Artículo 228. La elección del Presidente o Presidenta de la República se hará por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley. Se proclamará electo o electa el candidato o la candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos.

al momento de elegir al presidente de la República, a fin de procurar una mayor legitimidad del candidato electo. Un sistema electoral simple, como el consagrado en la constitución, solo maximiza la posibilidad de que a corto plazo el presidente, desgastado por la gestión gubernativa, pierda sustento, apoyo y confianza, lo que va a generar indefectiblemente una crisis de legitimidad en el órgano ejecutivo del poder, con las consecuencias inmediatas sobre la gobernanza del país. Haber consagrado un sistema electoral para elegir al presidente de la República como el descrito, a nuestro modo de ver, constituye un “pecado capital” del sistema de gobierno venezolano.

Un sistema mayoritario simple definitivamente no otorga esa representatividad y esa legitimidad electoral que requiere un presidente de la República, en un sistema de gobierno como el nuestro; se requiere un sistema que garantice una representativa y una legitimidad suficiente para minimizar las crisis de confianza que pudieran surgir. Lo anterior podría convertirse en una fuente de inestabilidad gubernamental, que, en el contexto de nuestro sistema de gobierno, seguramente redundará en favorecer el falseamiento del Estado de derecho. Este sistema electoral es un elemento de distorsión político-constitucional que contribuyen a la imperfección del sistema.

#### **1.4. El Vicepresidente Ejecutivo no electo**

Conforme al sistema constitucional venezolano, el Vicepresidente Ejecutivo es un funcionario designado por el presidente de la República, por lo tanto, de libre nombramiento y remoción. Al ser el Vicepresidente Ejecutivo un funcionario de libre remoción del presidente, se convierte en un agente del mismo y no goza de una legitimidad electoral de origen. Tal situación es única en los régímenes presidencialistas latinoamericanos. Dicha figura, en el resto del continente, es electa en fórmula electoral con el presidente de la República, en lo que se denomina en algunos países del continente como el binomio electoral o la fórmula electoral.

Sin duda alguna, la elección del vicepresidente le otorgaría la legitimidad suficiente en caso de suplir las vacantes temporales y absolutas del presidente de la República y minimiza, para este supuesto, los riesgos de desconfianza y de ilegitimidad que podrían conducir a una crisis de gobernabilidad.

La situación resulta más complicada cuando se produce la vacante absoluta en la presidencia de la República en los dos últimos años del período constitucional. En este caso, el Vicepresidente Ejecutivo es llamado a culminar el mandato presidencial<sup>3</sup>. En este supuesto, la legitimidad que

---

<sup>3</sup> Artículo 233. Serán faltas absolutas del Presidente o Presidenta de la República: su muerte, su renuncia, o su destitución decretada por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia; su

otorga haberse sometido a una elección podría ser fundamental, para poder sobrelevar la tarea encomendada y las competencias atribuidas; políticamente podría estar en una situación de desventaja y de debilidad, que fácilmente podría generar en una crisis de gobernabilidad, difícilmente superable. Esta crisis, sin lugar a dudas, contribuiría, en el contexto estudiado, al desequilibrio y al falseamiento el Estado de derecho y podrían profundizar una situación que conduzca a la ruptura misma de orden constitucional.

### **1.5. La habilitación legislativa, sin límites ni controles**

Conforme al numeral 8º del artículo 236 de la Constitución, el Ejecutivo Nacional cuenta con una potestad normativa excepcional cuando, en virtud de la habilitación legislativa acordada mediante ley por la Asamblea Nacional, dicta decretos leyes. Dichos actos normativos tienen fuerza, valor y carácter de ley, pudiendo derogarlas o modificarlas parcialmente. Por su parte, el artículo 203 constitucional establece que:

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

El problema radica en que la Constitución no señala mayores requisitos de forma y de fondo que se debe cumplir para otorgar la habilitación legislativa y dictar los decretos leyes con base en dicha habilitación; solo indica que la ley debe ser sancionada por una mayoría calificada de las tres quintas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional y ésta debe señalar la directrices, propósitos y marco de las materias que se “delegan”. A nuestro modo de ver, el no establecimiento de límites y parámetros al ejercicio de esta potestad normativa excepcional constituye un “pecado capital” o error del sistema constitucional que permite

---

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

desvirtuar el útil mecanismo de la habilitación legislativa. La habilitación legislativa, para su funcionamiento democrático, debe tener límites y parámetros; de esta forma, no se convierte en un instrumento de desequilibrio institucional a favor del Ejecutivo y no constituye un atentado a la reserva legal y el régimen de libertades individuales.

Constituye un grave error que nuestro texto constitucional no estableciera límites al ámbito material de la habilitación. Dicha habilitación debería circunscribirse a ámbitos muy específicos y limitados; lo ideal sería admitir la habilitación exclusivamente en el ámbito económico y financiero.

La habilitación no debe ser jamás una “suerte de cheque en blanco”, como ha sido la práctica utilizada durante la vigencia de la Constitución de 1999, habilitando al Ejecutivo de manera general, abstracta y vaga, otorgando unos verdaderos plenos poderes. El objeto debe ser preciso y limitado, por lo cual esta ley de habilitación debe contener los principios a los cuales los futuros decretos leyes deben adecuarse. Sobre este tema, nuestro texto constitucional nada prescribe, cometiendo un grave error al permitir que la habilitación pueda invadir toda la reserva legal.

Igualmente, la habilitación debe estar justificada en la necesidad, la urgencia y el interés público, dado su carácter excepcional; solo se debe habilitar cuando la necesidad y el interés público así lo requiera.

Asimismo, la habilitación debe ser limitada en el tiempo; la temporalidad debe estar marcada por la urgencia y debe cesar la habilitación cuando la misma es superada o pueda ser superada. Se impone en el ámbito de la habilitación legislativa, para evitar incurrir en excesos y desvirtuar su carácter democrático, que el texto constitucional imponga límites temporales, materiales y requiera de la urgencia y necesidad como justificación para su procedencia.

Durante la vigencia de la Constitución de 1999, se ha habilitado al Ejecutivo Nacional por tiempo excesivo, contrariando la naturaleza excepcional y urgente de la habilitación y, además, dentro de un ámbito material excesivamente amplio y general. Así, podemos señalar que, durante los primeros quince años de vigencia de la Constitución de 1999, se otorgaron poderes extraordinarios al presidente de la República en cinco oportunidades, para un total de tiempo habilitado de cinco años y seis meses, dictándose aproximadamente doscientos cincuenta decretos leyes en los ámbitos más variados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En este sentido, ver Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público publicada en Gaceta Oficial No. 36.687 del 26 de abril de 1999; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan publicada en Gaceta Oficial No. 38.617 del 1 de febrero de 2007; Ley que autoriza al Presidente de

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

Para agravar la situación, la Constitución de la República no prevé ni el control preventivo jurisdiccional de las leyes habilitantes, ni el control político automático, por parte del mismo órgano que habilita. La Constitución de 1999 permite ese desequilibrio y hace de este instrumento un mecanismo de distorsión de la estabilidad democrática misma y puede conducir muy fácilmente a falseamiento del Estado de derecho.

## 1.6. La Constitución militarista

El régimen de seguridad y defensa establecido en la Constitución de 1999 constituye “un pecado capital” del sistema presidencialista. La Constitución es militarista y contribuye a que se produzca un inevitable desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo y se refuerce el caudillismo militar, afectando negativamente el sistema de gobierno y el sistema político democrático. En el texto constitucional se promueve un Estado militarista que atenta contra el Estado civil, socavando las bases de este gran logro de la democracia occidental.

En primer lugar, debemos señalar que, conforme a la Constitución de 1999, en sus artículos 322<sup>5</sup> y 326<sup>6</sup>, la seguridad de la nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado. Conforme a dichos artículos, se

---

la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.009 del 17 de diciembre de 2010; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.112 del 19 de noviembre de 2013; Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las materias que se delegan para la garantía reforzada de los derechos de soberanía y protección del pueblo venezolano y el orden constitucional de Venezuela publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.178 del 18 de marzo de 2015.

<sup>5</sup> Artículo 322. La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

<sup>6</sup> Artículo 326. La seguridad de la Nación se fundamento en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

establece una corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y las personas naturales y jurídicas.

Lo anteriormente señalado hace responsable de la seguridad nacional, no sólo a la autoridad pública en términos generales y amplios, sino también a los ciudadanos, la sociedad civil organizada y las personas jurídicas de derecho privado, con forma asociativa civil o mercantil. Este concepto amplio, general y globalizante pretende convertirnos en un Estado militar o militarizado, donde todos, sin excepción, tenemos la obligación de asumir un rol en la seguridad nacional.

Además, el artículo 326 de la Constitución establece que la seguridad nacional se fundamenta en el desarrollo integral de la nación y procura la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad antes señalado en el ámbito de la seguridad y defensa nacional, se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Por su parte el artículo 328 constitucional<sup>7</sup> consagra que la Fuerza Armada Nacional tiene una participación activa en el desarrollo nacional. Bajo este concepto amplio, envolvente y general de la seguridad y defensa, establecido en los artículos 322 y 326 constitucionales, el estamento militar tiene responsabilidad directa e injerencia en el desarrollo nacional y, en consecuencia, es parte activa en todos los ámbitos de la vida civil y, tal como lo señala la propia Constitución, participa en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales.

Conforme al artículo 328 de la Constitución, la Fuerza Armada es una institución esencialmente profesional, sin militancia política, encargada de garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. La misma institución castrense, en los términos del

---

<sup>7</sup> Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

artículo 329<sup>8</sup>, subsiguiente, podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

En las democracias occidentales, las fuerzas armadas son tradicionalmente llamadas a cooperar, de manera subsidiaria, en el mantenimiento del orden público y, normalmente, no está llamada a asumir actividades de policía administrativa y, mucho menos, de investigación penal; roles estos atribuidos a la autoridad civil. La investigación penal es atribuida a los órganos policiales profesionales y especializados de evidente carácter civil; asignarles esa tarea a los militares constituye una invasión inaceptable.

Igualmente debemos señalar que la Constitución de 1999 elimina la cláusula de obediencia y subordinación de la autoridad militar a la autoridad civil. Ello constituye un signo preocupante para cualquier estándar democrático civil, pues se revela la manifiesta intención del constituyente de auspiciar un Estado militarista, en detrimento del estado civil.

Conforme al artículo 236, numerales 5° y 6°, de la Constitución, son atribuciones del presidente de la República, dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe y, en tal sentido, ejerce la suprema autoridad jerárquica de ella y fija su contingente. Además, el presidente de la República ejerce el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional y promueve sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y los nombra para los cargos que les son privativos; dichos ascensos, conforme al artículo 331 constitucional, se obtienen por méritos y escalafón.

Es propio de los sistemas de gobiernos democráticos, tanto parlamentario como presidencial y sus diferentes fórmulas mixtas, que el jefe de Estado asuma la jefatura política de la fuerza armada. Dicha jefatura constituye un símbolo de representación, con significado protocolar y simbólico, que tiene el objetivo fundamental de mantener la institucionalidad democrática de la institución armada, su integridad y su carácter imparcial, colocándola al servicio de toda una nación. El jefe de Estado, como comandante de la Fuerza Armada Nacional, se convierte en garante y árbitro de la institucionalidad de la institución.

Las atribuciones presidenciales antes señaladas son desarrolladas en el Decreto Ley No. 1439, contentivo de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, que le asigna al presidente de la República competencias

---

<sup>8</sup> Artículo 329. El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.

específicas desde el punto de vista operativo<sup>9</sup>. Asimismo, se le otorga al presidente de la República, en su carácter de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, rango, jerarquía, insignias y estandarte militar.

Lo anteriormente expuesto, a nuestro modo de ver, desvirtúa la naturaleza de la figura de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada que se le asigna al presidente de la República en los sistemas democráticos. Convertir al presidente de la República en un jefe operacional, con rango militar, lo convierte en un jefe propiamente militar y administrativo, invadiendo funciones profesionales, más que de un jefe político. Ello hace del jefe político un jefe militar, distorsionando la línea de mando profesional del estamento militar y creando un desequilibrio institucional entre los órganos del Poder Público, a favor del presidente de la República, que tendría poderío militar, más allá del control político sobre el poder militar.

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

### **1.7. Unicameralismo parlamentario. Parlamento debilitado por su estructura y organización**

La Constitución de 1999 rompe con la tradición republicana de contar con una estructura bicameral en el órgano legislativo del Poder Público Nacional, que se impuso desde la primera Constitución venezolana de 1811.

A nuestro modo de ver, el unicameralismo instaurado en la Constitución de 1999 constituye un “pecado capital”, un error de gran significado e importancia en el sistema constitucional, que atenta contra la solidez estructural, organizativa y funcional del órgano parlamentario del Poder Público Nacional, auspiciando aún más el desequilibrio institucional a favor del Poder Ejecutivo Nacional.

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

---

<sup>9</sup> Artículo 19. El Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela tiene el grado militar de Comandante en jefe y es la máxima autoridad jerárquica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Ejerce el mando supremo de ésta, de acuerdo con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes. Dirige el desarrollo general de las operaciones, define y activa el área de conflicto, los teatros de operaciones y regiones de defensa integral, así como los espacios para maniobras y demostraciones, designando sus respectivos Comandantes y fijándoles la jurisdicción territorial correspondiente, según la naturaleza del caso. Tiene bajo su mando y dirección la Comandancia en Jefe, integrada por un Estado Mayor y las unidades que designe. Su organización, funcionamiento, insignias de grado y el estandarte del Comandante en Jefe, serán establecidos en el Reglamento respectivo.

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

En definitiva, el unicameralismo es instaurado en nuestro sistema constitucional con el objetivo de debilitar el órgano legislativo del Poder Público Nacional, para generar un desequilibrio institucional a favor del gobierno.

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

Todos los pecados capitales antes expuestos se ven agravados por un tema de fondo del sistema de gobierno presidencialista y, en particular, del sistema venezolano. El presidencialismo latinoamericano y, en particular el venezolano, es la rigidez constitucional que no permite salidas rápidas e institucionales a las crisis de gobernabilidad.

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

En caso de producirse una crisis de legitimidad o confianza en el poder ejecutivo, el sistema de gobierno presidencialista no ofrece salidas fáciles o rápidas, no traumáticas, para solventarlas. De existir (referendo revocatorio o juicios políticos, por ejemplo), son mecanismos complejos y difíciles de activar que siempre dejan traumas políticos y sociales, más que solución definitiva a la crisis. Es por ello, que cualquier crisis de gobierno se convierte en una crisis de Estado y con ella la inestabilidad institucional; no existen válvulas de escape para resolver fácilmente los problemas de gobernabilidad.

En el sistema de gobierno presidencial y presidencialista, si el presidente, que es jefe de Estado y de gobierno a la vez, no goza de la confianza del cuerpo electoral que lo eligió, solo caben pocas opciones: o permanece en el cargo soportando el país la crisis o; se activan mecanismos difíciles y complejos para interrumpir el mandato y procurar la sustitución del presidente o; se desencadenan métodos poco ortodoxos para sustituir al presidente, como son los golpes de Estado. El sistema está diseñado para mandatos fijos y rígidos. En principio el ejecutivo está para completar su mandato sin interrupción; de existir un mecanismo de sustitución, su activación es traumática y sus efectos, difíciles de predecir.

El presidencialismo latinoamericano y, muy particularmente el venezolano con sus especificaciones propias, no está concebido para darle salidas eficientes y no traumáticas a las crisis de legitimidad en el ejecutivo, generando verdaderas crisis de Estado. Nuestro sistema constitucional no tiene válvulas de escape fáciles de activar para salir de la crisis de gobernabilidad. Definitivamente, lo anteriormente expuesto, es el reflejo de un sistema inestable y fracasado.

## **2. La propuesta: un sistema de gobierno semi presidencial**

Ahora bien, la propuesta consiste en establecer una jefatura de Estado con legitimidad electoral y poder político real y competencias efectivas, asunto que parece indispensable en Latinoamérica. Pero asimismo consideramos la necesidad de limitar sus facultades y colocar contrapesos de poder. Para ello proponemos dividir la estructura del ejecutivo, consagrando un jefe de gobierno, que depende del jefe del Estado, quien lo nombra y destituye, y de la cámara baja del legislativo, quien le da su confianza para gobernar. Auspiciamos la responsabilidad permanente del gobierno ante el propio ejecutivo y el legislativo y, en caso de que no funcione, contar con los mecanismos institucionales para cambiarlo, como un fusible cuando se produce corto circuito. Nuestra propuesta pretende reequilibrar el poder y crear los pesos y contrapesos necesarios para ello. Queremos plantear un sistema de gobierno flexible, más responsable, que procure mayor estabilidad institucional. Asimismo, proponemos un Poder Legislativo más fuerte estructural y funcionalmente.

El sistema semi presidencial es capaz de auto modelarse: Cuando coinciden las mayorías parlamentarias y presidencial, estaremos en presencia de un sistema presidencial, con pesos y contrapesos que equilibran el poder; pero si no llegaran a coincidir, porque así lo decidió el cuerpo electoral, estaríamos en presencia de un sistema semi presidencial, con fuerte influencia parlamentaria. Nosotros deseamos transitar del presidencialismo latinoamericano al parlamentarismo, pero sin necesidad de concretar un sistema parlamentario. Probemos “criollizar” un sistema semi presidencial, parlamentarizando nuestro presidencialismo. Debo confesar en esta propuesta una fuerte influencia del sistema de gobierno francés; los franceses transitaron del parlamentarismo al sistema presidencial, nosotros proponemos el recorrido a la inversa.

A continuación, les presento las propuestas concretas que se deben introducir en el sistema de gobierno en Venezuela y que implicarán reformas constitucionales, que más que coyunturales, consideramos deben ser estructurales y con sentido de largo plazo.

## **2.1. Reformas en la estructura, organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo**

Proponer una estructura bicéfala en la estructura del Poder Ejecutivo, con un presidente de la República, jefe de Estado, y un jefe de gobierno o presidente del Consejo de Ministros, significa un importante salto hacia un sistema semi presidencial y ello implica introducir en nuestro sistema una de las características claves del parlamentarismo.

Se plantea consagrar un presidente de la República, jefe de Estado electo, tal como en todo sistema presidencial, con funciones reales y efectivas. La figura presidencial se verá reforzada, en la medida que se propone una estructura bicéfala en el ejecutivo, con un Jefe de Gobierno o Jefe de Consejo de Ministros, que estará sometido al desgaste que genera la gestión gubernamental, preservando así la figura presidencial.

Se propone eliminar, en consecuencia, la figura del Vicepresidente Ejecutivo

Las vacantes temporales del presidente de la República las asumiría el jefe de Gobierno o jefe del Consejo de Ministros. Las vacantes absolutas las asumiría, por un plazo determinado, el presidente del Congreso y, en todos los casos, se convocaría a nuevas elecciones.

El sistema de gobierno presidencialista, dada la rigidez del mandato, requiere que el mismo sea relativamente corto, para evitar que las crisis de legitimidad en el Poder Ejecutivo se perpetúen. Un mandato largo contribuye a que las crisis de legitimidad o de confianza en el ejecutivo se conviertan en crisis de Estado, con la subsecuente ingobernabilidad. Mientras más corto el mandato, más control político electoral puede tener lugar. Por ello, la propuesta debe ir centrada a establecer un mandato presidencial a cuatro años.

Definitivamente se eliminaría la reelección indefinida. Si estamos ante un mandato presidencial corto de cuatro años, como antes señalamos, sería admisible, para garantizar la continuidad de un buen gobierno, una única reelección inmediata.

La elección presidencial y, particularmente en un sistema presidencialista, debe procurar la mayor base de sustentación política-electoral. Para ello, se debe establecer en nuestro sistema constitucional, la doble vuelta electoral, como es la corriente mayoritaria en el presidencialismo latinoamericano. En la primera vuelta se selecciona a los mejores candidatos; en la segunda se elige al presidente.

Este sistema electoral incentiva y hace indispensable la negociación democrática y favorece la eventual participación de otras fuerzas políticas en el futuro gobierno. Este sistema electoral a doble vuelta se puede

constituir en un mecanismo de control político, ya que las coaliciones siempre reclamarán cuotas de poder y supervisarán la gestión gubernamental, asegurando así el prestigio ante su electorado, en virtud del apoyo político aportado.

Proponemos la incorporación en nuestro sistema constitucional del *impeachment*, como mecanismo para enjuiciar al presidente; en tal sentido, se debe diseñar un procedimiento donde intervengan la Cámara de Diputados y el Senado. La primera autoriza el enjuiciamiento y, la segunda, tramita el juicio; el procedimiento debe garantizar el debido proceso y se deben requerir mayoría calificada para acordarlo. Visto lo anterior, se propone eliminar el referendo revocatorio del mandato presidencial.

Se plantea la creación de la figura del Jefe de Gobierno, el cual podría denominarse jefe del Consejo de Ministros. El mismo está a la cabeza del gobierno y su rol es gobernar. Dicho funcionario sería nombrado por el presidente de la República, pero debe gozar de la confianza de la mayoría parlamentaria, con lo cual se requiere la investidura de la cámara baja, para poder ejercer el gobierno. En tal sentido, se establece una doble responsabilidad política: ante el presidente de la República y ante la cámara baja. El gobierno gobierna en tanto y en cuanto goce de la confianza del presidente de la República y del parlamento. Si no funciona lo cambia el presidente o el parlamento obliga su sustitución, oxigenado el sistema y la democracia.

Dicha responsabilidad se puede exigir mediante el voto de censura constructivo; quiere decir que sólo prospera la destitución, si se cuenta con el apoyo parlamentario para designar un nuevo Jefe de Gobierno o jefe del Consejo de Ministro. Se racionalizaría el sistema de responsabilidad, para minimizar riesgos de inestabilidad.

Igualmente, se consagraría la figura del voto de confianza, para reafirmar la legitimidad de la acción de gobierno y, asimismo, se le permitiría comprometer la responsabilidad del gobierno frente a la aprobación de un texto de ley; ello quiere decir, que si el gobierno consigue excesivas trabas para la aprobación de un texto legal, podría comprometer su responsabilidad política frente a dicho texto de ley, el cual sanciona y promulga en Consejo de Ministros, pero se somete automáticamente a un voto de censura, que si prospera, será destituido el gobierno. La responsabilidad política sería colectiva y, en caso de prosperar la censura, acarrea la destitución de todo el gobierno.

Se redefinen las funciones del Consejo de Ministros, de manera tal de evitar la delegación hacia arriba y saturarlo de competencias y atribuciones y se crean los gabinetes sectoriales, presidido por el Jefe de Gobierno

o jefe del Consejo de Ministros, a fin de aligerar el trabajo del Consejo de Ministros y filtrar y depurar sus decisiones.

Para mitigar los efectos del presidente-candidato, proponemos una ley de garantías electorales que regule los procesos eleccionarios y garanticé el voto libre y democrático y minimice el ventajismo del gobierno y genere igualdad de condiciones entre candidatos.

El sistema propuesto amerita redefinir el régimen aplicable a la potestad normativa excepcional del Ejecutivo Nacional, en virtud de la habilitación legislativa. En primer lugar, nos planteamos la reformulación de la reserva legal y, por ende, proponemos reducir el ámbito material exclusivo de la ley. Una reserva legal más pequeña y un poder reglamentario mayor se imponen debido a las exigencias y la dinámica del Estado moderno.

La habilitación legislativa debe tener límites y condiciones constitucionales. Primero, debe estar justificada en la necesidad y la urgencia; segundo, debe tener un límite temporal, condicionado a la superación de la urgencia; tercero, se debe establecer la materia no delegable, entre ellas, lo referente a la regulación de los derechos y garantías fundamentales y la materia penal y sancionatoria y, por último, los decretos leyes productores de la habilitación debe tener un control político, a saber, su vigencia futura está condicionada por la aprobación posterior del decreto ley, por parte del órgano parlamentario.

## **2.2. Propuestas de reformas a la estructura, organización y funcionamiento del Poder Legislativo**

A fin de fortalecer institucionalmente y estructuralmente al Poder Legislativo, se impone la restauración del bicameralismo. El Senado debe tener preponderancia en los temas de política exterior, en materia de defensa nacional, en el ámbito del federalismo y descentralización y en el nombramiento de magistrados, rectores al Consejo Electoral, Procurador General de la República, y Fiscal General, entre otros. El Senado conocería del enjuiciamiento presidencial.

La cámara baja, por su parte, debe ser la cámara política por excelencia y debe llevar la tutela en el ámbito del control del gobierno y la materia fiscal, tributaria y presupuestaria. Ante ella se haría efectiva la responsabilidad política del gobierno y del Jefe de Gobierno o Jefe del Consejo de Ministros, a través de los mecanismos de la investidura, la confianza y la censura. Ante esta cámara se daría inicio al procedimiento de enjuiciamiento del presidente de la República.

El mandato de los diputados se propone sea de cuatro años y la elección tendría lugar a mitad de término del mandato presidencial; los

senadores tendrían un mandato a seis años, con renovación parcial cada tres años. De esta forma se podría lograr un mayor control político electoral sobre el gobierno. En la Constitución, se podría establecer un número máximo de curules parlamentarios, dos senadores por estado y, por lo menos, tres veces el número de los senadores en la Cámara de Diputados, para que haya una representatividad ciudadana significativa.

El Congreso, reunión del Senado y la Cámara de Diputados, tendría competencias para la tramitación de las reformas constitucionales y para recibir mensajes presidenciales y llevar a cabo sesiones solemnes o especiales de carácter protocolar.

Proponemos algunos cambios estructurales, organizativos y funcionales en el órgano legislativo, a fin de fortalecer la función contralora del parlamento sobre el gobierno y el restablecimiento de la democracia parlamentaria. Entre ellos, proponemos otorgarle a la oposición un estatus y garantías para ejercer sus funciones.

En este orden de ideas, planteamos la modificación del régimen de sesiones, el régimen de las comisiones parlamentarias, el tratamiento a los privilegios y beneficios parlamentarios, la eliminación de la Comisión Delegada, la adscripción de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República como entes subalternos del Congreso y órganos de control parlamentario, entre otras propuestas de cambio.

El sistema electoral para elecciones congresionales es un asunto de particular importancia, para minimizar los riesgos de inestabilidad que un sistema como el propuesto comporta. El sistema propuesto, establece intensos mecanismos de relación entre dichos órganos y la conformación y estabilidad del gobierno depende de la existencia de mayorías claras en la cámara baja o de diputados.

Somos del criterio, que debemos proponer un sistema electoral para elegir a los diputados que garantice su trabajo eficiente y que genere mayoría clara, para poder conformar gobierno, con los menores traumas, permitiendo de alguna forma que haya presencia de partidos minoritarios. En tal sentido, proponemos un sistema electoral, uninominal mayoritario a dos vueltas, para elegir a los congresantes, que incentive la relación elector-elegido y fortalezca la responsabilidad de los diputados. En su defecto, hemos propuesto un sistema electoral perfectamente paritario o mixto, de representación proporcional de las minorías y uninominal mayoritario.

Es importante la redimensión de los circuitos electorales, para evitar la sobre representación de las mayorías y asegurar la representación proporcional de las minorías; y estamos de acuerdo con ajustar la representación de los pueblos indígenas, a fin de que los ciudadanos indígenas elijan sus diputados en sus regiones por circuitos electorales especiales.

### **2.3. Otras reformas necesarias sobre aspectos e instituciones que condicionan el funcionamiento del sistema semi presidencial propuesto**

Si bien algunos de estos aspectos que siguen no son abordados directamente cuando estudiamos lo referente a los sistemas de gobierno, ellos condicionan, sin lugar a dudas, su funcionamiento y eficacia. La propuesta de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela debe ir acompañado de una reforma integral del orden constitucional y abordar algunos aspectos e instituciones que determinan la viabilidad de la propuesta formulada. En tal sentido, se debe eliminar todo vestigio de la Constitución militarista, debemos adoptar decisiones que procuren el fortalecimiento de los partidos políticos; proponemos repensar la forma de Estado, profundizando el federalismo; asimismo proponemos una modificación estructural y competencial de la jurisdicción constitucional, creando una Corte Constitucional independiente y autónoma, “encauzando” las competencias de dicha Corte. Proponemos que el Poder Ciudadano y el Poder Electoral dejen de tener la categoría de órganos del Poder Público Nacional; para ello, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo serían órganos del control parlamentario y el Ministerio Público y el Consejo Nacional Electoral, entes desconcentrados con autonomía funcional y presupuestaria.

Consideramos que una reforma constitucional de esta envergadura solo se podrá lograr cuando el país goce de una mínima estabilidad institucional y logre encausar su gobernanza. Para acometer una reforma como la que planteo, debemos, primero, buscar un mínimo de consenso para admitir los cambios que se proponen, y; en segundo lugar, debemos estar convencidos de que queremos superar el autoritarismo y la inestabilidad y deseosos y receptivos para admitir nuevos planteamientos capaces de superar los males que nos aquejan.