

VENTAJAS Y DIFICULTADES DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN VENEZUELA

ADVANTAGES AND DIFFICULTIES OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM IN VENEZUELA

RICARDO ANTELA GARRIDO¹

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad Metropolitana
ricardo.antela@gmail.com

RESUMEN: El artículo se propone determinar si en general, el sistema de gobierno previsto en la Constitución venezolana de 1999, y principalmente la creación del Vicepresidente Ejecutivo, contribuyó a resolver o no, todo o parte de los problemas de diseño institucional atribuidos al modelo de presidencialismo previsto en la Constitución venezolana de 1961. Para ello, en primer término se abordan los problemas de diseño atribuidos al presidencialismo previsto en la Constitución de 1961 (Cap. 1); luego, se describen resumidamente las características sistema de gobierno previsto en la Constitución vigente de 1999, con énfasis en los principales cambios del sistema (Cap. 2), y por último, se determina si el sistema de gobierno previsto en esta Constitución, y principalmente la inserción del Vicepresidente Ejecutivo, resolvió o no, todo o parte de los problemas de diseño institucional atribuidos al modelo de presidencialismo previsto en la Constitución de 1961 (Cap. 3).

ABSTRACT: The article pretends to conclude if the system of government under the Venezuelan Constitution of 1999, mainly the creation of Executive Vice President, helped to resolve or not, the institutional design problems attributed to the model of presidentialism under the Venezuelan Constitution of 1961. To do this, the paper identifies the design problems attributed to presidentialism under the Constitution of 1961 (Ch. 1), describes the characteristics of the system of government under the current Constitution of 1999, with emphasis on main system changes (Ch. 2), and finally, the article concludes whether the system of government under this Constitution, mainly the insertion of the Executive Vice President, resolved or not, the institutional design problems attributed to the model of presidentialism under the Constitution of 1961 (Ch. 3).

PALABRAS CLAVE: Sistema de gobierno; Presidencialismo; Presidente; Vicepresidente Ejecutivo.

KEYWORDS: System of Government; Presidentialism; President; Executive Vice President.

¹ El autor es Abogado por la Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela. Diplomado en Derecho Constitucional, Especialista en Derecho Administrativo y candidato a Magíster en Derecho Constitucional por la misma Universidad. Este artículo constituye una versión revisada del texto presentado en la cátedra “Sistema de gobierno”, moderada por el Prof. Julio César Fernández, durante el Programa de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional, Universidad Católica Andrés Bello. Artículo presentado el 29 de julio de 2011 y aprobado el 14 de septiembre de 2011.

INTRODUCCIÓN

Para la Ciencia Política, el sistema de gobierno es la organización normativo-institucional del funcionamiento de los controles y responsabilidades constitucionales, relativas al proceso de orientación política, pudiendo clasificarse en Gobierno Parlamentario y Gobierno Presidencialista.²

Gobierno Parlamentario es, en ese sentido, la forma de gobierno en que el parlamento tiene gran injerencia en los asuntos públicos pues los programas de gobierno deben ser aprobados previamente por el Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo tiene dos jefes: un jefe de estado que es el Presidente [en las repúblicas], el Rey, el Jeque, el Sultán o el Emperador [en las monarquías o regímenes de índole similar], y un Jefe de Gobierno que usualmente es denominado Primer Ministro [escogido por el parlamento], aunque puede recibir otras denominaciones. En este sistema, el jefe de Estado es el coordinador de los poderes del Estado y lo representa en el ámbito internacional. Mientras que el jefe de gobierno es el que dirige la política del Estado [o más propiamente, la del Gobierno]. Un rasgo característico de los regímenes parlamentarios es que el Ejecutivo puede disolver a las Cámaras Legislativas o a una de ellas, y a su vez, el parlamento también puede forzar a la dimisión del Primer Ministro y su Gabinete, mediante un voto de no-confianza cuando lo estime pertinente.³

Por otra parte, Gobierno Presidencialista sería aquel sistema republicano en que el jefe del Estado posee poderes efectivos en su carácter de Presidente del Poder Ejecutivo, [y al ser electo directamente por el pueblo] es independiente del parlamento y puede oponerse a sus iniciativas legislativas⁴. Para Shugart y Carey⁵, el régimen presidencialista incluye las siguientes notas esenciales: elección popular del jefe del Poder Ejecutivo; los períodos de los mandatos del Presidente y del parlamento son fijos; el Ejecutivo elegido designa a los miembros del gobierno; y, por último, el jefe del Ejecutivo tiene alguna autoridad legislativa. A juicio de Godoy⁶, la independencia del jefe del Poder Ejecutivo de la confianza del parlamento está incluida en su prerrogativa de constituir libremente a su gobierno, y en definitiva, esa facultad presidencial garantiza que el origen y la duración del gobierno no dependan del Poder Legislativo, como sí ocurre en el régimen

² SERRA, Andrés (1998), p. 1170.

³ *Idem*, p. 320.

⁴ *Idem*, p. 980.

⁵ Citados por GODOY, Óscar (2003), p. 8.

⁶ *Idem*.

parlamentario. Este sistema de gobierno es el típico de los países latinoamericanos, incluyendo Chile y Venezuela.

Como acertadamente lo explica Fernández, no han sido pocos los estudios y las opiniones que se han publicado sobre la naturaleza y las consecuencias del diseño de los sistemas de gobierno presidencialistas latinoamericanos, y puede decirse, según el nombrado autor, que a partir de los años ochenta se asumió con mayor rigurosidad el análisis, al considerar el sistema de gobierno presidencialista como un factor de importancia sobre la gobernabilidad democrática⁷. En este orden de ideas, no fueron pocos los reproches al sistema de gobierno presidencial, y correlativamente las críticas a tales reproches o a su método, que dieron origen a célebres diatribas como las de Juan Linz; Dieter Nohlen; Matthew Shugart, John Carey y Scott Mainwaring, entre otros.

En efecto, Linz alegó que el presidencialismo posee tres debilidades institucionales que no le permiten al gobierno enfrentar situaciones de crisis que amenazan su continuidad, y que sí puede enfrentar el parlamentarismo. Esas tres debilidades serían: (1) *La legitimidad dual*, pues el Presidente y el parlamento son elegidos en contiendas electorales separadas, que dan lugar a distintas mayorías y que puede conducir a conflictos que ponen en riesgo la estabilidad de la democracia; (2) *El Presidente es elegido por un período fijo*, lo cual introduce una rigidez para cambiar al Jefe de Estado en situaciones de crisis, y (3) *Es un sistema con un solo ganador*, el que obtiene la presidencia, que consigue todo el poder y que excluye a los candidatos derrotados, porque no hay posiciones en el sistema político desde los cuales seguir actuando en política.⁸

En contraste, Shugart, Carey y Mainwaring, afirmaron que no existe un solo tipo de presidencialismo y que las críticas de Linz serían aplicables sólo al presidencialismo “fuerte” y no a los “débiles”, como los de Costa Rica y Estados Unidos. Cuestionaron la visión de Linz sobre los efectos perversos de la legitimidad dual debido a que, según ellos, no habría nada determinante en ello pues todo dependería de la capacidad del Ejecutivo para lograr acuerdos con el Legislativo. Cuestionaron también su postura pesimista de que el presidencialismo carecería de capacidad para enfrentar crisis graves, pues los desplomes de las democracias en los años 30 en Europa tuvieron causas más complejas que las provenientes de la forma de gobierno y más bien tuvieron que ver con graves conflictos políticos y socioeconómicos⁹. Para estos autores, precisa Villarroel, el funcionamiento de

⁷ FERNÁNDEZ, Julio César (2004), p. 199.

⁸ Explicado por HUNEEUS, Carlos (2005), p. 15.

⁹ *Idem*, p. 16.

los sistemas presidenciales está estrechamente relacionado con otras dimensiones de los sistemas políticos, como los arreglos institucionales que otorgan o niegan poderes legislativos a los presidentes, y las características de los sistemas de partido.¹⁰

Un tercer enfoque, liderado por Nohlen, arguyó que a la hora de explicar los procesos y las prácticas políticas en América Latina conviene considerar, además de los sistemas de gobierno, los diferentes contextos en los cuales estos gobiernos operan, tales como la región misma y las tradiciones y cultura políticas latinoamericanas.¹¹ Y es que para Nohlen, se plantean al menos cuatro cuestiones:

*Primera, si un mejor funcionamiento del presidencialismo en Latinoamérica depende efectivamente de las atribuciones constitucionales de las que dispone el Presidente; segunda, si conviene determinar o redeterminar el poder constitucional del Ejecutivo, o sea de un solo órgano, sin tomar debidamente en cuenta la relación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, de cuya ponderación puede depender mucho más el buen funcionamiento del sistema presidencial; tercera, si es posible determinar teóricamente el mejor modelo de distribución de las atribuciones constitucionales, dado que su validez como tal depende de lugar y tiempo, o sea del contexto; y cuarta, si existen otros factores que no solamente determinan el impacto en la práctica política que tienen las atribuciones de poder al Ejecutivo, sino que son más importantes respecto al buen funcionamiento de la forma de gobierno.*¹²

En el caso de Chile, Arturo Valenzuela compartió los temores de Linz y aportó justificaciones históricas e institucionales para que se adoptara el régimen parlamentario, después de Pinochet, y que de este modo Chile abandonara el sistema de gobierno que ha tenido durante toda su vida republicana. Valenzuela propuso tres razones para establecer el régimen parlamentario en Chile: (1º) Desvanecería las presiones derivadas del hecho de que el ganador obtiene todo, lo cual estimula la polarización; (2º) Eliminaría la parálisis decisoria y la confrontación que caracterizó las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Chile durante el siglo Veinte, y (3º) Contribuiría a la continuidad de la moderación de la política, de fundamental relevancia para que fuera posible el establecimiento de una democracia estable.¹³

¹⁰ VILLARROEL, Gladys (2000), p. 11.

¹¹ *Idem.*

¹² NOHLEN, Dieter (2009), p. 34.

¹³ Explicado por HUNEEUS, Carlos (2005), pp. 16-17.

Por lo que respecta a Venezuela, en la Constitución derogada (1961) se establecía un modelo de Gobierno Presidencialista que según la doctrina trajo diversos problemas en cuanto al diseño institucional para la organización del sistema de gobierno. Diversos autores hicieron lo propio al proponer insistentemente la reforma del modelo presidencialista venezolano, sobre todo mediante la creación de la figura de un primer ministro, con diversas variantes (Henrique Iribarren en 1987; Carlos Ayala en 1992; Enrique Tejera en 1993; entre otros). Y en línea con ello, una de las innovaciones más importantes de la Constitución de 1999 consiste, según su Exposición de Motivos, en la “*sustancial modificación del sistema de Gobierno, al incorporar un diseño de sistema semipresidencial que se puede calificar de flexible*”. Este sistema supuestamente semipresidencial al que alude la Constitución tendría su origen, presuntamente, en la creación de la figura del Vicepresidente Ejecutivo, que aparentemente trastocó la tradición presidencialista típica del sistema de gobierno Venezolano.

El presente artículo se propone determinar si el sistema de gobierno previsto en la Constitución venezolana de 1999, y principalmente la creación del Vicepresidente Ejecutivo, contribuyó a resolver o no, todo o parte de los problemas de diseño institucional atribuidos al modelo de presidencialismo previsto en la Constitución de 1961. Para ello, se pretende primero abordar en forma sucinta los problemas de diseño atribuidos al presidencialismo previsto en la Constitución de 1961 (Cap. 1); luego, describir resumidamente las características del sistema de gobierno previsto en la Constitución de 1999, con énfasis en los principales cambios del sistema (Cap. 2); y por último, determinar si el sistema de gobierno previsto en la Constitución de 1999, y principalmente la inserción del Vicepresidente Ejecutivo, resolvió o no, todo o parte de los problemas de diseño institucional atribuidos al modelo de presidencialismo previsto en la Constitución de 1961 (Cap. 3).

1. LOS PROBLEMAS DEL PRESIDENCIALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1961

En criterio de Fernández¹⁴, los problemas más comunes del presidencialismo en América Latina pueden resumirse en tres grupos de naturaleza distinta: (i) Aquellos cuyo origen se encuentra en el diseño institucional del sistema de gobierno; (ii) Aquellos cuyo origen se encuentra en la cultura social y la praxis política, y (iii) Aquellos cuyo origen se encuentra en la gerencia de la acción de gobierno.

¹⁴ FERNÁNDEZ, Julio César (2004), pp. 198-204.

Los del primer grupo –los relativos al diseño institucional–, que son los que aquí se abordarán, y no los restantes, se formulan desde una perspectiva exclusivamente normativa –lo previsto constitucionalmente–, y según el mencionado autor¹⁵ se refieren a la reducida capacidad del presidencialismo para: promover la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; resolver democráticamente las crisis de gobierno; generar eficiencia y eficacia. Partiendo de esta precisa tipología, a continuación se examinará brevemente como la doctrina especializada trató tales problemas.

1.1. Incapacidad del presidencialismo para promover en todos los escenarios políticos la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Conforme al artículo 148 de la Constitución de 1961, para formar el Senado del extinto Congreso de la República debían elegirse por votación directa y secreta, dos senadores por cada estado y dos por el extinto Distrito Federal, más los senadores adicionales que resultaren de aplicar el principio de representación de las minorías. En sentido parecido se pronunciaba el artículo 151 respecto de la Cámara de Diputados, donde debían elegirse por votación directa y secreta, tantos diputados como resultaren de la base poblacional de cada Estado, más los diputados adicionales que resultaren de aplicar el principio de representación proporcional de las minorías. Era un sistema de elección directa que además, como bien lo explican Duhamel y Cepeda¹⁶, no favorecía la formación de mayorías, todo lo contrario, estaba deliberadamente “*dirigido a beneficiar a las minorías*”¹⁷.

Por otra parte, el Presidente de la República, simultáneamente jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional, debía elegirse por votación universal y directa, resultando electo el candidato que obtuviere mayoría relativa de la votación (arts. 181 y 183 Constitución 1961). Como puede observarse, en el presidencialismo

¹⁵ *Idem*, pp. 199-200.

¹⁶ DUHAMEL, Olivier y Manuel CEPEDA (1997), p. 309.

¹⁷ Respecto de la Cámara de Diputados, escriben DUHAMEL y CEPEDA, el sistema electoral consistía en la división de los escaños en “*fijos*” y “*adicionales*”, los primeros repartidos en cada circunscripción por el método d’Hondt, los segundos repartidos entre los llamados partidos minoritarios, es decir, los que no alcanzaron representación o lograron pocos escaños “*fijos*”, los cuales tenían derecho a una segunda repartición de escaños “*adicionales*”, sumando todos sus votos en cualquier lugar del país a través del sistema de cuociente nacional simple. Con relación al Senado, añaden DUHAMEL y CEPEDA, era elegido por el sistema proporcional en listas cerradas y bloqueadas, con el método d’Hondt, a razón de dos senadores por cada estado y el extinto Distrito Federal, y para favorecer a las minorías, se aplicaba aquí también el doble reparto explicado anteriormente.

venezolano de 1961 la legitimidad de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Nacional era igual de democrática, pues ambos Poderes se formaban mediante la votación universal, directa y secreta.

Para Fernández¹⁸, la legitimación separada [y democrática] que obtienen al mismo tiempo los Poderes Legislativo y Ejecutivo puede ser un problema pues, por una parte, “*el Ejecutivo no requiere de la confianza del Parlamento, como sí ocurre en los sistemas parlamentarios*”, y por la otra, “*el Parlamento no se identifica políticamente con la función ejecutiva, ya que no participa en el Poder Ejecutivo*”. Un resultado electoral [posible] bastante común —añade ese autor— es que el Presidente sea de un sector político y el parlamento de otro, pudiendo originarse permanentes enfrentamientos institucionales, o en el mejor de los casos, indiferencia política con una nula colaboración entre ambos Poderes. La crítica se resume, según Fernández, en que los diseños del sistema presidencial no sirven para promover en distintas coyunturas políticas, la colaboración entre los Poderes mediante la negociación entre el Gobierno y la Oposición, para que las acciones gubernamentales sean compartidas.

Linz¹⁹, como ya señaló, fue igualmente crítico de esta “*legitimidad dual*”. En su criterio, “*no existe principio democrático alguno para resolver las disputas acerca de cuál de las dos partes representa realmente la voluntad del pueblo*”, cuando la perspectiva social y política del Poder Legislativo difiere de la que tienen el Presidente y sus partidarios. Puede pasar —explica— que estando integrado el parlamento por legisladores elegidos en sus respectivas circunscripciones territoriales, y en ausencia de mecanismos para distinguir al verdadero portador de la legitimidad democrática, el Presidente se sienta tentado a movilizar a sus partidarios en contra de las “*oligarquías locales*”, o a usar formulaciones ideológicas para desacreditar a los legisladores. De este modo,

...la rivalidad institucional puede asumir el carácter de lucha social y política potencialmente explosiva. Las tensiones institucionales que en algunas sociedades pueden ser pacíficamente zanjadas a través de la negociación o por vías legales, puede en otras tierras menos felices buscar su solución en las calles.

Nogueira²⁰ participa también de esta crítica al señalar que una de las debilidades del presidencialismo es que, al no necesitar el Presidente —elegido directamente por el pueblo— de preocuparse por mantener y alcanzar una

¹⁸ FERNÁNDEZ, Julio César (2004), p. 199.

¹⁹ LINZ, Juan (2003), pp. 39-41.

²⁰ NOGUEIRA A., Humberto (1993), p. 105.

mayoría parlamentaria de apoyo, y no existir estímulo institucional para ejercer una oposición seria, se fomentan las conductas de rigidez e irresponsabilidad de los actores políticos, y no se genera un medio adecuado para las tendencias al compromiso, la negociación y la responsabilidad, en tal sentido, el sistema no favorece las relaciones de cooperación entre el gobierno y el parlamento, especialmente cuando existen partidos organizados y disciplinados.

En fin, lo que esta crítica trata de resaltar, según Fernández²¹, es la necesidad de que los diseños institucionales del sistema de gobierno promuevan siempre la negociación política entre el Gobierno y la Oposición, y evitar a toda costa el obstruccionismo parlamentario o Gobiernos aislados institucionalmente.

1.2. Incapacidad para solucionar democráticamente las crisis de gobierno derivadas de los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Otra característica que merece subrayarse es que la Constitución de 1961 no contenía instrumentos político-institucionales que permitiesen conjurar de modo efectivo las eventuales crisis *interpoderes* que surgían como resultado de la crítica precedentemente expuesta. En efecto, los períodos de ambos Poderes eran sumamente rígidos (cinco años, según el artículo 135), y salvo la suspensión y posterior destitución mediante juicio penal (arts. 150.8 y 215.1) –que no era realmente un instrumento político-institucional de resolución de crisis de gobierno– ningún otro instrumento contemplaba la Constitución de 1961 para facilitar la terminación anticipada del mandato presidencial, en caso de que el jefe de gobierno suscitare un conflicto con el parlamento. Tímidamente, el único rasgo de parlamentarismo era el voto de censura que mediante una votación calificada de la Cámara de Diputados, podía conllevar la remoción de un ministro (art. 153.2), mas en ningún caso del que era jefe del gobierno: el Presidente de la República.

Viceversa, la Constitución de 1961 tampoco contemplaba un medio a través del cual el Presidente de la República pudiera disolver prematuramente al extinto Congreso y convocara elecciones legislativas anticipadas, si el parlamento se volvía obstruccionista con respecto a la gestión del Ejecutivo Nacional, por lo que el Presidente debía soportar indefinidamente el atollamiento, o agotar una ardua negociación para lograr conciliarse.

Esta situación fue destacada por Ayala²², quien advirtió sobre la desventaja que suponía la posibilidad de bloquear al Poder Ejecutivo cuando éste no gozara

²¹ FERNÁNDEZ, Julio César (2004), p. 199.

²² AYALA, Carlos (1993), pp. 11-12.

de la mayoría parlamentaria, con la agravante de que se carecían de mecanismos de arbitraje popular, en detrimento de la estabilidad institucional y la legitimidad del sistema político. Adicionalmente, precisó el mismo autor, era imposible mitigar las crisis políticas mediante la sustitución del gabinete ministerial, apenas posible mediante el voto de censura calificado por la Cámara de Diputados, pero, “*precisamente el sistema de partidos y de mayorías, ha impedido que dicha institución haya sido utilizada desde su inclusión en 1864*”.²³

Tejera²⁴ también subrayó que la Constitución de 1961 lo preveía todo “*menos la manera de cambiar el gobierno fuera del período presidencial*”, es decir, cuando surge una crisis muy grave, ninguna disposición constitucional establecía que un gobierno pudiera ser sustituido por otro, a tiempo. Esta es la principal razón –en criterio de ese autor– para crear un Primer Ministro o jefe del gobierno distinto al jefe del Estado, pudiendo cambiarse sin dificultades el Gobierno sin afectar al Estado o a su régimen constitucional, o lo que es lo mismo, “*es posible tumbar al gobierno sin tumbar al Estado*”.

Nogueira²⁵ compartió esta crítica al señalar que una de las debilidades del presidencialismo refiere a la “*rigidez del sistema*”, en cuanto facilita el bloqueo entre poderes cuando el Presidente tiene una orientación distinta a la del parlamento, pudiendo generarse un *impasse* institucional sin que existan medios de arbitraje que desbloqueen la situación. Otra debilidad, según el autor chileno, es que el presidencialismo no tiene la capacidad para atenuar o solucionar las crisis políticas mediante un reemplazo del gabinete, ya que la responsabilidad de conducción del gobierno reside exclusivamente en el Presidente de República.

En sentido parecido se pronuncia Fernández²⁶, quien acusa al presidencialismo de no prever mecanismos institucionales para resolver democráticamente las crisis de gobierno cuando los Poderes se enfrentan definitivamente y se neutralizan o dañan mutuamente hasta provocar la parálisis institucional del Estado, incluso socavando la estabilidad de todo el sistema político. Podía advertirse, según este autor, que los períodos constitucionales rígidos de los Poderes, junto a la inexistencia de mecanismos para el adelanto de las elecciones, hizo que el enfrentamiento político y el mutuo obstruccionismo alargara por años las crisis

²³ El voto de censura, incluso con votación calificada, fue utilizado posteriormente durante el período constitucional 1993-1998, cuando Rafael Caldera era Presidente de la República, al ser censurado calificadamente y consiguientemente removido el entonces Ministro de Sanidad, Carlos Walter.

²⁴ TEJERA P., Enrique (1993), pp. 188-189.

²⁵ NOGUEIRA A., Humberto (1993), pp. 104-105.

²⁶ FERNÁNDEZ, Julio César (2004), pp. 199-200.

político-institucionales o, en otros términos, empantanaran las relaciones entre Poderes, y en particular, entre el Gobierno y la Oposición.

Para Linz²⁷, la flexibilidad frente a situaciones constantemente cambiantes no es precisamente el mayor valor del presidencialismo, por ser “*extremadamente difícil*” reemplazar a un presidente aun cuando haya perdido la confianza de su partido o de su pueblo. Aún más –añade el autor– incluso cuando la polarización se haya intensificado al punto de la violencia y la ilegalidad, un presidente testarudo puede aferrarse al cargo.

Precisa Linz que el *impeachment*²⁸ –al que alude Tejera²⁹ como forma de mitigar las crisis– es demasiado incierto y posiblemente resulte inoportuno, y que ante la inexistencia de otros mecanismos, es difícil vislumbrar cómo podría ser resuelta la crisis exclusivamente por los líderes políticos, sin recurrir o amenazar con recurrir al pueblo o a instituciones no-democráticas como los jueces o peor aún, los militares. Remata escribiendo, “[l]o que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno, en un sistema presidencial puede convertirse en una crisis del régimen en su conjunto”.³⁰

1.3. Incapacidad para hacer eficiente y eficaz la acción gubernamental

Para terminar, el artículo 181 *in fine* de la Constitución de 1961 establecía que el Presidente de la República era jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional³¹. En criterio de Fernández³², esta concentración de las jefaturas del Estado y del Gobierno en el Presidente originó al menos tres consecuencias: (i) La confusión entre políticas de Estado y políticas de gobierno, lo que condujo a que las políticas de Estado, fundamentales y de largo aliento, cedieran en favor de las políticas de

²⁷ LINZ, Juan (2003), p. 42.

²⁸ El poder de *Impeachment* le permite al Congreso de los Estados Unidos de América, impulsar un proceso político-criminal para remover de su cargo al Presidente, al Vicepresidente y a los demás funcionarios civiles del Gobierno. Se compone de dos partes: una denuncia o acusación, a cargo de la Cámara de Representantes; y un juicio político, a cargo del Senado (artículos I.2.5; I.3.6; I.3.7 y II.4 Constitución de EUA).

²⁹ TEJERA P., Enrique (1993), p. 189.

³⁰ LINZ, Juan (2003), pp. 42-43.

³¹ Como lo explica Fernández (2001, pág. 201), en todos los sistemas de gobierno es posible diferenciar entre jefatura de Estado y jefatura de Gobierno. La primera persigue el logro de los fines y objetivos del Estado en su conjunto, en tal sentido, se propone consolidar un proyecto nacional de desarrollo de gran aliento, compartido en la sociedad y que exige una acción prolongada en el tiempo. La segunda, por el contrario, se reduce al ámbito de la Administración Pública nacional y a la instrumentación de un programa político propuesto y limitado a un período de gobierno.

³² FERNÁNDEZ, Julio César (2004), p. 200.

gobierno, que son coyunturales y de impacto político inmediato; (ii) El Presidente no podía atender al mismo tiempo, con eficiencia y eficacia, las obligaciones que se derivan de ambas jefaturas, y (iii) Pudo haberse desnaturalizado el principio de división del poder como una garantía a la libertad y como racionalidad organizativa de la especialización de las funciones del Estado.

Mucho antes, a comienzos de los años setenta, Jóvito Villalba reprochó la exagerada concentración de poderes en la persona del Presidente de la República, y era conveniente –según su criterio– adoptar un régimen semipresidencial donde el Presidente electo popularmente pudiera delegar funciones de gobierno y administración a un Ministro de superior jerarquía dentro del Gabinete.³³

El historiador Ramón J. Velásquez hizo una propuesta parecida en 1976, al señalar que debido a la multiplicidad de atribuciones del Presidente de la República, debía crearse un Primer Ministro que se encargara de toda la parte administrativa del Poder Ejecutivo, mientras que el Jefe de Estado se reservaría toda la cuestión política inherente al cargo.³⁴

Lo propio hicieron un grupo de intelectuales en agosto de 1991, encabezados por Arturo Uslar Pietri, quienes propusieron adoptar un sistema con un Presidente con poder decisorio, y un Primer Ministro con cierto grado de responsabilidad parlamentaria, justificada esta propuesta, entre otras razones, en la necesidad de redimensionar el Poder Ejecutivo y desmontar el Estado ineficiente.³⁵

En esta misma línea se ubicó Tejera, quien ya desde 1989 propuso ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales crear un Primer Ministro para descargar al Presidente de muchas responsabilidades y rutinas de gobierno³⁶. Posteriormente, en 1993, Tejera desarrolló su idea al escribir que una razón para crear el Primer Ministro era de orden administrativo, en tanto que el Presidente pueda dedicarse al examen de los problemas políticos más importantes, dejándole la administración al Primer Ministro³⁷.

Ya dentro de un régimen presidencial, y no semipresidencial como lo apuntaban las propuestas anteriores, estuvo la propuesta de Iribarren, quien señaló que,

La necesidad de diferenciar lo más posible las actividades netamente políticas de las propiamente administrativas, es lo que en derecho público moderno ha llevado a que

³³ Citado por AYALA, Carlos (1992), p. 78.

³⁴ *Idem*, p. 79.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*, p. 80.

³⁷ TEJERA P., Enrique (1993), p. 190.

el Presidente de la República sea concebido más como un Jefe de Estado que como un Jefe de Gobierno –ocupándose de las referidas actividades netamente políticas– y a que exista un miembro del Gabinete que, al tiempo de desempeñar las funciones ministeriales ordinarias que le correspondan, lleve así mismo el timón de la actividad administrativa propiamente dicha [...]

[L]a idea central que legitima su existencia [la del Primer Ministro] es la de una sana racionalización de las tareas del Estado, conforme a la cual el Presidente de la República es el Jefe del Estado y se ocupa de los grandes asuntos y del manejo político interno y sobre todo externo de la Nación, en tanto que el Primer Ministro es el Jefe de la Administración y se ocupa de la marcha cotidiana del Ejecutivo.³⁸ (Negrilla añadida)

Según lo explica Ayala, esa misma idea la hubo en el Programa de Gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1988, donde se proponía crear un Primer Ministro Ejecutivo³⁹, y en una propuesta de la extinta Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) de 1990, donde se planteó crear un Primer Ministro de libre elección y remoción por el Presidente –quien seguiría siendo Jefe de Estado y de Gobierno– pero compartiría con éste funciones de coordinación de la Administración Pública nacional, con facultades propias y delegadas⁴⁰. Este planteamiento fue parcialmente acogido en 1991 por la Comisión Bicameral Especial de Revisión de la Constitución⁴¹.

2. EL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Los rasgos principales del actual sistema de gobierno, según lo previsto en la Constitución de 1999, pueden resumirse del siguiente modo:

- Los diputados de la Asamblea Nacional son elegidos por votación universal, directa, y secreta, mediante un sistema que combina la representación personal con la proporcional, para un período de cinco años (arts. 186 y 192).
- El Presidente de la República es igualmente elegido por votación universal, directa y secreta, para un período de seis años, siendo reelegible de modo inmediato y por una sola vez (arts. 228 y 230).
- El Presidente de la República es jefe del Estado y también del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción de gobierno (art. 226).

³⁸ IRIBARREN, Henrique (1987), p. 163.

³⁹ AYALA, Carlos (1992), p. 86.

⁴⁰ *Idem*, p. 87.

⁴¹ *Idem*, p. 89.

– El Poder Ejecutivo nacional lo ejercen, en los niveles superiores, el Presidente, un recientemente creado Vicepresidente Ejecutivo y los ministros (art. 225).

– El Vicepresidente Ejecutivo es un órgano directo e inmediato colaborador del Presidente en su condición de jefe del Ejecutivo Nacional (art. 238).

– Las atribuciones constitucionales del Vicepresidente Ejecutivo son las siguientes: (i) Colaborar con el Presidente en la dirección del Gobierno; (ii) Coordinar la Administración Pública nacional según las instrucciones del Presidente; (iii) Proponer al Presidente el nombramiento de los ministros; (iv) Presidir el Consejo de Ministros, previa autorización del Presidente, pero las decisiones que allí se adopten debe ser ratificadas por el Presidente para su validez; (v) Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional; (vi) Presidir el Consejo Federal de Gobierno; (vii) Nombrar y remover a los funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad; (viii) Suplir las faltas temporales del Presidente, y (ix) Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente de la República (arts. 239 y 242/2).

– El Vicepresidente Ejecutivo (y los ministros) son funcionarios de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República (art. 236.3), sin embargo, todos están sujetos al voto de censura de la Asamblea Nacional y pueden ser destituidos como consecuencia del mismo, si así lo deciden tres quintas partes de los diputados (art. 187.10).

– La aprobación de tres votos de censura calificados al Vicepresidente Ejecutivo, dentro de un mismo período constitucional, que hayan originado su remoción, habilita al Presidente de la República para disolver a la Asamblea Nacional⁴², lo que conllevaría la inmediata convocatoria de elecciones legislativas (art. 240/2).

– Todos los cargos de elección popular, incluso el Presidente de la República y los diputados de la Asamblea Nacional, son revocables si se cumplen los requisitos constitucionales, principalmente que la iniciativa sea popular y con el quórum requerido, y que haya transcurrido la mitad del correspondiente período constitucional (art. 72).

3. EL DESARROLLO LEGISLATIVO Y REGLAMENTARIO DEL SISTEMA DE GOBIERNO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

El régimen constitucional anteriormente resumido fue ratificado sin mayores complicaciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública del 2001, y

⁴² La disolución de la Asamblea Nacional no podrá acordarse en el último año de su período constitucional (Art. 240/3).

actualmente lo está en los artículos 47 y 48 del **Decreto presidencial con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública** (2008), de conformidad con los cuales, la Vicepresidencia de la República estará a cargo del Vicepresidente Ejecutivo, órgano directo y colaborador inmediato del Presidente de la República, y sus atribuciones son:

1. Colaborar con el Presidente de la República en la dirección de la acción del Gobierno.
2. Suplir las faltas temporales y absolutas del Presidente de la República.
3. Coordinar la Administración Pública, de conformidad con las instrucciones del Presidenta o Presidente de la República.
4. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los ministros.
5. Presidir, previa autorización del Presidente de la República, el Consejo de Ministros.
6. Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional y efectuar el seguimiento a la discusión parlamentaria de los proyectos de ley.
7. Presidir la Comisión Central de Planificación.
8. Presidir el Consejo Federal de Gobierno y coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con los estados, los distritos metropolitanos y los municipios.
9. Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente de la República.
10. Dirigir y coordinar el proceso de evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas por el Ejecutivo Nacional e informar de ello al Presidente de la República.
11. Efectuar el seguimiento a las decisiones del Consejo de Ministros e informar periódicamente al Presidente de la República sobre el estado general de su ejecución y resultados.
12. Efectuar el seguimiento a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a las ministras o ministros e informarle sobre su ejecución y resultados.
13. Presidir el Consejo de Estado.

14. Entre otras, además de las señaladas en la ley y otros actos normativos.

No obstante, casi a 10 años de entrar en vigencia la Constitución de 1999, el Presidente Hugo Chávez aprobó el **Reglamento Interno del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano** (2009), que tiene por objeto la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros para servir al pueblo con lealtad, eficacia política y calidad revolucionaria (art. 1º). Lo novedoso de este Reglamento Interno es que, al margen de lo previsto en la

Constitución y en la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública, creó los **Vicepresidentes sectoriales**.

Ciertamente, dicho Reglamento prescribe que a los fines de su funcionamiento [y puede interpretarse que sólo a estos fines], el Consejo de Ministros contará con “*Vicepresidentes sectoriales*” designados por el Presidente de la República “*de modo consecutivo según el sector asignado*”. En ese orden consecutivo de aparente prelación, y “*a los fines de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros*” el Vicepresidente Ejecutivo ostentará y ejercerá la condición de Primer Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano, y en tal carácter coordinará a los Vicepresidentes sectoriales que sean designados de modo consecutivo según el acto respectivo y el sector asignado (arts. 4º y 11).

En este orden de ideas, el Reglamento dispone que el Presidente de la República pueda designar Vicepresidentes Sectoriales del Consejo, quienes informarán periódicamente sobre los resultados de su gestión al Presidente de la República y al Vicepresidente Ejecutivo (art. 9º), y tendrán entre sus atribuciones la de presidir las llamadas “*reuniones sectoriales*” (art. 16), aparentemente equivalente a los antiguos Gabinetes Sectoriales. El caso es que, actualmente, el Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano cuenta con los siguientes Vicepresidentes Sectoriales:

a) Segundo Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano [y Vicepresidente para el área social], el cual coordinará las acciones de los Ministros del Poder Popular para: la Salud, el Trabajo y Seguridad Social, las Comunas y Protección Social, la Educación, la Educación Superior, la Cultura, el Deporte, la Alimentación, los Pueblos Indígenas, la Mujer e Igualdad de Género y cualquier otro ente de la Administración Pública que le sea asignado;

b) Tercer Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano [y Vicepresidente para el área económico-financiera], el cual coordinará las acciones de los Ministros del Poder Popular para: Planificación y Desarrollo, Economía y Finanzas, Comercio, Energía y Petróleo, Ministro de Estado y Presidente de la Corporación de la Banca Pública y, cualquier otro ente que le sea asignado;

c) Cuarto Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano [y Vicepresidente para el área económico-productiva], el cual coordinará las acciones de los Ministros del Poder Popular para: Energía y Petróleo, Industria Básica y Minería, Agricultura y Tierras, Turismo, Ciencia, Tecnología

e Industrias Intermedias, Comercio, Alimentación y cualquier otro ente que le sea asignado;

d) Quinto Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano [y Vicepresidente para el área de desarrollo territorial], el cual coordinará las acciones de los Ministros del Poder Popular para: Obras Públicas y Vivienda, Ambiente, las Comunas y Protección Social, Energía y Petróleo, Industrias Básicas y Minería, Agricultura y Tierras, Planificación y Desarrollo, los Pueblos Indígenas y cualquier otro ente de la Administración Pública que le sea asignado;

e) Sexto Vicepresidente del Consejo de Ministros Revolucionarios del Gobierno Bolivariano [y Vicepresidente para el área de defensa], el cual coordinará las acciones de los Ministros del Poder Popular para: Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores y Justicia, Defensa, Comunicación e Información, el Despacho de la Presidencia y cualquier otro ente de la Administración Pública que le sea asignado (art. 11).

Este régimen **reglamentario** de múltiples vicepresidentes del Poder Ejecutivo, designados en orden de prelación y encabezados en todo caso por el Vicepresidente Ejecutivo [el único previsto en la Constitución y en la Ley], no parece jurídicamente objetable si es únicamente “*a los fines de la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros*”, mas no a los fines de que alguno de esos vicepresidentes sectoriales ejerza las atribuciones que la Constitución reserva al Presidente de la República o al Vicepresidente Ejecutivo.

El caso es que, a mediados del 2011 y con ocasión de la enfermedad presuntamente diagnosticada al Presidente Hugo Chávez, que lo ha obligado a separarse de la Presidencia en varias oportunidades [al menos *de facto*], el Presidente de la República no solamente delegó parte de sus funciones gubernamentales en el Vicepresidente Ejecutivo, tal como lo permite el artículo 239.9 de la Constitución, sino que también lo hizo en el **Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas y Tercer Vicepresidente del Consejo de Ministros y Ministras para el Área Económica Financiera**, a quien delegó las atribuciones y la firma de los “*decretos*” mediante los cuales se declara la insubsistencia a los presupuestos de gastos de los ministerios, así como también en materia de exoneración total o parcial del impuesto al valor agregado a las importaciones definitivas de bienes corporales, las ventas de bienes y las prestaciones de servicios, y exoneración del impuesto sobre la renta a los enriquecimientos obtenidos por sectores estratégicos o los provenientes de proyectos especiales de desarrollo.⁴³

⁴³ Decreto presidencial N° 8.328 del 14 de julio de 2011.

Esta reciente decisión presidencial plantea el problema de la naturaleza jurídica de estos vicepresidentes sectoriales, y en cuánto ese carácter o esa cualidad otorgada mediante reglamento puede alterar el diseño constitucional del sistema de gobierno previsto en la Constitución de 1999, lo que excede el objetivo del presente artículo y por ello no será analizado

4. EVALUACIÓN CRÍTICA DEL VICEPRESIDENTE EJECUTIVO EN EL SISTEMA DE GOBIERNO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Toca finalmente examinar y concluir si la inserción del Vicepresidente Ejecutivo en el sistema de gobierno previsto en la Constitución venezolana vigente, cuyos rasgos principales fueron descritos en el capítulo 2, resolvió o no, todo o parte de los problemas de diseño institucional atribuidos al presidencialismo típico de la Constitución de 1961, resumidamente relatados en el capítulo 1.

Para empezar, es conveniente acotar que en apariencia, el sistema de gobierno no varió sustancialmente, o al menos sigue siendo típicamente presidencialista, pues el rasgo fundamental de este sistema sigue presente en la Constitución de 1999: un Presidente de la República que es elegido directamente por el pueblo y que es simultáneamente jefe del Estado y del Gobierno (arts. 226 y 228).

Visto en una primera aproximación, que abordaremos con más amplitud en las líneas siguientes, podría afirmarse que hay pocas condiciones para mejorar las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, dado que el Presidente del Gobierno sigue teniendo origen democrático propio y, por lo tanto, no necesariamente goza de la confianza del Parlamento. Esta hipótesis no ha podido comprobarse aún, pues, desde que entró en vigencia la Constitución de 1999 y hasta el momento en que se escriben estas líneas (2011), el Presidente de la República ha sido siempre Hugo Chávez, y ha gozado siempre de mayoría en la Asamblea Nacional.

En cuanto a la capacidad del sistema para solucionar democráticamente las crisis de gobierno derivadas de los conflictos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, puede afirmarse preliminarmente que la Constitución de 1999 insertó algunos mecanismos con este propósito, por ejemplo, dispositivos típicamente parlamentaristas como la facultad del Poder Legislativo para expedir votos de censura contra los altos funcionarios del Ejecutivo, o la facultad del Presidente para disolver la Asamblea Nacional, bajo determinadas condiciones; o un dispositivo más afín al sistema presidencialista como lo es el referéndum revocatorio (o *recall*, en el Derecho anglosajón).

Puede presumirse también que no hay condiciones para mejorar la eficacia y eficiencia del Ejecutivo Nacional, si se reconoce que el Presidente de la República

sigue concentrando las funciones de Estado y de Gobierno en la misma forma que las acumulaba hasta 1999.

A pesar de lo señalado, emergen en el panorama constitucional vigente diversas figuras que eventualmente, siempre que sean apropiadamente instrumentadas, podrían ser útiles para solucionar, o como mínimo atemperar, buena parte de los problemas de diseño institucional que caracterizaron al modelo de presidencialismo contemplado en la Constitución de 1961.

4.1. Naturaleza del Vicepresidente Ejecutivo de la República

La primera de esas figuras es el Vicepresidente Ejecutivo de la República, que junto al Presidente de la República y a los ministros, son los Órganos Superiores de Dirección del Ejecutivo Nacional (art. 44 Ley Orgánica de la Administración Pública, 2008). La caracterización de esta figura, extremadamente parecida a la del Primer Ministro propuesto por la COPRE en 1990 y por la Comisión bicameral para la revisión constitucional en 1991, posiblemente goza de sus mismas virtudes y defectos.

Con la creación de esta figura, la Constitución venezolana de 1999 trata de elevar la eficacia y eficiencia del Ejecutivo Nacional, y adecuadamente utilizada en la práctica, por su concepto y sus atribuciones, podría alcanzar cómodamente ese cometido. En efecto, al ser el Vicepresidente Ejecutivo un **colaborador inmediato del Presidente de la República en su condición de jefe del Ejecutivo Nacional [o de Gobierno]**, con la atribución específica de **colaborar con el Presidente en la dirección de la acción de gobierno [mas no en la dirección de las políticas de Estado]**, puede afirmarse que **el concurso del Vicepresidente en la función de Gobierno podría ser decisivo en la optimización funcional del Ejecutivo** dado que, al colaborar solamente en la acción de Gobierno, y no en las funciones de Estado, dispone de más tiempo y concentración para discurrir sobre la acción Gubernativa que el Presidente, quien debe discurrir y decidir también sobre funciones de Estado; por esta razón, el Vicepresidente podría contribuir a resolver los problemas del Gobierno con mayor fortuna y diligencia que si el Presidente tuviere que hacerlo solo.

Un breve examen de las atribuciones conferidas al Vicepresidente Ejecutivo confirma lo anterior pues puede evidenciarse, del artículo 239 Constitucional, que el concurso del nombrado funcionario en la función Gubernativa se materializa a través de diversas competencias de gobierno, unas directamente atribuidas por la Constitución, otras por delegación del Presidente de la República. Entre las primeras aparece, justamente, la de *“coordinar la Administración Pública Nacional”* de acuerdo con las instrucciones del Presidente, lo que podría resultar

efectivo para optimizar funcionalmente al Ejecutivo Nacional supuesto que, por colaborar con el Presidente sólo en la función del Gobierno, el Vicepresidente dispone de más oportunidad para coordinar la acción Administrativa, y como consecuencia de ello, más oportunidad para recibir las cuentas de los ministros e impartirles a tiempo correctivos, instrucciones y orientaciones en la gestión del correspondiente ministerio.

Asimismo, se atribuye al Vicepresidente Ejecutivo la competencia para proponer al Presidente el nombramiento de los ministros, lo que bien ejecutada por ambos funcionarios serviría para descargar de tareas al Presidente, visto que, designar con fundamento y con seriedad a un ministro pasa por un proceso de elaboración –como mínimo mental– del perfil del funcionario que se aspira, de la búsqueda de candidatos para la función y de convocarlos para conocer su disposición de ejercerla, su identificación política y su eventual plan de acción, hasta depurar la lista de candidatos y arribar a la persona idónea. De todo ello se ocuparía –o debería ocuparse– el Vicepresidente, y se le reservaría al Presidente únicamente la competencia de meditar el nombramiento propuesto por el Vicepresidente.

Por otra parte, también se le da al Vicepresidente Ejecutivo la competencia de presidir el Consejo de Ministros siempre que el Presidente lo autorice y sujeto a que éste ratifique lo que se apruebe en ese Consejo, haciendo posible que cuando el Presidente por cualquier motivo deba ausentarse del Consejo de Ministros, éste no se paralice y pueda adelantar la discusión y aprobación preliminar de los asuntos que deben resolverse, pudiendo ratificarlas de inmediato y sin nueva deliberación el Presidente de la República.

Otras atribuciones relevantes son las que le permiten al Vicepresidente Ejecutivo dirigir las relaciones con la Asamblea Nacional y presidir el Consejo Federal de Gobierno (arts. 239.5 y 239.6 Constitución). Precisamente, dado que el Vicepresidente no se ocupa –o no debería ocuparse– de los asuntos del Estado, goza de más oportunidades para fomentar la colaboración entre el Ejecutivo Nacional y los demás Poderes y entes territoriales del Estado, por lo dicho, el Ejecutivo tiene mayores posibilidades de armonizar su acción con el Parlamento, con los gobernadores y con los alcaldes, consiguiendo con esto mayor eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos del Estado.

Para dar por concluido este examen de las atribuciones, merece destacarse la de **ejercer aquellas que le delegue el Presidente de la República**, que presumiblemente serán todo o parte de las actividades afines a la función de Gobierno y no a la de Estado. Por el alcance que pudiera tener esta delegación, el Presidente lograría relevarse voluntariamente de más atribuciones que las relevadas

por la propia Constitución, con la particularidad que al ser una delegación de Derecho público, según las palabras de Fernández⁴⁴, es por ello una “*transferencia de competencias*” con todas sus consecuencias, esto es, el Vicepresidente las ejerce autónomamente y es directamente responsable por su ejecución.

Aunque la creación del Vicepresidente Ejecutivo, con sus atribuciones propias y las delegadas, apuntó a mejorar la eficacia y eficiencia del Ejecutivo Nacional, en términos prácticos se ha logrado poco este cometido pues desde que se aprobó la Constitución en 1999 y hasta hoy (agosto 2011), Hugo Chávez ha sido siempre el Presidente y su estilo personal de ejercer la jefatura del gobierno deja poco espacio para que otra persona concorra con él, de manera importante, en la conducción del Gobierno.

En efecto, el Presidente Chávez incurre en lo que Márquez denomina un “*protagonismo excesivo*”⁴⁵, claramente evidenciado por sus apariciones en “*cadena*” nacional de radio y televisión. Como bien lo explica ese autor, si bien la legislación venezolana ha facultado siempre al Ejecutivo Nacional para unificar las señales de todas las emisoras de radio y TV (“*encadenarlas*”, como se afirma coloquialmente en Venezuela) con la finalidad de difundir mensajes o alocuciones de elevado interés colectivo, se trata de una prerrogativa que tradicionalmente los jefes de Estado en Venezuela habían usado con mesura y discreción, y en todo caso, de manera compatible con sus fines. Pero,

... desde que Chávez llega a Miraflores las cadenas alcanzan un nivel de frecuencia inusitada. Se utilizan como una vía expedita para invadir los hogares venezolanos y alimentar el culto a la personalidad del líder. Los actos que se transmiten en cadenas pocas veces están asociados a materias de interés nacional. Se trata más bien de eventos proselitistas y partidistas que poseen interés [sólo] para los militantes del Movimiento Quinta República o para los simpatizantes del primer mandatario, pero no para el conjunto de la República...

Más aún, la autora venezolana Arenas destaca que,

Chávez es propietario de ese don y la reconcentración de su poder en estos tres últimos años ha corrido pareja con una exaltación de su persona, quizá nunca vista en Venezuela desde los tiempos de Guzmán Blanco en la segunda mitad del siglo XIX y acaso Juan Vicente Gómez, en la primera del XX. La imagen del Presidente se ha desparramado por toda la geografía nacional sin recato alguno. Gigantografías con su figura, que pueden ocupar hasta 10 pisos de enormes edificaciones, grandes vallas con su estampa de beisbolero, con-

⁴⁴ FERNÁNDEZ, Julio César (2001), p. 232.

⁴⁵ MÁRQUEZ, Trino (2004), p. 68.

*vocatorias de concursos cuyo tema es la exaltación de su persona, proyectos de monumentos para conmemorar su gesta, y hasta réplicas de su cuerpo entero transmutadas en juguetes para regalar a los niños en Navidad, pueblan el continente de un culto cuyo único ícono es Hugo Chávez Frías.*⁴⁶

A este protagonismo y culto de su persona han contribuido no solamente sus simpatizantes y su entorno de gobierno, sino también el propio Presidente Chávez, quien ha convertido rasgos de su biografía personal en un asunto de interés público. Basta con recordar aquella ocasión en la que el Presidente Chávez, en su programa dominical y a través de la red estatal de radio y televisión, le contó con lujo de detalles a los venezolanos una anécdota íntima personal, como si fuera un asunto de trascendencia colectiva, referida a la ocasión en que tuvo un cólico y el deseo irrefrenable de defecar durante un acto oficial⁴⁷.

Esta situación ha quedado aún más evidenciada con ocasión del cáncer recientemente detectado al Presidente Chávez, que si bien lo obligó a separarse físicamente de la Presidencia, y posteriormente para recibir los tratamientos de quimioterapia requeridos, en ningún momento ha sido suficiente para que el Gobierno reconozca las consecuencias jurídico-constitucionales de esta situación y encargue temporalmente al Vicepresidente Ejecutivo del Gobierno. Y ahora más que nunca, la biografía personal del Presidente Chávez se ha convertido en un asunto de interés público cada vez que se dirige al país. Aunque no se haya emitido un comunicado oficial que explique con precisión la naturaleza y alcance de su enfermedad, lo cierto es que las estaciones de radio y televisión son reiteradamente “*encadenadas*” para difundir imágenes de cuando el Presidente entra al hospital para recibir tratamiento, o cuando se asoma en un balcón o en una ventana para saludar a sus partidarios, o cuando está mirando un partido de fútbol, etc.

Por otra parte y por lo que respecta a la colaboración entre los Poderes, descartado como fue por el Constituyente que el Poder Legislativo nombrara al presidente del Gobierno, y por ello descartada la conversión del sistema de gobierno en un régimen parlamentario, podría decirse que otra virtud de la figura del Vicepresidente Ejecutivo es que trata de promover la colaboración entre Gobierno y Parlamento en todos los escenarios, sobre todo en aquel donde el Presidente es de una tendencia política distinta a la que predomina en la Asamblea Nacional, pues cuando ambos Poderes –Ejecutivo y Legislativo– son encabezados por la

⁴⁶ ARENAS, Nelly (2007), p. 45.

⁴⁷ Véase: <http://www.youtube.com/watch?v=tmZ8GWfX6DQ&feature=related>.

misma tendencia política, la colaboración se presume y es –teóricamente– fácil de lograr, incluso en un régimen presidencialista.

Con la creación del Vicepresidente Ejecutivo, la Constitución de 1999 trata de lograr ese cometido de colaboración *interpoderes* al establecer que es el Vicepresidente, y no el Presidente, el vínculo natural entre ambos poderes, el portavoz o emisario del Gobierno ante el Parlamento, o como lo indica la Exposición de Motivos de la Constitución, el “*natural vocero del Gobierno ante la Asamblea Nacional*”. Esta caracterización se fundamenta claramente en los artículos 238 y 239.5 de la Constitución, a tenor de los cuales, el Vicepresidente no sólo es el colaborador directo e inmediato del Presidente en su acción de gobierno, sino que además tiene la competencia específica de coordinar las relaciones del Ejecutivo con la Asamblea Nacional.

Aunque con ello parezca logrado el cometido de colaboración, no puede omitirse que, para que la figura del Vicepresidente Ejecutivo lo alcance realmente, quien sea designado para el cargo debe reunir las cualidades personales que le permitan ser lo que en el argot de la Ciencia Política suele llamarse un “*operador político*”, esto es, una persona en la que concurren la experiencia, el conocimiento de las élites políticas de su entorno y la habilidad para negociar y valorar la efectividad de los acuerdos en Política, y que entienda que la Política es el arte de lo posible.

En otras palabras, el Vicepresidente Ejecutivo podría llegar a ser –mas no necesariamente lo es ni lo ha sido hasta ahora– un buen instrumento ofrecido por la Constitución para impulsar la colaboración entre los Poderes, si y sólo si, el Vicepresidente Ejecutivo es realmente un operador político, que si bien esté unido políticamente con el Gobierno, tenga capacidad para negociar y alcanzar acuerdos políticos razonables para la gobernabilidad.

La probabilidad de esta ventaja tampoco ha podido comprobarse, ya que el Presidente Chávez ha gozado siempre de mayoría en la Asamblea Nacional y por ello no ha surgido un atascamiento serio entre ambos Poderes. Sin embargo, parece poco probable que esta ventaja pueda funcionar si llegare el caso, pues el estilo de gobierno del Presidente Chávez es de *confrontación* y no de conciliación entre las élites políticas, como sí lo era el sistema político durante el período 1958-1998, y esto parece ser la premisa fundamental para que la función del Vicepresidente-operador político funcione a cabalidad.

Otra cualidad de la figura del Vicepresidente Ejecutivo alude a su rol durante las crisis políticas, por ser él quien posiblemente asuma la responsabilidad política de la acción del Gobierno y provoque la recomposición del Gabinete. En efecto, si fuere censurado y destituido de su cargo por la Asamblea Nacio-

nal, mediante el procedimiento constitucional, y al ser él –teóricamente– el responsable de haber propuesto al Presidente el nombramiento de los ministros en ejercicio, su caída debería ocasionar la del resto del Gabinete, para dar paso a un nuevo Vicepresidente Ejecutivo que proponga la designación de nuevos ministros. Esta última cualidad nos lleva necesariamente al examen de las otras figuras que insurgieron en la Constitución de 1999: los medios democráticos de solución a las crisis entre poderes.

4.2. Medios democráticos de solución a la crisis entre los poderes Legislativo y Ejecutivo

Ciertamente, aun cuando la Constitución venezolana de 1999 ha propiciado una relación armónica entre el Gobierno y la Oposición parlamentaria a través de la figura del Vicepresidente Ejecutivo, es innegable que los conflictos igualmente pueden surgir, y de hecho han surgido, por muchas y diversas razones. En tales casos, las crisis pueden agravarse y prolongarse inconvenientemente, especialmente si los períodos de ambos Poderes son rígidos, como en efecto lo son en Venezuela.

Pues bien, aunque los períodos constitucionales de los Poderes son rígidos, cinco años para el Legislativo, seis años para el Ejecutivo, el propio Texto Constitucional ha establecido mecanismos que germinalmente constriñen a los Poderes para que alcancen un acuerdo, so pena de arribar a una especie de “*solución final*”: aquella en la que el titular de la soberanía, el pueblo mismo, decidirá la suerte de uno o de ambos Poderes.

En efecto, si por razones de desempeño, de torpeza política o de cualquier otra índole, aflorase una crisis de gobernabilidad que presuntamente afecte la legitimidad del Ejecutivo, la Asamblea Nacional podría emitir un *VOTO DE CENSURA* contra el Vicepresidente Ejecutivo (Art. 187.10 Constitución), bien para responsabilizarlo directamente de la crisis, o bien para censurar indirectamente la gestión del verdadero jefe de Gobierno, el Presidente de la República, y embestirlo por interpuesta persona. Si el voto de censura logra la votación calificada (tres quintas partes), provocaría la destitución del Vicepresidente y con ello, la necesidad de que el Presidente nombre otro, que ahora con mayor razón que antes deberá ser un buen operador político, básicamente una persona con suficiente conocimiento de las élites políticas presentes en el Parlamento, y con habilidad para negociar con ellas y alcanzar acuerdos políticos.

Así concebido, el voto de censura es un medio que la Constitución ha puesto a disposición de la Asamblea Nacional y que podría servir para llamar la atención del Presidente de la República respecto a su presunta crisis de legitimidad, moti-

vándolo a nombrar un Vicepresidente con capacidad para influir en un cambio de la acción de Gobierno, amainar la crisis y alcanzar acuerdos razonables de gobernabilidad.

Ahora bien, podría ocurrir que, contrariamente a lo querido por la Asamblea Nacional, el Presidente haga caso omiso del llamado de atención del parlamento, bien porque es políticamente torpe, o simplemente porque considera tener intacta su legitimidad política, y en consecuencia de ello, designa un Vicepresidente Ejecutivo con escasa capacidad o disposición para influir en un giro de la acción de Gobierno, y por vía de consecuencia, para calmar la crisis. En tal caso, la crisis podría agravarse y la Asamblea Nacional censurar por segunda vez al Vicepresidente, con la finalidad de llamar nuevamente la atención del Presidente y motivarlo a nombrar un Vicepresidente con cualidades de operador político.

No obstante, podría ser el Presidente tan políticamente torpe, tan terco, o sencillamente tan valiente como para apostar a su legitimidad política, que otra vez nombre un Vicepresidente Ejecutivo con escasa capacidad o disposición para apagar la crisis. En semejante escenario, la crisis empeoraría todavía más y colocaría a la Asamblea en el dilema de decidir si acepta la designación, o se atreve a censurar por tercera vez a quien ocupe el cargo de Vicepresidente, con la esperanza de que finalmente el Presidente nombre a un Vicepresidente con el perfil que aspira el Legislativo.

Ya en esta situación de crisis terminal, la Constitución ha supuesto que definitivamente los Poderes Ejecutivo y Legislativo son incapaces de alcanzar un acuerdo de gobernabilidad razonable, entonces, ha dispuesto que –siempre que la Asamblea Nacional no esté en el último año de su respectivo período constitucional– el Presidente puede optar por nombrar un nuevo Vicepresidente Ejecutivo que goce de aceptación en el Parlamento, o por *DISOLVER LA ASAMBLEA NACIONAL MEDIANTE DECRETO*, lo cual conllevaría la inmediata convocatoria de elecciones legislativas (art. 240 Constitución). Naturalmente, con ello se propuso el Constituyente deferir al pueblo (titular de la soberanía y fuente originaria en la formación de los Poderes en litigio) la solución del conflicto, que le dará la razón, o al Presidente, eligiendo una Asamblea con mayoría de su corriente política, o a la Oposición, otorgándole mayoría en el Parlamento.

Adicionalmente, la Constitución prevé un novedoso y muy democrático medio que permite interrumpir anticipadamente, durante el curso del respectivo período constitucional, el mandato de quienes ocupan las curules del Legislativo nacional, y la presidencia del Ejecutivo Nacional. Me refiero al *REFERÉNDUM REVOCATORIO* (art. 72 Constitución), que puede resultar apropiado cuando los

conflictos entre ambos Poderes, aun graves, no se han expresado en votos de censura, mucho menos en la disolución del Parlamento, sino en el ejercicio abusivo de los medios ordinarios de control *interpoderes* (por ejemplo: veto presidencial desmedido de las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, o negativas arbitrarias del Parlamento a dar autorizaciones de contratos, nombramientos u otras propuestas del Ejecutivo Nacional).

En tales casos, el pueblo —con un quórum mínimo— se reserva la facultad de impulsar la convocatoria del referéndum, bien para revocar el mandato del Presidente de la República, bien el de todo o parte de los diputados, pero siempre con el propósito de que sea el pueblo —se insiste, el titular de la soberanía y fuente originaria en la formación de los Poderes públicos— quien decida sobre la ratificación o destitución de los funcionarios electos popularmente.

Aunque la revocatoria de mandato, según lo dicho, permite propiciar soluciones pacíficas a crisis extremas de gobernabilidad o de legitimidad, la iniciativa popular tiene serios inconvenientes. Y es que,

...el artículo 72 de la Constitución establece claramente que la solicitud de la convocatoria de un referéndum para revocar el mandato de una autoridad electa, ... sólo puede tener su origen en una iniciativa popular y no en la iniciativa de órganos públicos, dado que esta última posibilidad no se corresponde con la ratio de la institución, cual es, que el cuerpo electoral que eligió considere conveniente someter a revisión la actuación de sus representantes... (Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitución números 579/2002; 1139/2002 y 2432/2003. Subrayado añadido).

Humberto Njaim critica abiertamente la iniciativa popular pues en su criterio, las iniciativas referendarias en manos de los electores constituyen una ampliación notable del poder de plantear alternativas al electorado, “aunque no para los individuos sino para los grupos que logran alcanzar los porcentajes de convocatoria requeridos en cada caso”⁴⁸:

*Este carácter tan cualitativamente diferente del revocatorio venezolano podría llevarnos a pensar que deberíamos ver con cierta benevolencia los obstáculos que se hayan erigido para impedirlo y dificultarlo, puesto que no se originarían tan sólo en un afán de conservar el poder a toda costa, sino también en una reacción de sensatez contra una institución que necesita de un grado demasiado elevado de consenso para poder funcionar, de tal manera que no existiendo tal consenso, son de esperar todas las deformaciones y desnaturalizaciones posibles del mecanismo formalmente consagrado.*⁴⁹

⁴⁸ NJAIM, Humberto (2007), p. 116.

⁴⁹ *Idem*, p. 117.

Lo cierto es que, como lo propusimos en una reciente publicación, si la revocatoria de mandato es una institución que facilita soluciones pacíficas a crisis extremas de gobernabilidad, lo que normalmente implica ruptura o deterioro de las relaciones entre las cabezas del Poder Ejecutivo y los miembros del parlamento, parece sano y razonable que –sin perjuicio de la iniciativa popular ya consagrada en la Constitución– en una futura modificación constitucional se dote al parlamento de la facultad de solicitar e impulsar la convocatoria del referéndum, mediante un sistema parecido al vigente en Islandia o al que estaba previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Según esto, una mayoría calificada de la Asamblea Nacional –dos tercios o tres cuartos– podría aprobar la convocatoria de un referéndum revocatorio contra el Presidente de la República, en cuyo caso éste quedaría separado temporalmente de su cargo hasta que se celebre el referéndum y se conozcan los resultados del mismo. Lógicamente, si triunfa la opción revocatoria, el Presidente quedaría inmediatamente destituido y se procedería conforme a la Constitución. Pero, en contrapeso y para evitar el ejercicio irresponsable del mecanismo por el parlamento, debe preverse que si la opción revocatoria pierde, inmediatamente el Presidente retoma el ejercicio de su cargo, el parlamento queda disuelto y se convocan nuevas elecciones legislativas.⁵⁰

En fin, si tuviera que hacerse un balance acerca de las bondades del sistema de gobierno previsto en la Constitución venezolana de 1999, parece poco justo afirmar que el diseño anterior era más óptimo que el presente, máxime cuando parece evidente que la figura del Vicepresidente Ejecutivo, bien utilizada, sin duda puede contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia del Ejecutivo Nacional y las relaciones entre éste con el Legislativo nacional y con los entes territoriales, y que los medios de solución a las crisis, bien administrados, contribuyen también a la estabilidad del sistema político.

Naturalmente, habrá quienes reclamen no haber separado la jefatura del Estado de la jefatura del gobierno, o no haber establecido que el Vicepresidente Ejecutivo fuere designado por el Parlamento o que de cualquier otro modo gozara de la confianza de éste. Cabría aquí la reflexión del ex presidente Rafael Caldera, quien señaló que los pueblos latinoamericanos no están acostumbrados a esa suerte de “*bicefalía*” que surgiría si una vez electo el Presidente de la República, después de una intensa campaña electoral, lo acompañara un Vicepresidente cuya fuerza derivara directamente del Parlamento, lo que “*establecería en cierto modo una dualidad en cuanto al mecanismo trasmisor de la voluntad del pueblo, que es*

⁵⁰ ANTELA G., Ricardo (2011), p. 91.

*siempre la fuente de poder”, “traería más inconvenientes que ventajas y se mostraría inarmónico con la manera de ser y la tradición de nuestro país”.*⁵¹

Finalmente, quiero acotar que la Exposición de Motivos del Texto Constitucional justifica la incorporación de un “*diseño de sistema semipresidencial que se puede calificar de flexible*”, calificación esta última que obedece, según la misma Exposición de Motivos, a que “*las atribuciones del Vicepresidente serán aún mayores en tanto el Presidente de la República le delegue sus propias atribuciones*”. En un intento de aproximación técnica aun mejor, Fernández advierte que las experiencias europeas enseñan que los llamados sistemas semipresidenciales, más que una mixtura o síntesis del presidencialismo y del parlamentarismo, son en verdad “*sistemas de fases alternativas*”, esto es, sistemas que en unas condiciones se comportan como un sistema típicamente presidencial (fase presidencialista), y en otras como un sistema típicamente parlamentario (fase parlamentaria).⁵²

Lo anterior es, en apariencia, un intento de explicar que en el sistema de gobierno venezolano actual, cuando el Presidente de la República goce de mayoría en la Asamblea Nacional, concentrará las funciones de Estado y de Gobierno y designará un Vicepresidente Ejecutivo de su estricta confianza, por ello, estaremos en fase presidencial. Pero cuando el Presidente carezca de esa mayoría, posiblemente se verá forzado o motivado a designar un Vicepresidente Ejecutivo extraído de la mayoría opositora parlamentaria, o que goce de la confianza de ésta, y a delegarle todo o buena parte de sus funciones de gobierno, lo que sería una suerte de fase parlamentaria caracterizada por la necesaria “*cohabitación*” entre ambos funcionarios del Ejecutivo, muy al estilo francés.⁵³

Como bien se sabe, una de las competencias que ejerce el Presidente de Francia como jefe de estado es la de escoger al Primer Ministro y jefe de gobierno. Aun así, por cuanto la Asamblea Nacional Francesa tiene el poder de hacer dimitir al gobierno, el Presidente se ve forzado a designar un primer ministro que goce de la confianza de la mayoría de la Asamblea, y cuando esa mayoría es de un partido político diferente al del Presidente, se produce la denominada “*cohabitación*”. En tal caso, menguan los poderes presidenciales y aumentan los del Primer Ministro. Pero cuando la mayoría de la Asamblea coincide con Presidente, este puede ejercer un papel predominante y dirigir activamente todas las políticas, incluso la interior, con lo que el Primer Ministro queda subordinado a la dirección presidencial.

⁵¹ Citado por AYALA C., Carlos (1992), p. 81.

⁵² FERNÁNDEZ, Julio César (2001), p. 238.

⁵³ *Idem*.

En mi criterio, este sistema flexible, de fases alternativas o en todo caso, **adaptable a la coyuntura política**, si es que ha podido funcionar eficazmente en Francia, seguramente lo ha sido gracias a la racionalidad política de sus actores; pero falta por ver si los actores políticos de Venezuela son lo suficientemente lúcidos para comprender, llegado el momento de implementar la llamada fase parlamentaria, las razones que justificaron el diseño constitucional, y en razón de ello son capaces de ponerlo en práctica del modo en que el diseño lo aspira.

De no ser así, habrá que reexaminarse nuestra tradición política, cultural e institucional para intentar establecer un sistema posiblemente menos flexible, pero seguramente más adaptado a nuestra realidad política o cultural. Es posiblemente aquí donde mi escepticismo con la bondad del sistema de gobierno sea mayor.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTELA GARRIDO, Ricardo (2011): “La revocatoria del mandato: Régimen jurídico del referéndum revocatorio en Venezuela”. (*Colección Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, N° 24). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana/Universidad Metropolitana. 167 pp.
- ARENAS, Nelly (2007): “Poder reconcentrado: El populismo autoritario de Hugo Chávez”, en *Revista Politeia* (Vol. 30, N° 39, julio-diciembre 2007). Caracas: Universidad Central de Venezuela. Pp. 23-63.
- AYALA CORAO, Carlos (1992): “El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma: Evaluación crítica de la propuesta de un Primer Ministro para Venezuela”. (*Colección Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer Carías de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, N° 2). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. 122 pp.
- AYALA CORAO, Carlos (1993): “Presentación”, en AAVV: *Reformas al presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Pp. 7-24.
- DUHAMEL, Olivier y Manuel CEPEDA (1997): *Las democracias: Entre el Derecho constitucional y la política*. Bogotá: Tercer Mundo. 424 pp.
- FERNÁNDEZ, Julio César (2001): “El nuevo paradigma del ejercicio del gobierno: El sistema de gobierno en la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Constitucional* (N° 4), Caracas: Sherwood. Pp. 189-246.
- FERNÁNDEZ, Julio César (2004): “Presidencialismo y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Revista de Derecho Constitucional* (N° 9), Caracas: Sherwood. Pp. 189-213.

- GODOY A., Óscar (2003): “Parlamento, presidencialismo y democracia protegida”, en *Revista de Ciencia Política, volumen 23 (Nº 2)*, Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 7-42.
- HUNEUS, Carlos (2005): “¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? Factores institucionales y el liderazgo de Patricio Aylwin”, en *Revista Perso-na y Sociedad, volumen XIX (Nº 2)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado. Pp. 11-53.
- IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique (1987): “¿Es posible incorporar en el sistema gubernativo venezolano una estructura administrativa como la del ‘Primer Ministro’ peruano?”, en *Revista de la Facultad de Derecho (Nº 38)*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Pp. 161-183.
- LINZ, Juan (1993): “Los peligros del presidencialismo”, en AAVV: *Reformas al presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Pp. 25-48.
- MÁRQUEZ, Trino (2004): “Presidencialismo, Autoritarismo y Culto a la Personalidad: Hugo Chávez y el ejercicio del poder”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura (julio-diciembre, año/vol. X, Nº 002)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Pp. 57-77.
- NJAIM, Humberto (2007). *Democracia participativa*. Caracas: Universidad Metropolitana.
- NOGUEIRA, Humberto (1993): “El régimen semipresidencial: Una alternativa viable al presidencialismo en Chile”, en AAVV: *Reformas al presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Pp. 101-131.
- NOHLEN, Dieter (2009): “El Poder Ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate”, en AAVV: *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* [Coords: A. Ellis; J. Orozco y D. Zovatto]. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 33-43.
- SERRA R., Andrés (1998). *Diccionario de ciencia política*. 2ª Edición. México DF: Fondo de Cultura Económica. 2 vols.
- TEJERA P, Enrique (1993): “La figura del Primer Ministro”, en *Revista de la Facultad de Derecho (Nº 46)*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Pp. 181-191.
- VILLARROEL, Gladys (2006). “Tema con variaciones: El presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos”, en *Revista Espacio Abierto, vol.15, (Nºs. 1-2)*, Maracaibo: Asociación Venezolana de Sociología. Pp. 9-35.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA (1961). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 3.251 (Extraordinario), septiembre 12 de 1983.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453 (Extraordinario), marzo 3 de 2000.
- DECRETO N° 6.217 CON RANGO, VALOR Y FUERZA DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.890 (Extraordinario), julio 31 de 2008.
- DECRETO N° 8.328 MEDIANTE EL CUAL SE DELEGA EN EL CIUDADANO ELÍAS JOSÉ JAUÀ MILANO, EN SU CONDICIÓN DE VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES Y LA FIRMA DE LOS ACTOS QUE EN ÉL SE SEÑALAN (2011). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.715, julio 18 de 2011.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.305, octubre 17 de 2001.
- REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO DE MINISTROS REVOLUCIONARIOS DEL GOBIERNO BOLIVARIANO. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.267, septiembre 18 de 2009.