

El Control Político en Venezuela. Factor de Democracia*

*Rubén A. Guía Chirino***

Sumario: 1. Introducción. 2. Antecedentes Constitucionales en Venezuela. 1811 1830 1858 1864 1947 1961 3. Control Político. Concepto. Naturaleza y diferencias con el control jurídico. Objeto. Características y efectos. 4. El control político de la constitucionalidad de las leyes Vs. El control judicial del control de las leyes. 5. Control político en la constitución de 1999. Tratamiento jurisprudencial Sentencias N° 7 y 9 de 2016. Vicios de ambos fallos. 6. Del juicio político al ejecutivo nacional. 7. Conclusiones.

1. Introducción

El control político es una institución tan antigua como el parlamento mismo, se puede remontar sus antecedentes al *impeachment* del siglo XIV, en el senado inglés; el cual inspiró a las demás legislaciones del continente europeo y sus colonias al norte del continente americano.

A medida en que esta institución logró influenciar la Europa continental gracias a grandes pensadores como Montesquieu, Rousseau, John Locke, entre otros, los gobiernos absolutistas ejercidos por monarcas o emperadores, vieron mermados sus poderes en la política y gobierno.

Hablar de control al poder para aquel momento era motivo de la pena de muerte; ese tema, que a sus comienzos fue tan escabroso, una vez acaecida

*El presente ensayo se desarrolló en el transcurso de la especialización en Derecho Procesal Constitucional de la Universidad Monteávila

**Abogado de la Universidad Santa María. Cursante de la especialización en Derecho Procesal de la Universidad Monteávila

primero la Revolución Inglesa y luego la Revolución Francesa se trató con más libertad.

Tanto Montesquieu como Rousseau, teorizaron sobre la división de poderes tal como la conocemos hoy día, Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, otorgándole una posición preponderante al legislativo.

Esta facultad surge primero, como la posibilidad del parlamento para juzgar la responsabilidad de sus miembros y demás funcionarios de la corona, a excepción del rey –en el caso inglés–. Era una potestad que ejercía la Cámara de los Comunes; éstos sustanciaban el caso para luego exponerlo ante la Cámara de los Lores quienes debían tomar la decisión en base a su libre valoración del caso¹.

El control parlamentario o político, para ese momento podía aplicar sanciones de toda naturaleza, pero hoy en día, esa facultad ya no es tan amplia en la mayoría de los países occidentales, por considerarse que esas facultades inciden en la separación clásica de los poderes, y en tal sentido sus efectos se circunscriben al ámbito político.

Es por ello que, en medio de la evolución de esta institución, se llegó a implementar el control político de la constitucionalidad de las leyes, lo cual representa para el Derecho Procesal Constitucional un hito en su historia y es por esa razón que se trae a estudio el Control Político, a fin de juzgar su

¹ Mora-Donatto, Cecilia. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. disponible en <https://goo.gl/nUaPjP>

conveniencia, beneficios o desaciertos para esta materia, así como para ahondar en sus particularidades y tratamiento práctico en la actualidad.

2. Antecedentes Constitucionales en Venezuela

Como punto previo de este capítulo, debemos señalar que Venezuela ha tenido en su historia veintiséis textos constitucionales, todo ello debido a que hasta 1961 en dichas constituciones, no se poseía la institución de la enmienda. La gran mayoría de esos textos son reformas que surgieron como nuevas cartas políticas, pero sin mayores modificaciones sustanciales. Por tal motivo, para el desarrollo de este capítulo se hará mención a seis textos de nuestra historia; es decir, a las constituciones de 1811, 1830, 1858, 1864, 1947 y 1961 ya que son éstos los que consagraron verdaderos cambios sustanciales en todos los ámbitos del derecho².

2.1. Constitución 1811

Venezuela debía organizar su futuro como nación. Para tal fin vuelca sus ojos sobre los Estados Unidos de Norteamérica, toda vez que, es esa nación el primer precedente de emancipación en el continente americano, por lo cual nuestra primera carta magna guarda cierta similitud en algunos aspectos con la de ese país.

En lo concerniente al control político del congreso, se puede señalar: Inicia con la tradición del bicameralismo –Senadores y Representantes–, las respectivas cámaras podían tener reparos respecto de la una con la otra al mo-

²Brewer-Carías, Las Constituciones de Venezuela. 3era. Ed., 2008, pág. 25

mento de la elaboración de las leyes, (art 4) con lo cual vemos el primer control político recíproco dentro del órgano legislativo.

Los artículos noveno y décimo, regulaban el veto presidencial de las leyes y las consecuencias de ser ejercido por el ejecutivo y el procedimiento subsiguiente; además de resolver la falta de promulgación por parte del presidente cuando le es presentada una ley sancionada por el congreso, si los actos legislativos no eran firmados y promulgados por el ejecutivo no tendrían efecto alguno; todo esto representa un control político del ejecutivo hacia el legislativo. Esta institución se mantiene aún en la actual Constitución en términos y efectos muy similares.

Nuestro primer texto fundamental, en su artículo 52 le otorga al Senado “el poder natural de una Corte de Justicia para admitir, oír, juzgar y sentenciar a cualquiera de los empleados de la confederación... Acusados por la cámara de representantes”, lo cual constituye la primera normativa de control político de nuestra historia republicana, respecto del legislativo frente a los demás órganos del poder público. En ese sentido, establecía el artículo 53, que podían igualmente ser juzgado por iniciativa de la cámara de representantes los empleados de menor jerarquía cuando sus jefes omitieran tomar acciones ante las actuaciones irregulares o delictuales de éstos.

El procedimiento para desarrollar el juicio político en la Cámara del Senado estaba regulado desde el artículo 54 hasta el 58, en los cuales se estipulaban los medios de pruebas y su valoración, el derecho a la defensa, así como, el

derecho a estar asistido por un letrado y de ser necesario, se constituirá en el senado un ministro de la Alta Corte de Justicia.

Al congreso se le concedía la prerrogativa de autorregular su funcionamiento, de imponer disciplina a sus miembros, así como de calificarlos. Además, se le facultó para formar ejércitos, crear impuestos para el sustento de ese cuerpo castrense, así como la posibilidad de controlar ciertos rubros para que las ganancias de éstos contribuyeran al tesoro nacional; constituir la Alta Corte de Justicia y demás tribunales inferiores a ésta, así como una serie de facultades financieras para el desarrollo económico de la república. (art.71)

2.2. Constitución 1830

En esos años ocurre la separación de los estados que conformaban la Gran Colombia, por lo tanto, Venezuela debe promulgar una nueva constitución que tome en cuenta estas circunstancias políticas. Así lo concerniente a la nacionalidad, en vista de la secesión de la unión, es resuelto de forma curiosa por esa constitución.

Ahora bien, en cuanto al Poder Legislativo y su función contralora se puede apreciar: el mantenimiento de la estructura del congreso –bicameral–, así como su potestad de auto regularse la cual no varía en ningún texto posterior.

Conserva la iniciativa de control político la Cámara de Representantes, se especifican de mejor manera los funcionarios que pueden ser interpelados

(Art. 57 N° 2,3 y 4); por otra parte, se establece con mayor claridad que la función del congreso no excluye la de los órganos jurisdiccionales; es decir, no constituye una función jurisdiccional, por lo cual se configura constitucionalmente su naturaleza meramente política y por lo tanto son funciones que pudieran converger tangencialmente, pero no confundirse.

Ahora en cuanto a la cámara de senadores, le estaba conferido el control político del ejército, con respecto de los ascensos Art. 65 N°2. Además, le correspondía sustanciar los juicios políticos iniciados por la Cámara de representantes Art.65 N° 3.

El proceso para sustanciar los juicios está contemplado desde el artículo 66 hasta el 70, allí se establece los requisitos de enjuiciamiento del presidente y demás altos funcionarios; en dichos casos se debía constituir el congreso con la Corte Suprema de Justicia. En relación a la constitución antes estudiada el procedimiento político ante el congreso no guarda muchas diferencias, salvo que en este texto esclarece los funcionarios que pueden someterse a él.

Respecto de las atribuciones comunes de las cámaras se puede observar: que éstas estaban encargadas del escrutinio de las elecciones presidenciales (art.77 en concordancia con el 87 N°27).

En ese sentido, correspondía al congreso (cámaras en conjunto), la función financiera, militar y judicial –designación de jueces y concesión de amnistías–; se incluyen controles de ese órgano respecto de las relaciones interna-

cionales, lo cual no contemplaba expresamente la Constitución del año 1811.

2.3. Constitución 1858

Esta constitución fue aprobada por la Convención Nacional en Valencia el 24 de diciembre de 1858, con el ejecútese del Jefe Provisional del Estado Julián Castro, el 31 de diciembre de ese mismo año.

El Poder Legislativo conserva su conformación bicameral y su potestad auto reguladora del desarrollo de sus actividades; esta vez, la Cámara de Representantes es denominada Cámara de Diputados.

La Cámara de Senadores conserva las atribuciones de sustanciar los juicios políticos iniciados por los diputados; por otra parte, sigue siendo de su competencia el control político sobre el ámbito de ascensos de los militares.

Los cambios que llaman poderosamente la atención son: (i) que en el artículo 54 se ordena para los juicios políticos la incorporación de la Corte Suprema de manera obligatoria; (ii) además el procedimiento es relegado a la ley, con lo cual es el Congreso quien goza de la facultada de regular ese tema.

La Cámara de Diputados, conocerá de la rendición de cuentas del ejecutivo, así como las acusaciones que contra éste se hagan. Los artículos 62 y 63 regulan el procedimiento subsiguiente a la acusación hecha contra el presidente.

El Congreso respecto al control político internacional, conserva el control sobre los tratados que celebre el ejecutivo. También el control sobre la judicatura, respecto a las designaciones de los magistrados y jueces; así como la concesión de amnistías. Sigue ejerciendo funciones electorales respecto de las elecciones presidenciales; decidía los ascensos al grado de General, así como la elección y remoción del Vicepresidente.

Por otra parte, la Constitución bajo análisis, establecía que no podía ser enjuiciado ningún ciudadano o funcionario sino por los casos expresamente previstos en ese cuerpo normativo.

2.4. Constitución 1864

Esta constitución, cambia el nombre de República de Venezuela, adoptado por las antiguas constituciones, por la denominación de los Estados Unidos de Venezuela. Fue sancionada por la Asamblea Constituyente de Caracas el 28 de marzo de 1864, y dado el ejecútese por Juan Crisóstomo Falcón, en la ciudad de Coro el 13 de abril de ese mismo año.

Esta Constitución sigue las tradiciones estructurales del cuerpo legislativo, así como, su facultad auto reguladora en cuanto a su funcionamiento interno.

Comienza en su artículo 22 a determinar las facultades del control político que pueden ejercer los diputados como las de revisar la cuenta anual del ejecutivo nacional específicamente en su numeral primero, luego pasa a facultar a los diputados para emitir el voto de censura a los ministros (numeral

2º). Este mismo artículo en su numeral tercero (i) atribuye el conocimiento de las acusaciones contra el presidente por dos causales concretas: a) La de traición a la Patria; o b) por comisión de delitos comunes, lo cual representa un límite claro a esta facultad con respecto del presidente; y por otra parte, podían conocer de las denuncias que contra los ministros se realicen, esta vez, con unos causales muchos más amplios, dentro de los cuales se incluyen mal desempeño. Todo ello en concordancia con el artículo 106 de esa misma Constitución, el cual disponía que cualquier ciudadano podía realizar ese tipo de denuncias.

Luego el artículo 23 desarrolla el proceso para llevar a cabo esta potestad y el artículo 24 establece la inhabilitación –de forma cautelar– del enjuiciado, por solo el hecho de considerar la cámara que hay lugar al enjuiciamiento.

Como es tradición en la historia constitucional venezolana, el artículo 28 resuelve que corresponde a la Cámara de Senadores sustanciar y decidir los juicios políticos que se suscitaren.

Correspondía a las cámaras en conjunto, constituido en congreso según el artículo 43 de esa Constitución lo siguiente:

Nº 16: El control político de los tratados y convenios internacionales.

Nº17: La concesión de los contratos públicos.

Nº18: Conceder Amnistía.

Nº23: Establecer las responsabilidades y sanciones en los juicios políticos.

Nº27: El control de los ascensos militares.

Este texto fundamental, rompe con el esquema llevado en los anteriores textos y coloca el control político del nombramiento de los magistrados en el capítulo correspondiente al Poder Judicial, pero con igual contenido sustancial en relación al resto de las constituciones, quedando en manos del poder legislativo, la designación de los magistrados del máximo tribunal.

2.5. Constitución 1947

En este texto se mantiene el nombre dado a la república en la anterior constitución, fue sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de julio de 1947, y fue mandada a ejecutar por la Junta de Gobierno Revolucionaria encabezada por Rómulo Betancourt.

El control político es desarrollado en ese texto, comienza en el artículo 146 el cual estipula la inmunidad parlamentaria y el requisito del allanamiento para enjuiciar a los diputados o senadores. Luego las facultades del juicio político, igualmente por iniciativa de los diputados en su artículo 153 numerales 2 y 3; el primero estipulaba el voto de censura a los ministros y su procedimiento; en cambio el numeral tercero era una clausula abierta para el legislador ya que éste podía atribuir más competencias a los diputados en esa materia.

Le correspondía a la Cámara de Senadores según el artículo 156, conocer de los ascensos militares y de las demás que la ley le atribuye.

Se observa en este texto, que la capacidad de auto regulación es mucho mayor que en las demás constituciones, ya que relega absolutamente a la ley.

Ahora bien, correspondía a ambas cámaras según el artículo 161: Calificar a los miembros del congreso, la función contralora y las interpelaciones (numerales 5,6 y 7 respectivamente); todas ellas de manera independiente la una de la otra; pero, le correspondía respecto del control político de: enajenación de los bienes del Estado y el decreto de amnistías (art. 162 N°8 y 11) de forma conjunta.

A las cámaras reunidas en Congreso correspondía: Aprobar o improbar la memoria y cuenta del presidente y sus ministros (165 N°5), al igual que como se señaló en el anterior texto constitucional, se estipuló en el capítulo correspondiente al poder judicial la facultad del congreso de designar a los magistrados de ese poder (art. 219)

2.6. Constitución 1961

El control político o parlamentario, en la Constitución de 1961 se desarrolló desde el artículo 139; estableció en términos generales, que el control de la Administración Pública corresponde al Congreso en los términos establecidos en la Constitución y sólo en la Constitución, la cual prevé primero: la posibilidad de citar a los Ministros y la obligación de éstos de asistir cuando vayan a ser interpelados (art.99); segundo, la posibilidad de las Cámaras de realizar investigaciones, con la obligación de todos los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos de comparecer ante los cuerpos legislativos y de suministrar informaciones y documentos que se requieran, obligación que también incumbe a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías (art. 60); tercero, corresponde al Congreso el

control de la Administración Descentralizada; es decir, de los Institutos Autónomos, así como, de los intereses del Estado en Corporaciones o Entidades de cualquier naturaleza (art. 230), por supuesto, de conformidad con la Ley; y cuarto, también como mecanismo de control del Congreso los ya señalados de aprobaciones y autorizaciones que corresponden al Congreso en determinados casos de acciones del Ejecutivo³.

3. Control Político

Concepto. Naturaleza y Diferencia con el Control Jurídico. Objeto. Características y Efectos.

3.1. Concepto:

Podemos conceptualizar el control político, como la facultad que posee el congreso para restringir, fiscalizar e incluso juzgar la actuación de los demás órganos que conforman el poder público, y en especial los miembros que conforman el poder legislativo.

Esta función legislativa contralora, sirve de contra peso al poder de los demás organismos. Ya bien lo decía Montesquieu: “solo el poder detiene al poder”, es en base a esta premisa que se concibe el control del legislativo, ya que está conformado por los representantes de los ciudadanos, siendo así el más legitimado democráticamente hablando y plural de todos los poderes. El “juicio político” se llevaba a cabo con el objeto de los que detentan el poder, rindieran cuentas o den explicaciones según sea el caso, ante esos re-

³Brewer, Carias (1983), Texto de la comunicación preparada para la Conferencia Internacional sobre Redacción de Constituciones Contemporáneas organizado por el AmericanEnterprise Institute for Public Policy Reserch.Pp 68.

presentantes de los ciudadanos, de sus decisiones o actuaciones inherentes al cargo.

Esta facultad busca mitigar el ejercicio abusivo del poder, la corrupción en el manejo de fondos del estado y determinar responsabilidades de funcionarios; para luego emitir un pronunciamiento el cual conllevará consecuencias según cada ordenamiento jurídico.

3.2. Naturaleza. Diferencias con el Control Jurídico:

Se discute ampliamente en la doctrina la naturaleza de esta facultad del legislativo, pues algunos sostienen la tesis de que como esta potestad proviene de normas jurídicas, su naturaleza es en consecuencia jurídica. Para otros esta concepción es muy simplista y no va a la sustancia de la institución, e ignora cuestiones fundamentales como las limitaciones a las cuales está sujeta, el modo de juzgar e interpretar normas y hechos, e incluso la naturaleza de las penas.

Por lo tanto, para determinar la naturaleza de esta institución, es necesario realizar una comparación entre ésta y el control jurisdiccional:

1.- El control político arriba a un juicio de valor, a través de una apreciación subjetiva de quien juzga; es decir, los encargados de emitir un pronunciamiento tienen la libre valoración de lo que examina⁴. En cambio, en sede jurisdiccional, la valoración de lo que se dictamine se hace de manera obje-

⁴Hernan Salgado Pesantes. Teoría y Práctica del Control Político. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Anuario 2004 Tomo I Sección de Previa, 2004. Pag. 383 [En Línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=dconstla&n=2004.1>

tiva, fundamentada en normas que por lo general limitan la discrecionalidad del juez y nunca puede desembocar en un juicio de valores.

2.- En el control jurídico está sometido al principio de imparcialidad e independencia de los jueces; mientras, muy por el contrario, el juicio político carece de independencia e imparcialidad en el juzgador, toda vez que éste puede responder a intereses partidistas o conductas asociadas a la disciplina parlamentaria y a compromisos o alianzas políticas.

3.- Además, la puesta en marcha de este mecanismo puede estar sujeto al principio de oportunidad; es decir, es optativo del parlamento hacer uso de él. Mientras que por el contrario, el control judicial se activa objetivamente, no hay posibilidad de escogencia de cuando es conveniente o no activarlo – salvo en algunas materias que se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes–.

4.-Por otro parte, las interpretaciones que haga el órgano legislativo de las normas jurídicas en los juicios políticos, es siempre una interpretación política, carente de vinculación jurídica para los demás organismos del poder público; a diferencia de la interpretación judicial, que conlleva consecuencias jurídicas y que coadyuva al desarrollo legislativo, y en algunos casos, la exegesis emanada de los tribunales debe ser tomada en consideración por los demás tribunales de la república. Por último, la interpretación del órgano

legislativo, no está sujeta a motivos de derecho, sino a incitaciones de oportunidad; y bajo la mayor libertad de valoración de los hechos y derecho.⁵

Es por todas esas consideraciones, que se puede afirmar que el control que ejerce el legislativo, es de naturaleza política, toda vez que (i) se realiza en el órgano político-deliberante por excelencia, (ii) no está sujeto a principios jurídicos de carácter valorativo de los hechos, así como su interpretación del derecho responde a motivos ajenos éste, que incluso pueden ir en detrimento del derecho; (iii) sus decisiones no conllevan una sanción en algunos casos y si conlleva sanción ésta podría ser aplicada según lo considere conveniente el parlamento; (iv) se inicia de forma optativa para el poder legislativo en razón del principio de oportunidad política.

3.3. Objeto:

El objeto del control parlamentario, es la vigilancia y fiscalización de los demás entes que conforman la administración pública, todo con la finalidad de funcionar como un equilibrio de poderes dentro del mismo Estado.

⁵ Ob. Cit. Pag. 384.

3.4. Por lo tanto, el control político, “no tiene como finalidad controlar la producción jurídicamente objetivadas del poder (que es la finalidad del control jurídico) ... El objeto inmediato del control político puede ser un acto político concreto, o una actuación política general”⁶. En realidad, el control lo ejerce el parlamento sobre el órgano, a diferencia del control jurídico –ya sea ordinario o constitucional– que controla el derecho y no los órganos.

3.5. Características:

Es de naturaleza política

Responde al principio de oportunidad

Funciona como un contrapeso a los demás poderes que conforman el Estado

Las valoraciones que se realizan tanto del derecho como de los hechos es subjetiva y meramente políticas por lo que escapan del control judicial; siempre y cuando no conculque el sistema de libertades.

3.6. Efectos:

Es inmanente a todo control un resultado o consecuencia, sin esto ello perdería su finalidad; a menos que se desee emplearlo como un mero mecanismo de comprobación.

En el caso del control político, por el solo hecho de darse inicio a este tipo de mecanismo se obtiene un resultado, que sería el de mostrar a la opinión general, que se está sometiendo a las actividades públicas, a la crítica y va-

⁶ Aragón Reyes, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de derecho político*, 9-39. disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>

loración institucional del desempeño de los órganos que detentan el poder.⁷ Sin embargo, este efecto no es el que realmente interesa a este estudio.

Nuestra Constitución, plantea varias hipótesis, una de ellas es que el ente contralor, arribe a una decisión positiva de la gestión controlada, y en consecuencia no se susciten más consecuencias. La última hipótesis es que la valoración sea negativa, caso en el cual le corresponde al poder ciudadano tomar las medidas y sanciones correspondientes (Art. 222). Si el sujeto del control fuera un ministro o el vicepresidente ejecutivo, la sanción podría resultar en la moción de censura (Art. 236).

Además, corresponderá a los tribunales de la república, sustanciar los juicios y pronunciar la decisión que corresponda según las leyes y la Constitución. Sin embargo, no serán vinculantes para éstos las decisiones adoptadas por el legislativo, salvo las pruebas que los tribunales evacuen con respeto al debido proceso según lo estipulado en el artículo 224 de la Constitución.

Ahora bien, como hemos señalado en líneas anteriores, la sanción puede ser aplicada o no a discreción del órgano legislativo y sólo las que la Constitución prevé –principio de legalidad–.

4. El control político de la constitucionalidad de las leyes Vs. El control jurídico de la constitucionalidad de las leyes

Para el Derecho Procesal Constitucional, es enriquecedor comparar estas instituciones, ya que el control legislativo de las leyes resulta –en Europa, y

⁷ Aragón Reyes, M. (1986) Ob. Cit.

más precisamente en Francia— el cimiento para la posterior creación del control concentrado de la constitucionalidad por parte de un órgano *ad hoc* —en ese país—. Tan es así, que el órgano que actualmente controla la constitucional de las leyes en Francia —*Conseil Constitutionnel*—, derivó del mismo seno del parlamento de ese país que a sus comienzos funcionó como un apéndice de éste, luego con su desarrollo el Consejo Constitucional adoptó varias decisiones, que lo han hecho evolucionar hasta llegar a ser un ente propiamente jurisdiccional.

En ese sentido, se puede observar tangencialmente, que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, es una evolución del antiguo control legislativo; materializándose así, los ideales de Seyés, con lo cual se ha despojando por completo a la antigua modalidad adoptada en la Tercera República Francesa, en la cual el senado mantenía todo el poder y soberanía.

Ahora bien, desde el punto de vista del Procesal Constitucional esta nueva modalidad de control es a todas luces un avance ya que: (i) El órgano *ad hoc* es capaz de hacer contrapeso efectivo al poder legislativo, actuando como bien lo refería Hans Kelsen, como legislador negativo anulando leyes; (ii) Se garantiza la imparcialidad y el efectivo control de la supremacía de la Constitución; ya que el legislativo deja de ser juez y parte, difícilmente pudiera el encargado de emitir las leyes admitir sus faltas; y por último, (iii) el control político responde a criterios de oportunidad y subjetividad como se ha afirmado *ut supra*, por cuanto la valoración que éste emita acerca de la constitucionalidad de las leyes, sería el resultado de una apreciación política

la cual no responde a la naturaleza de la función de contrastar las leyes respecto de la carta magna.

5. El Control Político en la Constitución de 1999

Hoy en día, el parlamento bicameral dio paso a un congreso unicameral, lo cual va en detrimento de la efectividad del legislativo como contra peso al resto de los poderes; sin embargo, esto no es objeto de estudio en esta oportunidad; empero, entre una de las debilidades que generó ese cambio de esquema, está la facilidad de ese congreso de cámara única para tomar cualquier decisión, incluso en las concernientes al control político, sin pasar por ninguna otra instancia que garantice que lo decidido sea bien estudiado y en caso de no estar apegado a derecho pueda ser revocado.

Veamos un claro ejemplo de lo que se ha comentado: En el anterior texto constitucional-1961- para enjuiciar a uno de sus miembros era necesario que se le allanara la inmunidad parlamentaria, hasta aquí no hay cambios sustanciales con el nuevo texto constitucional; pero ese allanamiento establecido en la anterior Constitución, era realizado por una comisión delegada que estaba conformada por miembros de las dos cámaras y podía ser revocado por la cámara correspondiente, si ésta lo consideraba; es decir, contaba con dos “filtros” para poder concretarse la decisión de allanar la inmunidad parlamentaria.

En la actualidad, al contar un partido político con la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional, decidiese levantar la inmunidad a uno de sus mie-

bros es suficiente, lo cual representa un instrumento para la consolidación de un totalitarismo parlamentario, ya que la activación de cualquier facultad de la Asamblea es más expedita y menos analizada.

Ahora bien, otra diferencia con el régimen constitucional anterior, es que la facultad investigativa estaba atribuida a ambas cámaras, y esta facultad se regulaba por unas normas exclusivamente estipuladas en la Constitución de 1961.

En el marco de la nueva constitución, se establecen cuáles son los mecanismos por medio del que se ejerce esa atribución (art.222); además deja la posibilidad de que la Asamblea Nacional se auto regule en esta materia, ya que textualmente expresa “... ejercer [el control sobre la administración Pública Nacional] en los términos establecidos en esta Constitución y **la ley**”.

Por lo que al respecto de este tema podemos concluir, que si bien se ha fortalecido sutilmente las facultades de control del legislativo, esto resulta sumamente atentatorio contra el orden constitucional, ya que es muy sencilla la imposición de mayorías; también las decisiones son tomadas sin mayores procesos que puedan someter a un estudio más riguroso de cualquier actividad legislativa incluyendo el control legislativo, lo cual favorece la imposición de mayorías, lo que es contrario al espíritu de la democracia.

Además, esta única cámara ha absorbido todas las atribuciones de las otrora cámaras de Senadores y Diputados; todo ello en el contexto poco favorecedor de la democracia por el fácil dominio de una mayoría.

Este sistema debería ser reformado y regresar al bicameralismo, a los fines de incentivar la integración de todos los sectores que hacen vida política en el país, y así recuperar el espíritu federal que la Constitución estipula, ya que es la Asamblea Nacional el espacio por excelencia donde deben converger todas las tendencias políticas, para un mejor entendimiento e integración de todo el país.

6. Tratamiento Jurisprudencial del Control Político en Venezuela

Es imperativo antes de comenzar a evaluar la actualidad jurisprudencial respecto a este tema en Venezuela los siguientes puntos

- a) El Tribunal Supremo de Justicia, ha abordado la cuestión con ocasión a la interposición de varios recursos de interpretación intentados por ante esa instancia.

Esta facultad le está atribuida a la Sala Constitucional en el artículo 25 numeral 17 de la ley que regula el máximo tribunal, la cual, mal interpreta la sala, como que ésta es la última interprete de la constitución, lo cual no es cierto además resulta contrario al propio texto de nuestra carta magna; toda vez que, en ésta se estipula como último y no único interprete de su texto al Tribunal Supremo de Justicia; es decir, a todas y cada una de las salas que integran esa máxima instancia.

Es por ello que debemos concluir que cuando en los fallos a estudiar se afirma: [que] “*esta Sala Constitucional como máximo y último intérprete de*

la Constitución...”⁸ ignora su labor complementaria de interpretación y arrebatada a las demás salas y órganos como la Asamblea Nacional, su competencia en materia de interpretar el texto fundamental.

- b) En vista de que las decisiones que en esta oportunidad se comentaran, son derivadas de unos recursos los cuales están dirigidos a obligar al juzgado a interpretar en abstracto normas exclusivamente de carácter constitucional; consideramos conveniente traer para la reflexión, el criterio que al respecto de la interpretación de ciertas disposiciones constitucionales hacen las corrientes más progresistas de interpretación constitucional: *“At first, it seems that interpreting the Constitution cannot be such a difficult thing to do. The document is short-even shorter than it appears, if we leave out provisions that are never invoked today- and mostly written in plain English. Why not just do what the words say?”*

Sometimes we can. Many provisions of the U.S. Constitution are quite precise and leave no room for quarreling, or fancy question about interpretation.”⁹. Es así que hasta para los doctrinarios que estimulan leer entre líneas el texto de la Constitución, existen disposiciones que no dejan lugar a interpretación extensiva alguna.

⁸ Sentencia N° 1077 de 2000. Caso Servio Tulio León. Sala Constitucional.

⁹ Strauss, D. (2010). *The Living Constitution*. New York: Oxford University Press: *A priori*, pareciera que interpretar la constitución no es tan difícil de hacer. Este documento es corto - incluso más de lo que aparenta ser, si dejamos de lado proposiciones que nunca son invocadas hoy día, que en su mayoría están escritas en un inglés llano. ¿Porque no solo hacemos lo que la constitución dice? Algunas veces podemos. Muchas de las proposiciones de la Constitución de los Estados Unidos son muy precisas y no dejan espacio para el debate, o una interpretación extravagante.

- c) Por otra parte, el recurso de interpretación no deriva de un caso en concreto; es decir, la sala analiza en base a abstracciones o situaciones hipotéticas no comprobadas, por lo cual no puede suplir procedimientos o juicios en curso como ella misma lo ha señalado -, ya que no es el mecanismo ideado para ello, por cuanto el rango de su accionar está supeditado a desarrollar la constitución y no dirimir controversias y mucho menos interpretar normas inferiores a la constitución.

Estas consideraciones preliminares, deben ser tomadas en cuenta al momento de emitir cualquier miramiento sobre las sentencias números 7 y 9 proferidas por la Sala Constitucional en los meses de febrero y marzo de 2016 respectivamente, ya que inciden sustancialmente en el fondo de lo decidido cómo se verá en el desarrollo de este ensayo.

En ese sentido para poder ilustrar mejor el tratamiento que la sala ha desarrollado en sus últimas decisiones, se explicará con (i) breves extractos sobre lo que ha resuelto respecto del control político, (ii) después en capítulos aparte se analizarán algunos aspectos procesales de las sentencias según los criterios que ella misma ha expuesto.

6.1. Sentencia N° 7 del 11 de febrero de 2016

En este primer fallo, la Sala Constitucional supedita al control político de los decretos de estados de excepción dictados por el ejecutivo al control jurídico, todo ello interpretando el artículo 339 del texto constitucional el cual establece:

El decreto que declare el estado de excepción, en el cual se regulará el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, será presentado, dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación, y a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. El decreto cumplirá con las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Presidente o Presidenta de la República podrá solicitar su prórroga por un plazo igual, y será revocado por el Ejecutivo Nacional o por la Asamblea Nacional o por su Comisión Delegada, antes del término señalado, al cesar las causas que lo motivaron.

La declaración del estado de excepción no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público.

Si bien toda interpretación puede llevar consigo cierto grado de creación, la sala en esta oportunidad a través de su exegesis, mutó —como lo llama la doctrina— el texto constitucional, ya que según su criterio:

“... por lógica jurídica, la referencia expresa a la aprobación, en la Constitución de 1999, apareja la posibilidad contraria, es decir, la de la desaprobación, tal como lo ha reconocido esta Sala.

Sin embargo, la aprobación o desaprobación del decreto de estado de excepción, por parte de la Asamblea Nacional, lo afecta desde la perspectiva del control político y, por ende, lo condiciona políticamente, pero no desde la perspectiva jurídico-constitucional, pues, de lo contrario, no tendría sentido que el constituyente, en correspondencia con los principios de supremacía constitucional y del Estado Constitucional (no del otrora Estado Legislativo de Derecho), hubiere exigido, además de aquel control, el examen constitucional del mismo, por parte de esta Sala, como máxima protectora de la Constitucionalidad (vid. artículos 335 y 339 del Texto Fundamental); de allí que aquel control, sobre la base de los principios y normas mencionados, además de la autonomía del Poder Público, no invalida la tutela definitoria de la constitucionalidad.”

La mutación derivada de esta interpretación salta a la vista, ya que si el texto constitucional hubiese querido supeditar al poder judicial o algún tipo de sus controles sobre el legislativo, para el caso en particular de los estados de excepción, así expresamente lo establecería, ya que ante situaciones de ex-

cepcionalidad económica o de otra índole, lo que la carta magna persigue, es la revisión con mayor detenimiento de esa decisión tan drástica que corresponde de forma exclusiva al ejecutivo, y para ello dispone que sean los poderes legislativo y judicial los supervisores de este decreto.

Si bien es cierto como lo afirma la sala en el fallo de marras, que el control político responde a los principios de oportunidad, conveniencia y además es subjetivo al momento de tomar decisiones. Ello no significa que este control sea contrario a la Constitución, ilegítimo o sin relevancia; es evidente que el objetivo que persigue nuestro texto fundamental es precisamente que la Asamblea Nacional, en su carácter de representantes del pueblo examine la conveniencia de la activación del estado de excepción.

En ese sentido, resulta entonces la Sala Constitucional el último filtro –pero no menos importante– llamado a revisar la Constitucionalidad de una decisión que a todas luces va con una alta carga política, y a ésta le corresponde revisar los aspectos jurídicos y nunca los políticos, como la conveniencia de su aplicación o no; por lo tanto a modo de conclusión, la decisión de aprobar o improbar que surja de la Asamblea Nacional no puede ser examinado por la sala, ya que es por naturaleza es una decisión política y por lo tanto la sala no puede imponer su control jurídico en este caso en particular a la Asamblea, lo cual hizo y terminó por reducir sus capacidades por vía judicial en fraude a la Constitución.

6.2. Sentencia N°9 del 1 de marzo de 2016

Comienza la Sala su exegesis por los artículos que distribuyen la organización de la administración pública, hace un énfasis especial en que la norma constitucional es el marco de la actuación de los poderes que conforman la administración pública, y de la interpretación de esas normas, concluye que la actuación legislativa no puede inmiscuirse en las competencias exclusivas de los demás órganos del poder público; en función de esa premisa comienza por examinar las atribuciones del Poder Legislativo, especialmente la facultad de control político, la cual reconoce, pero –haciendo la salvedad– siempre y cuando no entorpezca las funciones de los demás organismos del Estado, que incluso este posible abuso podría derivar en violaciones a los derechos humanos.

Resulta en parte cierto lo expuesto por la Sala Constitucional, la Asamblea evidentemente no puede sustituirse en las funciones de los demás órganos del Estado, pero resulta inverosímil pensar que el uso de una atribución legítimamente otorgada desde la constitución de 1811 al legislativo, pueda ser considerada como un sabotaje a los demás órganos del poder público, que a todas luces están obligados a responder a los ciudadanos directamente o a través de sus representantes. Esa interpretación resulta incompatible con los artículos de los cuales deriva e incluso el método “gramatical, lógico, histórico e integral” al cual expresa la Sala que utilizó para resolver este recurso.

Es evidente que, si esa facultad controladora pudiera entorpecer el funcionamiento administrativo, ninguna constitución nacional o extranjera la esti-

pularía; por lo tanto, sobre esa norma, solo se puede interpretar que el control político guarda una estrecha relación con los principios de transparencia, colaboración entre los entes del Estado –el cual también mal interpreta la Sala, lo cual observaremos aguas abajo– y rendición de cuentas, así como también su rol de contrapeso a los demás poderes.

La Sala interpretó evidentemente en contra del propio método histórico el cual declara utilizar, que están supeditados sólo al control político el Poder Ejecutivo Nacional; es claro la omisión de dicho método ya que los textos fundamentales de la historia republicana de nuestro país han estipulado el control para todos los funcionarios del Estado.

Fundamenta la Sala esa exégesis, en que la Carta Magna consagra el ejercicio del control sobre la administración pública nacional y el gobierno, a todas luces esa disquisición colide con el método sistemático de interpretación, ya que (i) el gobierno en nuestro sistema, es el Presidente de la República ya que es éste quien dirige la fuerza de gobierno;(ii) y por otro lado olvida el contenido en el artículo 136 de la Carta Magna que clara e inteligiblemente establece que el poder público nacional se divide en 5 poderes (Judicial, Ciudadano, Legislativo, Electoral y Ejecutivo) por lo que se puede concluir que es evidente el sometimiento de esos poderes al control político.

En función de dicha interpretación, la Sala desarrolla aguas abajo una regulación para el ejercicio de la facultad, lo cual está completamente fuera de sus competencias, ya que la regulación del órgano legislativo le corresponde a la Asamblea Nacional, a través de reglamentos internos o leyes, por eso

mal puede inferir la Sala que ella, puede regular el desarrollo de la actividad de la Asamblea Nacional a través de interpretaciones; y muchos menos puede supeditar la facultad del legislativo a una supuesta coordinación con el Vicepresidente Ejecutivo, por el principio de colaboración que establece el ya mencionado artículo 136 concatenado con el 236 N° 5; ya que, de la interpretación de esos artículos no se aprecia el sometimiento de atribuciones a la discrecionalidad de ningún funcionario de cualquier otro poder derivado del principio de colaboración.

Como consecuencia de esa exégesis, la Sala colocó en un nivel inferior al Congreso; es decir, se le arrebató el control de tres poderes nacionales, las gobernaciones, alcaldías y además, para ejercer su función contralora sobre el único órgano al cual puede controlar, antes de actuar debe comunicárselo para que éste a su arbitrio determine cuando deben comparecer los miembros del Ejecutivo. Esto se le puede comparar cuando en la Francia post revolucionaria se les prohibió a los jueces controlar a la administración pública; en este caso la prohibición es al inverso, pero ésta conlleva un retroceso hasta el año 1790.

Además “el protector” de la Constitución, desconoce que las Fuerzas Armadas forman parte del Ejecutivo, ya que éstas deberán someterse al control político del Presidente de la República y no de la Asamblea Nacional, lo cual a todas luces desconoce (i) que las Fuerzas Armadas poseen un ministerio y que éste está adscrito al Ejecutivo y (ii) por formar parte del Ejecutivo Nacional, la Sala al excluir a este cuerpo castrense contradice lo antes dicho en el fallo lo que es un vicio de incongruencia.

Luego, en otro capítulo de esa sentencia, declara *a priori* y de oficio, la inconstitucionalidad de una actividad propia, interna organizativa y constitucional de la Asamblea como lo es, la creación de una comisión especial para revisar su propia actuación, ya que la Sala **presumió** que tenía por intención la destitución de los magistrados del máximo tribunal. Esta “presunción” deja mucho que desear ya que pareciese que la Sala está ejerciendo el control político el cual es de apreciación subjetiva y olvidó que el control jurídico es objetivo y sujeto a la Constitución, como esa misma Sala así lo reitera en el fallo. Todo ello en virtud de la interpretación en la cual le arrebató de su campo de control a los otros tres poderes que conforman el poder público.

Con este fallo la Sala ha involucionado el derecho constitucional venezolano, haciendo retroceder varios siglos atrás hasta la separación de poderes originariamente ideada

6.3. De los vicios de Procedimiento en Ambos Fallos

Es necesario antes de abordar los fallos desde el punto de vista procesal, aclarar que el aparato jurisdiccional constitucional se inició en estos casos por unos recursos de interpretación en abstracto. En ese tipo de recursos el accionante debe plantear una situación hipotética, para que el tribunal desarrolle en abstracto únicamente el texto constitucional, cuando en éste se presenten ambigüedades u oscuridad; por lo tanto la propia sala ha estipulado que este mecanismo no puede suplir a la jurisdicción ordinaria y resolver un conflicto entre particulares, y mucho menos acumularse acciones

que hagan incompatible el procedimiento o lo excluyan como verbigracia el de nulidad de leyes, colisión de leyes, nulidad de un acto o interpretar texto de rango legal o sub-legal.

Ha determinado el tribunal que este recurso es desarrollo de la participación ciudadana, y que si bien no hay contención propiamente dicha, se debe propiciar la comparecencia a ciudadanos que tengan interés en intervenir, para procurar una mayor participación de la ciudadanía, lo cual no ocurrió en ninguno de los casos, transgrediendo así la sala su propio criterio.

En función de esas consideraciones, se observa que las sentencias bajo análisis, en su mayoría no interpretan el texto de la constitución, y actúa como si se tratara de un caso contencioso de controversias constitucionales entre los órganos del poder público, el cual no es objeto del recurso de interpretación.

En ambos fallos se utiliza el control difuso que: (i) no es procedente ya que no hay un caso concreto sino uno abstracto; y (ii) la desaplicación termina siendo de carácter *erga omnes* lo cual no es característico del control difuso que tiene por objeto, desaplica al caso en concreto, además se contradice con sus criterios de incompatibilidad con otros recursos antes señalado.

Por último, la Sala procede a interpretar textos de carácter legal y ordena de oficio la apertura de un procedimiento para su nulidad para el cual ya adelantó pronunciamiento, además de no estar facultada, ya que ni la Constitución ni la doctrina más autorizada ha contemplado las actuaciones oficiosas para la nulidad de leyes, ya que esto deslegitima al tribunal o Sala Constitu-

cional, por ser este un órgano no democrático escogido en segundo grado; por lo tanto, ese órgano jurisdiccional debe esperar que acudan a él para así evitar minar su legitimidad como tribunal, y ello solo se logra con la mayor participación de la ciudadanía en sus causas o mediante sus representantes.

A modo de reflexión, se debe considerar que la interpretación conlleva inevitablemente un cierto grado de creación, es por esa razón que los órganos encargados de velar por la supremacía constitucional deben apegarse al principio de auto restricción. La Sala Constitucional en este caso no debió modificar las distribuciones de las funciones de los órganos del poder público a través de los resultados de su interpretación, por lo tanto, el papel de la Sala es el de controlar y no el de restringir libertades del legislador más allá de los establecidos en el texto fundamental.

7. Del Juicio Político al Ejecutivo Nacional

Como hemos podido observar a lo largo de este ensayo, el control político existe desde los inicios de nuestra historia republicana. Siempre, nuestros textos constitucionales, han señalado que todos los funcionarios públicos son susceptibles de ser sometidos este tipo de control.

En tal sentido, encontramos en el artículo 187 numeral 3° que: “corresponde a la Asamblea Nacional... El control sobre el gobierno y la administración pública en general.” Nuestra Constitución, nos aclara que quiere decir la primera parte de ese numeral, cuando señala al Presidente de la República, como Jefe de Estado y en esa condición, encargado de dirigir “la acción de

gobierno”. Por lo tanto, es competente la Asamblea Nacional para controlar el órgano que ejerce esa acción; es decir el Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, nuestro texto fundamental no establece expresamente sanción de darse un juicio político, en el cual se encuentren motivos –de índole político o jurídico– para castigar al Presidente por su desempeño. Sin embargo, el artículo 233 de La Constitución expresamente indica, que es falta absoluta de ese funcionario: “el abandono del cargo, declarado como tal por la Asamblea Nacional”; aquí obtenemos nuestro primer asomo, y nos preguntamos ¿qué es el abandono del cargo?

Para dar respuesta a nuestra cuestión, debemos echar mano del artículo 232 el cual consagra el régimen de responsabilidad del Presidente de la República; en esa proposición la Constitución establece la obligación del ejecutivo a “procurar la garantía de los derechos humanos y libertades”; entonces, podemos tomar este artículo como un parámetro que el propio texto constitucional señala para determinar el desempeño en el cargo por parte de quien detente la más alta magistratura y así determinar si el Ejecutivo está cumpliendo sus obligaciones, las cuales son inherentes al cargo.

Si bien la Constitución no estipula un procedimiento para tal actuación, estimamos pertinente, que todo ello se desenvuelva en un juicio de naturaleza política, para así impregnar de la mayor legitimidad democrática, una decisión tan trascendental, que a todas luces generará tensiones en los órganos que componen al Estado.

8. Conclusión

El control político juega un papel importante en la democracia, no debe ser visto como un mecanismo de inferioridad o ilegalidad ante otros medios de controles u órganos del poder, por el contrario, debe tomarse en cuenta su especialidad dentro del ámbito político al cual se circunscribe; además que, por responder este mecanismo a principios diferentes al control jurídico, no significa que es un medio arbitrario o absurdo el cual debe ser restringido a toda costa.

Imponer este tipo de limitaciones conlleva al desequilibrio de las instituciones que conforman al Estado, a arbitrariedades por parte de los órganos al cual le favorece esa distorsión; además rompe con la tradición Republicana donde la hoy denominada Asamblea Nacional, ejerce la democracia representativa, y por lo tanto los órganos de la administración en virtud del principio de transparencia y responsabilidad, están obligados a responder.

Por otra parte, podemos afirmar que el control político cumple una función no paralela al control judicial, pero sí de cierto modo convergente, en el sentido de que puede dar inicio a procedimientos jurisdiccionales.

En lo que respecta al Derecho Procesal Constitucional y el control político de las leyes, resulta este último un control poco equilibrado e ineficaz; es un avance para el derecho la conformación de órganos imparciales, objetivos y especializados para resguardar al texto fundamental, lo cual también es garantía democrática en el Estado constitucional de derecho; ya que cualquier

ciudadano puede objetar las decisiones legislativas que le sean perjudiciales por ante esos tribunales *ad hoc* con capacidad de anular leyes.

Los poderes del Estado deben estar perfectamente equilibrados, además de contar con instrumentos que puedan ser activados para corregir los desequilibrios ocurridos en el ejercicio del poder, cada uno dentro del ámbito de sus especialidades y competencias, para que así pueda haber un ambiente propicio para la participación ciudadana y la democracia y prolifere el estado de derecho.

9. Referencias Bibliográficas

Aragon Reyes, M. (1986). El control parlamentario como control político. Revista de derecho político, 9-39. disponible en <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>

Brewer-Carías, A. (2008). Las Constituciones de Venezuela. 3era. Ed. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Brewer-Carías, A. (2012). Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Cancel, Mario (2010), Teoría de Separación de Poderes, Pensamiento Social y la Sociología. <https://historiasociologia.wordpress.com/2010/12/18/montesquieu-separacion-poderes-1/>

Figueruelo, A. (2001). Consideraciones en Torno al Recurso de Interpretación en Revista de Derecho Constitucional N°4. Caracas: Editorial Sherwood.

Fix-Zamudio, Héctor La Justicia Constitucional en América Latina.

García-Pelayo, M. (2010). Derecho Constitucional Comparado 3ra ed. Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo .

Mora-Donatto, Cecilia. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=904>

Salgado Pesantes, H. (2004). Teoría y Práctica del Control Político. El juicio político en la Constitución Ecuatoriana en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Montevideo: Konrad Adenauer-Stiftung.

Strauss, D. (2010). The Living Constitution . New York : Oxford University Press.