

# CONTROL PARLAMENTARIO\*

DR. RAFAEL BADELL MADRID\*\*

## SUMARIO

I. Introducción. 1. Punto previo: Importancia del Parlamento y sus funciones. II. Control parlamentario. 1. Control sobre el poder ejecutivo. 1.1 Control político sobre el gobierno y la administración pública (artículo 187.3). 1.1.1 Voto de censura a los ministros y al vicepresidente (artículo 187.10). 1.1.2 Autorización al ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley (artículo 187.12). 1.1.3 Autorización a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros (artículo 187.13). 1.1.4 Autorización para la salida del presidente de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos (artículo 187.17). 1.1.5 Interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias sobre la actividad de los funcionarios públicos (artículo 222). 1.1.6 Declaratoria del abandono del cargo del presidente de la República (artículo 233). 1.1.7 Aprobación del Plan de Desarrollo Nacional (artículo 236.18). 1.1.8 Recepción del mensaje anual del presidente de la República (artículo 237). 1.1.9 Control sobre estados de excepción (artículos 337, 338 y 339). 1.2 Control presupuestario (artículos 311, 313 y 314). 1.2.1 Aprobación legal del presupuesto anual (artículo 313 y 311). 1.2.2 Aprobación de créditos adicionales al presupuesto (artículos 236.13

---

\* Conferencia dictada en las “Jornadas en Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza Acuña”, organizadas por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 15 de julio de 2022.

\*\* Doctor en Derecho por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor titular en la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

y 314). 1.3 Control sobre contratos de interés público nacional, estatal y municipal (artículos 150 y 187.9). 1.4 Control en la política exterior. 1.4.1 Control sobre los tratados y convenios internacionales celebrados por el órgano ejecutivo (artículos 154 y 187.18). 1.5 Control sobre leyes habilitantes (artículos 203 y 236.8). 1.6 Control en el nombramiento, designación y destitución de funcionarios del Estado. 1.6.1 Designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral (artículo 296). 1.6.2 Autorización del nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de Misiones Diplomáticas Permanentes (artículos 187.14 y 236.15). 1.6.3 Designación y destitución de los titulares del Consejo Moral Republicano (artículo 279). 2. Control parlamentario establecido en normas de rango legal (control por vía de ley). 3. Control sobre el poder judicial. 2.1 Designación y destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículos 264 y 265). 2.2 Autorización legislativa para que proceda el antejuicio del presidente de la República (artículo 266.2). 4. Tendencia constitucional a la disminución de las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional. 5. Desconocimiento de las potestades de control de la Asamblea Nacional. III. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales ha decidido dedicar este Boletín número 168, que corresponde al período abril-junio de 2022, en homenaje al Dr. José Guillermo Andueza, sin duda, una figura de especial importancia en la vida jurídica y política del país.

Me complace mucho unirme a este homenaje con un estudio referido a una materia sobre la cual el Dr. José Guillermo Andueza tuvo especial interés, el derecho parlamentario. Particularmente, formularé algunas consideraciones sobre el control parlamentario en el ordenamiento jurídico venezolano, pero antes, me referiré al origen y las funciones del parlamento y su importancia para la garantía del principio de separación de poderes.

### 1. Punto previo: Importancia del Parlamento y sus funciones

Etimológicamente, la palabra “Parlamento” sugiere conversación. Ese sentido fue usado para referirse a las conversaciones de los monjes después de la cena. Con un significado político comenzó a usarse para designar el contacto o conversaciones entre los Monarcas y sus nobles.

Los primeros antecedentes del Parlamento se remontan al siglo XI, en la época del feudalismo cuando los reyes sajones comenzaban a gobernar con un consejo de grandes nobles feudales (*Witena Gemot*)<sup>1</sup>. Del juramento de honor entre los dueños de las tierras y sus vasallos resultó la creación de una comunidad de tenedores de tierras, que se

---

<sup>1</sup> El feudalismo era un sistema de vida basado en la tenencia de tierras (feudo) en virtud del cual los hombres libres recibían la tierra de su señor (*lord*) inmediato como retribución de ciertos servicios (militares o de otra clase), y el señor, a su vez, debía servicios al rey, quien en teoría tenía el dominio de todas las tierras. Vid. Carlos Jáuregui Arrieta, *Breve historia del parlamento inglés y otros temas afines*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993. P.8.

llegó a conocer como corte honorífica, “a la cual los tenedores estaban obligados a concurrir, teniendo el señor derecho al consejo de ellos”<sup>2</sup>.

De esta forma, los vasallos principales (*tenants-in-chief*), como miembros de esta comunidad feudal, tenían el deber de asistir y aconsejar a las cortes reales. Posteriormente, cuando Guillermo el Conquistador (1066) declaró su señoría sobre las tierras de Inglaterra, en realidad proclamó la existencia de una única comunidad feudal<sup>3</sup>.

A partir del siglo XIII el Parlamento comenzó a adquirir un significado especial, con la asamblea que se reunió en la Pascua de 1258 y, luego, en junio de ese mismo año, en la cual los barones demandaron en Oxford la convocatoria de tres parlamentos al año -en natividad, en la resurrección y en el séptimo domingo después de esta última fecha para tratar los asuntos del reino-. Estos parlamentos o asambleas comenzaron a distinguirse de otros por cuanto eran convocados mediante mandamientos especiales (*writs of summons*), enviada a cada tenedor principal de tierras (*tenant-in-chief*), que les permitían a todos los invitados no solo discutir con el Rey sino con los otros magnates, sobre los asuntos del Rey y del reino. Estas reuniones entre el Rey y sus principales barones se llamaron, posteriormente, “*Great Councils*”.

Pocos años después, en 1265, la convocatoria de Simón de Montfort a una asamblea vino a ser el primer antecedente histórico del Parlamento moderno. En efecto, cuando los Reyes comenzaron a citar o convocar a los representantes de los llamados Comunes (*Commons*), que eran caballeros (*knights*) y ciudadanos, para que asistieran a las reuniones del Gran Consejo, fue cuando comenzó a conformarse el Parlamento inglés como cuerpo representativo de toda la nación. La finalidad de estas convocatorias era, por lo general, obtener el consentimiento de los contribuyentes para contribuciones extras<sup>4</sup>. El principio

---

<sup>2</sup> El señor y el vasallo estaban fuertemente ligados por un juramento de honor en el cual el vasallo juraba en nombre de las tierras que tomaba del lord, mantener de por vida la fe en él y sus miembros y honrarlo contra todos los otros hombres; mientras que el lord, por su parte, se comprometía a mantener a su vasallo en la tenencia de la tierra, y a defenderlo contra todos los otros hombres. Carlos Jáuregui Arrieta, Breve historia del parlamento inglés y otros temas afines, ob. cit. p. 8.

<sup>3</sup> Ibidem. pp. 17 y ss.

<sup>4</sup> Carlos Jáuregui Arrieta, Breve historia del parlamento inglés y otros temas afines, Ob. cit.

“*There are not taxes without representation*” se convirtió en el fundamento de estas asambleas.

Con la creación de estas reuniones de naturaleza asamblearia surgieron a su vez las primeras “prerrogativas parlamentarias”, consistentes en el privilegio denominado “*coming, remaining, and returning*”, que tenía como finalidad garantizar que los parlamentarios pudieran viajar al parlamento sin ser molestados, permanecer libremente en él y regresar con seguridad a sus domicilios<sup>5</sup>. En efecto, el privilegio de la libertad contra el arresto se originó en la antigua protección otorgada por el Rey a las personas que viajaban hacia las Cortes y desde las Cortes y que era consecuencia de un desenvolvimiento natural; una “*protección contra las molestias se interpretó en el sentido de que las personas que venían al Parlamento no debían ser obstaculizadas*”, que se extendía a todos aquellos que recibieran un mandamiento real de citación (*real writ*)<sup>6</sup>.

Luego estas prerrogativas concedidas en principio como un favor o una gracia concedida por el Rey, fueron desarrolladas para garantizar la autonomía y la independencia del órgano más representativo de la voluntad popular, el Parlamento<sup>7</sup>.

De forma que el Parlamento, como lo conocemos hoy, fue ideado gradualmente y comenzó a surgir a mediados del siglo XIII en el derecho inglés “como un medio adecuado para suavizar las diferencias y ajustar la acción común entre los poderes que se respetaban entre sí: el Rey, la iglesia, los barones y ciertas clases de la gente común, como los burgueses y los caballeros”<sup>8</sup>.

A partir de la primera mitad del siglo XIV, “los grandes barones y los comunes comenzaron a reunirse por separado cuando el Rey los convocaba, y así quedaron establecidos los principios fundacionales de

<sup>5</sup> Avellán cit. en Rafael Simón Jiménez M., *La inmunidad parlamentaria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2011. p. 23.

<sup>6</sup> Carlos Jáuregui Arrieta, *Breve historia del parlamento inglés y otros temas afines*, Ob. cit. p.37.

<sup>7</sup> Para mayor profundidad sobre el tema véase Rafael Badell Madrid, “Prerrogativas parlamentarias (inmunidad e inviolabilidad parlamentaria)”. Publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* número 159, julio-diciembre 2019, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019. Pp.1069-1155.

<sup>8</sup> *Ibidem*. p. 8.

la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes”. Estas dos cámaras, juntamente con el soberano, se llamaron Parlamento (“*Parliament*”), que en su origen significó una reunión para hablar (*parley*) o discutir<sup>9</sup>.

En la Francia del Antiguo Régimen la expresión “Parlamento” era utilizada de forma distinta, servía para identificar a los órganos judiciales<sup>10</sup>. Tras la Revolución Francesa, el Parlamento adquirió el significado propio del Congreso, Asamblea, y se llevó a proclamar a este como “órgano superior del Estado por su legitimidad representativa; y siendo la ley el acto a través del cual adquieren forma las decisiones del Parlamento, a la supremacía jurídica y política de este le corresponde asegurar la supremacía jurídica de la ley, que como *l’expression de la volonté générale*, esto es, la voluntad soberana del pueblo, se sitúa en la cúspide del ordenamiento jurídico y subordina absolutamente cualquier otra fuente de Derecho<sup>11</sup>.

En razón de la legitimidad representativa de los cuerpos parlamentarios la ley, como principal producto de deliberación de dicho cuerpo, es considerada obligatoria. Se trata de la máxima expresión de la voluntad general y dio origen a lo que conocemos hoy día como Estado de derecho. En virtud del pensamiento de Jean-Jacques Rousseau y de la lucha emprendida durante la Revolución Francesa contra el poder real absoluto, se dio preeminencia al poder legislativo frente al ejecutivo y sobre esta base se estableció la tradición de soberanía parlamentaria y el Estado de derecho.

El Parlamento, en representación directa de la soberanía del pueblo, y como órgano fundamental en los sistemas constitucionales y democráticos modernos, ejerce, principalmente, la función legislativa, es decir, produce las normas tendientes a proteger y desarrollar los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y organizar y limitar el ejercicio del poder por parte de los órganos y entes del Estado; pero lleva adelante, también, una función contralora, tanto política como fiscal, que consiste en velar por la correcta aplicación de la ley por parte de los

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Rafael Badel Madrid, *Asalto al Parlamento*, Editorial Torino. Caracas, 2021.

<sup>11</sup> José Araujo-Juárez, *Derecho administrativo constitucional*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017. p. 49.

órganos del poder ejecutivo, a través de investigaciones, autorizaciones, aprobaciones, nombramientos y remociones de altos funcionarios, entre otros.

### ***Función parlamentaria y principio de separación de poderes***

El papel del órgano parlamentario, como máximo representante de la soberanía y como principal contralor del ejercicio del poder público, es manifestación del sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*), indispensable para la consolidación del principio de separación de poderes que debe garantizar el Estado constitucional para evitar el ejercicio arbitrario del poder público.

Parte de la doctrina señala a Aristóteles como el primer precursor de la teoría de la separación de poderes, por su obra “La Política”, en la cual describe las diversas formas de actividad de la organización pre estatal griega, cuales son la deliberación, el mando y la justicia, ejercidas en los órganos de la asamblea general de ciudadanos, los magistrados y los tribunales, respectivamente; otra parte de la doctrina asume que esta distinción descriptiva no está basada en la naturaleza propia de cada una de las funciones del Estado, así como tampoco determina la utilidad de dicha distinción.

El principio de separación de poderes como un freno al abuso del poder público, surge de las teorizaciones de Locke y de Montesquieu, en las cuales se distinguió la atribución de los distintos poderes soberanos entre órganos diversos e independientes para hacer frente al poder concentrado e ilimitado de la corona (la monarquía) y, por ende, para preservar la libertad de los ciudadanos.

Bajo la premisa de Montesquieu según la cual: “*Todo hombre que tiene poder tiende a abusar; solo se detendrá cuando encuentre límites. Para que no se pueda abusar se requiere que, por la disposición de las cosas el poder detenga al poder*”, la teoría clásica de la separación de los poderes tenía como objetivo la realización en el Estado, de un valor fundamental: la libertad, a través de la división del poder como impedimento de la arbitrariedad, es decir, que “el poder limite al poder”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Vid. Gustavo Tarre Briceño, “El principio de la separación de poderes: La preeminencia de la función legislativa”, en “Reflexiones sobre la Constitución (Tres décadas de vigencia)”, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991, pp. 74-75.

El principio de separación de poderes, a partir de su difusión por las revoluciones francesa y americana, ha estado presente, con solo pocas excepciones, en todas las constituciones de los Estados, con el fin primordial de garantizar la libertad de los ciudadanos, pues tiende a evitar la concentración del poder<sup>13</sup> y asegurar la democracia.

Actualmente no se concibe un Estado de Derecho, en cuyas bases constitucionales no se contemple la división del poder unido a la de legalidad y la responsabilidad del Estado como presupuesto de la actuación estatal<sup>14</sup>. Incluso, diversos tratados internacionales contemplan el principio de separación de poderes.

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, luego de reafirmar a la democracia representativa como pieza indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, dispone sobre el principio de separación de poderes lo siguiente:

“Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (subrayado añadido)<sup>15</sup>.

Al respecto el magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor ha señalado que *“La Carta Democrática Interamericana no se limita a reconocer como elementos esenciales de la democracia representativa al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a elementos propios de la democracia electoral, sino que exige también la separación e independencia de los poderes públicos, (...)”* y que en este sentido: *“la*

<sup>13</sup> José Peña Solís, *Lecciones de derecho constitucional general*, Vol. I, Tomo II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008. p. 176.

<sup>14</sup> Javier García Roca, “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 108. Abril-Junio 2000. ob. cit. 42.

<sup>15</sup> Véase Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) VS. Ecuador, de 23 de agosto de 2013. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc\\_ferrer\\_266\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_ferrer_266_esp.doc)

*separación de poderes guarda una estrecha relación no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los individuos, evitar la concentración de poder que pueda transformarse en tiranía y opresión, así como permitir el cumplimiento adecuado y eficiente de las finalidades asignadas a cada rama del poder público. Sin embargo, la separación de poderes no solamente implica una especialización de las labores estatales de acuerdo a como hayan sido asignadas, sino que a su vez implica la existencia de un sistema de “frenos y contrapesos”, mediante el cual se constituya un control y fiscalización recíproco entre cada rama del poder. De la separación de poderes se desprende, entonces, el ejercicio de un poder limitado, así como susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones, con la finalidad esencial de asegurar la libertad de las personas frente al Estado, dentro de un marco de democracia participativa y pluralista”<sup>16</sup>.*

El principio de separación de poderes, en el Estado contemporáneo de derecho, no consiste en la mera repartición de las funciones estatales, ni en una simple separación orgánica de quienes están llamados a cumplirlas, sino que es la base fundamental de la interdicción de la arbitrariedad y garantía necesaria de la libertad como valor fundamental del hombre.

De esta forma, la organización de los poderes públicos no solo atiende a la división funcional del poder, sino que se modifica por la consideración y la necesidad de la interacción de estos órganos para el necesario control y freno del poder arbitrario, la seguridad jurídica y la garantía del respeto de los derechos fundamentales.

El principio de separación de poderes se presenta en la actualidad, por tanto, con un matiz diferente. Su fin último es evitar la concentración de poder y el *absolutismo*, en tanto elementos perturbadores de la libertad del ciudadano<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Véase Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) VS. Ecuador, de 23 de agosto de 2013. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc\\_ferrer\\_266\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_ferrer_266_esp.doc)

<sup>17</sup> Véase sobre el principio de separación de poderes: Rafael Badell Madrid, “El principio de separación de poderes”, en Allan Brewer-Carías, y José Araujo-Juárez (Coordinadores),

En Venezuela, Ambrosio Oropeza ha señalado que “...*puesto que el poder público ostenta, aún bajo un régimen legal, excepcionales facultades y derechos, desde muy temprano se pensó en crear eficaces restricciones que hicieran difícil ejercerlo en forma tiránica o despótica...*”<sup>18</sup>.

La Constitución de Venezuela de 1999 en el artículo 136 organizó el ejercicio del poder público del Estado conforme al principio de separación de poderes desde una consideración territorial, cuando reconoce tres órdenes verticales fundamentales: el Poder Público Nacional, Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal; y también desde un punto de vista funcional-horizontal distinguiendo entre los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral<sup>19</sup>.

De este artículo 136 se desprende la ratificación del principio de separación de poderes en el derecho positivo constitucional, estableciendo que cada rama del poder público, tiene sus propias competencias, sin negar que entre ellas hay relaciones de control, coordinación y colaboración para alcanzar los fines del Estado.

### ***Origen y funciones del parlamento en Venezuela***

Como señala Ramón Guillermo Aveledo en Venezuela, el origen del órgano parlamentario puede situarse en el congreso de partidos capitulares o ciudades de cabildo, reunidos en Nueva Segovia de Barquisimeto el 20 o 21 de septiembre de 1559, en la que concurren representantes de los cabildos de Barquisimeto, Coro, El Tocuyo, Borburata, Valencia y Trujillo<sup>20</sup>.

---

*Principios fundamentales del derecho público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999.* Editorial Jurídica Venezolana Internacional, 2020. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2020/11/A.-R.-Brewer-Carias-J.-Araujo-Juarez.-PRINCIPIOS-FUNDAMENTALES-DEL-DERECHO-PUBLICO-Carat2-11-2020.pdf>

<sup>18</sup> Ambrosio Oropeza, “La nueva Constitución venezolana de 1961”, Caracas, 1981, p. 365.

<sup>19</sup> En efecto, el artículo 136 establece que “*El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.*”

<sup>20</sup> Para un estudio general sobre el tema véase Ramón Guillermo Aveledo, *Parlamento y democracia*, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas, 2005.

Estos primeros cabildos comenzaron siendo representaciones de los españoles en América en tiempos coloniales y consistían en una especie de franquicia para asegurar la sólida ocupación de la tierra conquistada. Posteriormente, los cabildos pasaron a considerarse como los representantes del vecindario, compuesto por hombres libres, propietarios o de oficio, y cabezas de familia o hijos independizados.

A pesar de que el origen de los cabildos no fue precisamente democrático, estos se convirtieron en representantes de las clases más influyentes, así como en la voz de las otras clases libres. En efecto, los cabildos (también llamados ayuntamientos) adquirieron con el tiempo las grandes funciones de vigilar y corregir las arbitrariedades del gobernador y de los funcionarios designados, así como de expresar y defender los intereses de la población. Gil Fortoul reseña la transformación de los cabildos, en verdaderos parlamentos nacionales de la siguiente forma:

*“En las postrimerías del régimen puramente español, cuando a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX aparece y se va rápidamente propagando el movimiento revolucionario, se verá que los Ayuntamientos, a semejanza de los parlamentos europeos en frente del monarca, reivindican prerrogativas nuevas, se alzan contra el Poder Ejecutivo, se arrojan de hecho el Gobierno local, y admiten en su seno representantes del pueblo, de los pardos, ya constituyendo así la patria libre”<sup>21</sup>.*

A principios del siglo XIX, ocurridas la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII, y con la noticia de la invasión de Napoleón a España, en Venezuela comenzó a gestarse -precisamente en el seno de los cabildos- la idea de la República independiente como la mejor forma de gobierno<sup>22</sup>.

Estos hechos provocaron que en la mañana del 19 de abril de 1810, el Cabildo de Caracas se reuniera para “ocuparse de las novedades que corrían” y terminara rechazando cualquier mando -por encontrarse el Rey Fernando VII en cautiverio y los dominios españoles invadidos por

<sup>21</sup> José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3ª Edición, Tomo I, Las Novedades, Caracas, 1942, p. 92. Cit. en Ramón Guillermo Aveledo, *Parlamento y democracia*, ob. cit. p. 6.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

Napoleón- y asumiendo la suprema autoridad junto con los diputados del pueblo<sup>23</sup> a través de una “Junta Suprema”, que le guardaba fidelidad al Rey Fernando VII.

Posteriormente, entre octubre y noviembre de 1810, fue convocada la elección de una “Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela”, con la finalidad -promovida por el “diputado del pueblo” Juan Germán Roscio- de “formar una confederación sólida, respetable, ordenada, que restablezca de todo punto la tranquilidad y confianza, que mejore nuestras instituciones”<sup>24</sup>, lo cual resultó en la instalación del primer Congreso General de Venezuela el 02 de marzo de 1811, compuesto por 44 congresistas distribuidos entre las distintas provincias no sometidas a la regencia española.

El Congreso de 1811 trató especialmente dos temas fundamentales: la independencia total del dominio español, la cual fue declarada -tras arduas deliberaciones dentro y fuera del Congreso- el 05 de julio de 1811; y la elaboración de un proyecto de Constitución democrática que le diera forma al Estado Venezolano, y que tuvo como principales ejecutores o directores a Francisco Javier de Ustáriz, Gabriel de Ponte y Juan Germán Roscio. El Congreso aprobó esta primera Constitución el 21 de diciembre de 1811.

Otro Congreso que tuvo especial trascendencia en Venezuela fue el instalado el 15 de febrero de 1819, tras la caída de la primera República venezolana en 1812, en medio de la guerra y en circunstancias militares aún diversas a la causa republicana. El Congreso de 1819 fue convocado por iniciativa del Libertador Simón Bolívar para “constitucionalizar la iniciativa republicana”, y fue un verdadero cuerpo deliberante cuyo producto fue la Constitución de Angostura del 11 de agosto de 1819.

## II. CONTROL PARLAMENTARIO

Como explicaba José Guillermo Andueza, en un sistema de separación rígida de poderes, al Congreso solo le correspondería ejercer la función legislativa, sin embargo, en ningún sistema político ha sido

<sup>23</sup> Ramón Guillermo Aveledo, *Parlamento y democracia*, ob. cit. p. 7.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p. 12.

posible confinar al parlamento a su función natural de elaborar la ley<sup>25</sup>. En efecto, en el Estado de derecho, el parlamento tiene la necesidad de controlar la forma en la que el poder ejecutivo aplica la ley, pero además de criticar los actos del poder ejecutivo, así como de orientar la política del gobierno, constituyendo lo que el profesor Andueza llamó “diálogo entre gobierno y oposición”.

El control parlamentario se encuentra dentro de los mecanismos de control dispuestos por el Estado democrático de derecho, dirigidos a garantizar el apego a la legalidad y el buen funcionamiento de los órganos que ejercen el poder público, en especial del gobierno y de la administración pública (velando por los niveles de transparencia, calidad, eficiencia, efectividad y eficacia en la gestión pública)<sup>26</sup>.

De forma que el control político es un “juicio de valor emitido por las Cámaras sobre un acto del poder ejecutivo nacional”. El control político comprende un juicio técnico y un juicio político, fundamentado en información recabada por el órgano parlamentario mediante preguntas, interpelaciones, mociones, encuestas, etc. y además por las comisiones permanentes y de investigación del cuerpo parlamentario<sup>27</sup>.

El control parlamentario es de una importancia fundamental por cuanto contribuye al necesario balance del poder y responde a la idea del Parlamento como la “expresión más rica y compleja de la voluntad popular, siendo por lo tanto el órgano más representativo que puede ejercer un control o fiscalización de la actuación del ejecutivo”<sup>28</sup>, para que este no incurra en excesos, desviaciones u omisiones. En efecto, la representación de la ciudadanía que ejerce el poder legislativo nacional implica que el gobierno, la administración pública y los demás órganos que ejercen el poder público tengan la obligación de rendir cuentas ante él.

<sup>25</sup> José Guillermo Andueza, *El Congreso*, tercera edición, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1975. P. 65.

<sup>26</sup> Sobre los diversos mecanismos de control del Estado véase Jonathan García Nieves, “Sistemas de control sobre el Gobierno y la Administración pública”, videoconferencia dictada el 15 de julio de 2022, organizada por el Centro Latinoamericano de Estudios e Investigaciones Jurídicas (CENLAE). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qgzZmkez0AY&t=24s>

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>28</sup> Gutenberg Martínez Ocamica, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras*, Editorial Jurídica de Chile. Andrés Bello, 1998, pp. 14 y 15. Cit. en Ramón Guillermo Avelo, *Parlamento y democracia*, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas, 2005. pp. 288 y 289.

De manera que el Parlamento tiene la función esencial de examinar la actuación del gobierno y de la administración pública, así como las acciones que están planificando adoptar, con el fin último de verificar, corroborar, vigilar y controlar que la misma esté ceñida a las normas y principios consagrados en el ordenamiento jurídico, pero también a los criterios de oportunidad y conveniencia que deben seguirse para alcanzar los fines del Estado<sup>29</sup>. Esta función se traduce en la posibilidad de influir e impedir, más no de decidir ni de impulsar, vistas estas últimas como competencias propias del gobierno que el parlamento no podría rebasar ni sustituir<sup>30</sup>.

Como reseñó nuestro homenajeadó en su tesis doctoral presentada en la Universidad Central de Venezuela en 1955, en la Constitución de 1830 se reconoció al Congreso como órgano deliberante y encargado de importantes funciones de control. En efecto, la Constitución de 1830 y siguientes consagraron un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad del autor de un acto irregular. Se trataba de un denominado “juicio político” dispuesto para hacer efectiva la responsabilidad del funcionario que emitió “órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución o las leyes” (artículo 186 de la Constitución de 1830), y que consistía en una acusación que podía partir de un individuo (la Constitución de 1864 aclara que “todo ciudadano es hábil para acusar (artículo 17), de un miembro de la Cámara de Representantes con el apoyo de otro, o de una corporación, como las diputaciones provinciales” a quienes la Constitución atribuía expresamente el deber de “informar a la Cámara de Representantes las infracciones y abusos que se hayan cometido contra la Constitución y las leyes, y velar en el exacto cumplimiento de éstas” (artículo 160.V, Const. 1830)<sup>31</sup>.

Recibida la acusación, explicaba el profesor Andueza, la Cámara de Representantes decidía si había lugar a la formación de causa. Si la encontraba fundada, pasaba la causa al Senado para que juzgara,

<sup>29</sup> Eloisa Avellaneda, *El control parlamentario sobre el gobierno y la administración pública*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999. Pp. 27 y 29. Cit. en Ramón Guillermo Avelo, *Parlamento y democracia*, ob. cit. p. 289.

<sup>30</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, 1994, pp. 140-141, cit. en Ramón Guillermo Avelo, *Parlamento y democracia*, ob. cit. p. 290.

<sup>31</sup> José Guillermo Andueza, *La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022. pp. 76 y 77.

quedando de hecho el acusado suspendido de su cargo. Igualmente, se confió al Congreso la facultad de interpretar la Constitución, dándole así un poder de constituyente secundario. La interpretación se hacía preceder de las “formalidades establecidas para la formación de las leyes” (artículo 224, Const. 1830).

Este control o juicio político, con el desarrollo del principio de la supremacía constitucional y la creación de cortes o tribunales especializados en materia constitucional, prevaleció el control jurisdiccional de control de la constitucionalidad llevado a cabo por la Sala Constitucional y por los tribunales de la República<sup>32</sup>.

De conformidad con el artículo 187.1 de la Constitución de 1999, el órgano legislativo tiene la función esencial de legislar sobre todas las materias de competencia nacionales y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del poder nacional. Además, le corresponde al parlamento ejercer funciones de control sobre el gobierno y la administración pública nacional, en los términos consagrados en la Constitución y la ley, de conformidad con el artículo 187.3 de la Constitución.

En palabras de Andueza, en Venezuela, “la Asamblea Nacional es el órgano constitucional encargado de ejercer la función legislativa y la de control de la Administración Pública”, de forma que “Quiso el constituyente rodearla de una serie de facultades especiales que la colocasen por encima de los controles ordinarios.”. De allí la importancia de la autonomía funcional de la Asamblea Nacional, fundamentada en “su independencia en cuanto a su formación y, también, en cuanto a su funcionamiento”<sup>33</sup>.

De igual forma afirma el profesor Ramón Guillermo Avelado que las funciones del Parlamento, por su impacto en la colectividad, necesita el sistema que sean desempeñadas a cabalidad, en beneficio del interés de los ciudadanos<sup>34</sup>. No queda duda pues, el importante rol que

<sup>32</sup> Véase Rafael Badell Madrid, *Derecho Procesal Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Torino, Caracas, 2020. Pp. 146 y ss.

<sup>33</sup> José Guillermo Andueza, “Actos privativos del parlamento”, *Derecho y Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Universidad Monteávila, Nro. 17, Caracas, 2021. p. 6.

<sup>34</sup> Véase Ramón Guillermo Avelado, *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*, ob. cit.

juega el órgano legislativo sobre la legalidad y el buen funcionamiento de las demás ramas del poder público.

### **1. Control sobre el poder ejecutivo**

El régimen de control del órgano legislativo respecto del órgano ejecutivo puede ser concebido de forma más o menos amplia según lo disponga la Constitución y eso impacta el principio de separación de los poderes. Puede ser un sistema de control “cerrado”, cuando las atribuciones de control del órgano legislativo quedan listadas de manera taxativa por la Constitución. Ese era el modelo que seguía la Constitución de 1961 cuyo artículo 139 establecía: *“El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos en esta Constitución.”*

Otra modalidad de control, con mayor incidencia en la separación de poderes como base constitucional de la organización del Estado, y que podemos llamar *“abierto a lo que disponga la ley”*, es el sistema conforme al cual los poderes de control del órgano legislativo sobre la administración vienen expresados, primero por la Constitución, pero abierto a otras formas de control definidas por la ley. Ese es el modelo establecido en la Constitución de 1999, en el artículo 187.3, el cual prevé como competencia de la Asamblea Nacional *“ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley”*.

Vemos como entonces era la intención del constituyente dotar a la Asamblea Nacional de suficientes poderes de control frente a la particular suma de funciones del poder ejecutivo nacional. En efecto, la Constitución buscó plasmar un sistema de gobierno semi-presidencial o semi-parlamentario -y así lo admite la propia Exposición de Motivos- en el que se controla la acción del gobierno con cierto aval del poder legislativo, destacando que:

*“Esta relación entre la Asamblea Nacional y el Vicepresidente se ha consagrado para permitir un clima de mayor comunicación entre el Legislativo y el Ejecutivo, que posibilite el acuerdo consensuado de políticas públicas y la colaboración general de los Poderes en el cumplimiento de los fines y propósitos del Estado”.*

De esta disposición constitucional surgen entonces los controles que ejerce la Asamblea Nacional frente al poder ejecutivo y, también, frente al poder judicial.

Cierto entonces que le corresponde al poder legislativo no sólo dictar leyes, sino también ejercer el control político sobre el gobierno y la administración pública, que implica entre otras las siguientes facultades:

1. Dictar voto de censura a los ministros y al vicepresidente conforme al artículo 187.10 de la Constitución.
2. Autorizar al ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley según lo dispuesto en el artículo 187.12 *eiusdem*.
3. Autorizar a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros de conformidad con el artículo 187.13 constitucional.
4. Autorizar la salida del presidente de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos tal como lo prevé el artículo 187.17 de la Constitución.
5. Realizar interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias sobre la actividad de los funcionarios públicos, según lo dispuesto en el artículo 222 constitucional.
6. Declarar el abandono del cargo del presidente de la República de conformidad con el artículo 233 de la Constitución.
7. Aprobar el Plan de Desarrollo Nacional según el artículo 236.18 *eiusdem*;
8. Recibir el mensaje anual del presidente de la República de conformidad con el artículo 237 constitucional.
9. Ejercer control sobre estados de excepción conforme a lo previsto en los artículos 337, 338 y 339 *eiusdem*.
10. Ejercer el control presupuestario<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Aprobación legal del presupuesto anual (artículo 313 y 311) y aprobación de créditos adicionales al presupuesto (artículos 236.13 y 314).

11. Controlar la política exterior<sup>36</sup>.
12. Ejercer control sobre los contratos de interés público nacional, estatal y municipal<sup>37</sup>.
13. Ejercer control sobre leyes habilitantes<sup>38</sup>.
14. Controlar el nombramiento, designación y destitución de funcionarios del Estado: designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral (CNE) según el artículo 296 *eiusdem*; autorización del nombramiento del Procurador General de la República y de los Jefes de Misiones Diplomáticas Permanentes según lo dispuesto en los artículos 187.14 y 236.15 de la Constitución; designación y destitución de los titulares del Consejo Moral Republicano conforme a lo previsto en el artículo 279 constitucional.
15. Por lo que se refiere al control sobre el poder judicial tengamos en cuenta la facultad de la Asamblea Nacional para la designación y destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia de conformidad con el artículo 265 de la Constitución y también la potestad que tiene de autorizar la continuación del enjuiciamiento del presidente de la República -hasta sentencia definitiva- por parte del Tribunal Supremo de Justicia, según el artículo 266.2 *eiusdem*.

### **1.1 Control sobre el gobierno y la administración pública (artículo 187.3)**

La Constitución define los mecanismos por medio de los cuales la Asamblea Nacional podrá ejercer tal control.

#### **1.1.1 Voto de censura a los ministros y al vicepresidente (artículo 187.10)**

Dispone el texto constitucional que la moción de censura, que implica destitución del vicepresidente ejecutivo o del ministro de que se

---

<sup>36</sup> Control sobre los tratados convenios internacionales celebrados por el órgano ejecutivo (artículos 154 y 187.18).

<sup>37</sup> Artículos 150 y 187.9 de la Constitución.

<sup>38</sup> Artículos 203 y 236.8 de la Constitución.

trate<sup>39</sup>, sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados.

Esta atribución concreta la existencia de instituciones típicas del régimen parlamentario dentro del régimen presidencialista adoptado por el sistema constitucional venezolano. Consiste en el principal instrumento de control político ejercido por el órgano legislativo sobre la actividad del gobierno y constituye un juicio de valor emitido por la Asamblea Nacional sobre un acto del poder ejecutivo nacional y que puede acarrear incluso la remoción de un ministro o del vicepresidente ejecutivo.

En efecto, en cuanto a este último, el artículo 240 constitucional predica que la aprobación de una moción de censura al vicepresidente ejecutivo, por una votación no menor de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción y en este caso el funcionario removido no podrá optar al cargo de vicepresidente ejecutivo o de ministro por el resto del período constitucional.

Sin embargo, ha de observarse que la Constitución incluye la posibilidad a cargo del presidente de la República -y como mecanismo de balance a tan fuerte facultad de la Asamblea- para disolver el órgano legislativo a consecuencia de la remoción del vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional. El decreto de disolución conllevará la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a la disolución<sup>40</sup>.

Interesa subrayar que el artículo 240 ha incluido, en su segundo párrafo, una disposición que vacía de contenido ese control. Además, nótese que a este control del poder ejecutivo no se contraponen control alguno del poder legislativo, quien no puede interferir sobre el período presidencial.

<sup>39</sup> Artículo 187.10 de la Constitución.

<sup>40</sup> Los Ministros por su parte son responsables de sus actos de conformidad con la ley y la Constitución. Se trata de una responsabilidad política, en virtud de la cual deberán presentar, dentro de los sesenta días de cada año, una memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su despacho en el año inmediatamente anterior, de conformidad a lo establecido por la ley. La Asamblea ejercerá un control político sobre la gestión de estos colaboradores del Presidente de la República y en tal sentido la aprobación de una moción de censura por votación *no menor de las tres quintas partes de los integrantes* presentes en la Asamblea Nacional implica su remoción por lo que el funcionario removido no podrá optar al cargo de Ministro o de Vicepresidente Ejecutivo por el resto del período Presidencial

De otra parte, resaltamos, como lo hizo el profesor José Guillermo Andueza, que “la necesidad de obtener un voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes para que la censura acarree la remoción del ministro hace ineficaz, en la práctica esta arma de control.”.

De forma que para el momento en que el profesor Andueza publicó su muy conocida obra intitulada “El Congreso”, en 1975, no se conocía el caso de un ministro que hubiera sido censurado por las dos terceras partes de los diputados presentes<sup>41</sup>, como tampoco se le conoce hoy en día.

### **1.1.2 Autorización al ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación (artículo 187.12)**

Dispone el artículo 187, numeral 12 de la Constitución, la facultad de la Asamblea Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.

Disponía Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional<sup>42</sup> al respecto en el artículo 23 que “Los bienes inmuebles pertenecientes a la Nación no pueden ser enajenados sin previa y expresa autorización del Congreso, dada con conocimiento de causa”, pero que cuando se tratara de terrenos adyacentes o próximos a algunas poblaciones de la República, podrá el Ejecutivo Nacional otorgar hasta dos mil quinientas hectáreas con destino exclusivo a ejidos municipales, siguiéndose en la adjudicación un procedimiento análogo a que con respecto a terrenos baldíos establece para el mismo fin la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

Sin embargo, el título I de dicha Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, donde se encontraba el mencionado artículo 23, fue derogado por la Ley Orgánica de Bienes Públicos<sup>43</sup>, que regula en el artículo 94 la autorización para enajenar bienes disponiendo que:

*“Artículo 94. En cualquier caso, la enajenación de los bienes propiedad del Sector Público Nacional regulados por el presente*

<sup>41</sup> José Guillermo Andueza, *El Congreso*, ob. cit. p. 67.

<sup>42</sup> Gaceta Oficial número 1.660 Extraordinario del 21 de junio de 1974.

<sup>43</sup> Decreto N° 1.407, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos. Gaceta Oficial número 6.155 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014.

*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, deberá contar con la autorización previa de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, sin que sea necesaria la autorización por parte de la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando fuere el caso; ni ninguna otra autorización, en los casos en que así se determine por razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional. Cuando los bienes a enajenar fueren acciones u otros títulos valor, no serán necesarias las autorizaciones a que se refiere la Ley en materia de mercados de valores.”*

Es decir, que esta ley restringe el control parlamentario de autorización sobre las enajenaciones “en los casos en que así se determine por razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional”, requiriendo únicamente en esos casos, la autorización de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos, que es un órgano de la Superintendencia de Bienes Públicos “facultado para autorizar la enajenación de los Bienes Públicos que sean propiedad, o que se encuentren adscritos a alguno de los órganos o entes que conforman el Poder Público Nacional, en todas sus instancias”, que está conformado por el Superintendente de Bienes Públicos, quien presidirá la misma, y cuatro miembros principales y sus respectivos suplentes, de libre elección y remoción del Presidente de la República (artículo 39 de la Ley Orgánica de Bienes Públicos).

### **1.1.3 Autorización a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros (artículo 187.13)**

Por su parte, el numeral 13 del artículo 187 constitucional, otorga a la Asamblea Nacional la facultad de autorizar a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.

Al respecto véase también el artículo 149 *eiusdem* que establece que los funcionarios públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin la autorización de la Asamblea Nacional; norma que se reproduce en el artículo 34.4 de la Ley del Estatuto de la Función Pública que prohíbe a los funcionarios públicos -“Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes y los reglamentos, se prohíbe a los funcionarios o funcionarias públicos”- “aceptar cargos, honores o

recompensas de gobiernos extranjeros sin que preceda la correspondiente autorización de la Asamblea Nacional”.

En otros países, como es el caso de Colombia, este control sobre la aceptación de cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros por parte de los funcionarios públicos está encomendado a la rama ejecutiva y no a la legislativa. En este sentido, el artículo 129 de la Constitución de Colombia de 1991 dispone que “Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno”.

#### **1.1.4 Autorización para la salida del presidente de la República del territorio nacional (artículo 187.17)**

La Asamblea Nacional tiene como potestad contralora sobre el ejecutivo nacional la autorización de la salida del presidente de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos, de conformidad con el artículo 187.17 de la Constitución.

Esta facultad se reitera como obligación para el presidente de la República en el artículo 235 de la Constitución según el cual “La ausencia del territorio nacional por parte del Presidente o Presidenta de la República requiere autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos”.

El control parlamentario sobre las ausencias del presidente de la República en el país es un rasgo común de los sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios, en los que se faculta al Parlamento o Congreso a vigilar la permanencia del presidente en el ejercicio de su cargo. Incluso en algunos ordenamientos constitucionales la ausencia del presidente en el respectivo país, por más de un periodo determinado, sin la debida autorización del órgano legislativo, acarrea la pérdida o abandono de su cargo.

En este sentido la Constitución de Brasil de 1988 dispone en el artículo 83 que “Bajo pena de pérdida del cargo, el Presidente y Vicepresidente de la República no podrán salir del país por un período mayor de quince días sin autorización del Congreso Nacional”.

De igual forma, el artículo 196 de la Constitución de Colombia señala que “El Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia. La infracción de esta disposición implica abandono del cargo.”

Por último, véase el artículo de la Constitución de Nicaragua de 1987 que establece que “(...) La salida del país del Presidente sin autorización de la Asamblea Nacional, por un período en que esta autorización fuera necesaria o por un período mayor que el autorizado, se entenderá como abandono de su cargo.”

### **1.1.5 Interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias sobre la actividad de los funcionarios públicos (artículo 222)**

El artículo 222 señala que “*La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: Las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento*”.

El artículo 222 comprende una serie de mecanismos o instrumentos que la Asamblea Nacional puede realizar para ejercer control sobre el gobierno y sobre la administración pública<sup>44</sup>, como lo son las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias, entre otros.

En primer lugar, las interpelaciones son el procedimiento de información y de control más utilizado en los sistemas parlamentarios y consisten en una petición dirigida a un ministro por un diputado “para que explique su conducta o exponga la política seguida por su despacho.” Esa interpelación tiene como finalidad promover un debate general sobre la política del gobierno o sobre la conducta del ministro,

---

<sup>44</sup> En efecto, en relación con el poder ejecutivo, debemos señalar que en él concurren dos categorías de órganos: los que integran la Administración y los que, además, integran el Gobierno. Todo funcionario que se incorpore a la estructura orgánica del Gobierno participa en la conducción política del Estado pero además, ejerce funciones propias de la Administración: el Presidente y los Ministros, por ejemplo. Por el contrario, hay órganos que, integrados en la Administración, no participan de la naturaleza de Gobierno.

que puede derivar de una parte, en un voto de censura contra el ministro o de un voto de satisfacción<sup>45</sup>. Se trata de un medio normal o común de información y control, especialmente en los regímenes parlamentarios.

De otra parte, las preguntas constituyen, al igual que las interpelaciones, una forma de procedimientos de control e información, pero se diferencian de estas por cuanto no comportan ni derivan en una sanción. En efecto, las preguntas son solicitudes de declaraciones a los ministros sobre determinados hechos, las cuales, dependiendo de lo que disponga el diputado que desee preguntar, deberán ser respondidas por escrito o de forma oral<sup>46</sup>.

En cuanto a las investigaciones, estas tienen por objeto la recopilación de datos, testimonios e informes técnicos con el fin de emitir un juicio político fundamentado sobre un asunto en particular. En este particular, los funcionarios están obligados a suministrar al parlamento las informaciones y los documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. La función investigativa no comprende un mecanismo de control propiamente dicho, sino un medio para determinar la necesidad del control. En efecto, la investigación, por ejemplo, no suspende el ejercicio de las funciones del funcionario o del ministro investigado; tampoco paraliza el procedimiento administrativo del acto que investiga; pero la investigación puede resultar en la recopilación de una serie de elementos de juicio para ejercer el control político<sup>47</sup>.

El artículo 223 de la Constitución también establece la potestad investigativa del órgano parlamentario, de forma independiente a las funciones de control político a las que se refiere el artículo 222 antes citado. En efecto, de conformidad con el artículo 223 de la Constitución:

#### Artículo 223

*“La Asamblea o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el Reglamento.*

*Todos los funcionarios públicos o funcionarias públicas están obligados u obligadas, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las*

<sup>45</sup> José Guillermo Andueza, *El Congreso*, ob. cit. pp. 68-69.

<sup>46</sup> *Ibidem*. p. 69.

<sup>47</sup> *Ibidem*. p. 70.

*informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.*

*Esta obligación comprende también a los y las particulares, a quienes se les respetarán los derechos y garantías que esta Constitución reconoce.”*

En criterio del profesor Jesús María Casal, esta potestad investigativa a que se refiere el precitado artículo 223 constituye “una posibilidad para emplear un medio de información para solicitar al órgano correspondiente del poder público, sea o no parte del Gobierno o la administración pública nacional, o a los particulares, la documentación o datos que requiera, mediante una comparecencia u otros instrumentos”.

De manera que “Una cosa es la función de control de la Asamblea Nacional que se ejerce sobre el Gobierno y la Administración Pública y otra es la facultad de investigación y los correspondientes instrumentos de información que pueden abarcar a cualquier funcionario público e incluso a los particulares, en los términos del artículo 223 de la Constitución, siempre que la investigación adelantada o la información solicitada se inscriba en el marco constitucional de atribuciones de la Asamblea Nacional”<sup>48</sup>.

Podemos encontrar normas análogas sobre las potestades investigativas del Parlamento en el derecho comparado. Así por ejemplo el reglamento del Congreso de México establece en el artículo 89 que las comisiones, por medio de su presidente, podrán solicitar a los archivos y oficinas de la Nación todas las instrucciones y copias de documentos que estimen pertinentes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refiere no sea considerado como secreto. En caso de negativa o retraso en la proporción de dichas copias en plazos pertinentes, las comisiones podrán dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Jesús María Casal, *Asamblea Nacional. Contribuciones democráticas y obstáculos institucionales a la reinstitucionalización*. Segunda edición ampliada. Abediciones, Caracas, 2021. pp. 50 y 51.

<sup>49</sup> Sobre esta norma, relativa a la petición de información, Fernando Santaolalla señaló que: “su finalidad es proporcionar información a través de un procedimiento que se deja a la iniciativa de los diputados singulares, bien actuando con el previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario. La solicitud se tramita a través del Presidente del Congreso, y la

De otra parte, en el caso argentino, se concreta a través de las llamadas “interpelaciones” a los ministros del poder ejecutivo, que en rigor de verdad son requerimientos de “explicaciones e informes” (artículo 71 de la Constitución de Argentina).

En definitiva, estas peticiones de información tienen como finalidad permitir al parlamentario ilustrarse más sobre un asunto que ya conoce, logrando el propósito “de que los parlamentarios dispongan de múltiples y eficaces instrumentos para desarrollar una labor objetiva y constructiva durante su gestión”.<sup>50</sup>

### **1.1.6 Declaratoria del abandono del cargo del presidente de la República (artículo 233)**

El artículo 233 de la Constitución, relativo a las faltas absolutas del presidente de la República, como lo son su muerte, su renuncia, o su destitución, establece que dicha falta debe ser controlada (decretada) mediante sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.

Asimismo, dispone que la incapacidad física o mental permanente del presidente de la República, también como supuestos de faltas absolutas, debe ser certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y con aprobación de la Asamblea Nacional.

Por último, establece el artículo 233 de la Constitución que el abandono del cargo de presidente de la República, así como la revocación popular de su mandato, debe ser declarado como tal por la Asamblea Nacional.

La declaratoria de abandono del cargo, como causal de falta absoluta del presidente de la República, tiene como consecuencia la remoción de su cargo. Ahora bien, la Constitución determina diversos supuestos dependiendo del momento del periodo en que sea declarada la falta absoluta:

- i. Cuando se produzca la falta absoluta del presidente electo antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal,

---

Administración requerida debe remitir la documentación solicitada en el plazo no superior a treinta días, o manifestar las razones fundadas en derecho que lo impiden”. V. Fernando Santaolalla, p. 25., cit en Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, primera edición, tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. p. 276.

<sup>50</sup> Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, ob. cit. p. 277.

directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el presidente de la Asamblea Nacional.

- ii. Si la falta absoluta del presidente de la República se produce durante los primeros cuatro años del período constitucional, se procederá a una nueva elección universal, directa y secreta dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Vicepresidente Ejecutivo. En los casos anteriores (i y ii) el nuevo presidente completará el período constitucional correspondiente.
- iii. Si la falta absoluta se produce durante los últimos dos años del período constitucional, el vicepresidente ejecutivo asumirá la Presidencia de la República hasta completar dicho período.

### **1.1.7 Aprobación del Plan de Desarrollo Nacional (artículo 236.18)**

Como mecanismo de control sobre la actividad del gobierno, el artículo 236, numeral 18, otorga la facultad a la Asamblea Nacional de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo formulado por el presidente de la República, antes de su ejecución.

Este control fue introducido en la Constitución de 1999, mientras que la Constitución de 1961 no contemplaba ningún mecanismo de control parlamentario sobre la elaboración, aprobación y ejecución del Plan de la Nación. Como explicó el profesor José Guillermo Andueza, la única mención constitucional sobre dicho plan estaba contenida en el artículo 191 de la Constitución de 1961 que regulaba la materia relativa al mensaje presidencial; señalaba la norma que, en su mensaje, el presidente “expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación”. Ahora bien, dicho mensaje, como era en la práctica, no era objeto de discusión, por lo que se deducía que era función única y exclusiva del presidente de la República la elaboración como la aprobación de dicho plan<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> José Guillermo Andueza, *El Congreso*, ob. cit. p. 72.

### **1.1.8 Recepción del mensaje anual del presidente de la República (artículo 237)**

De igual forma, para controlar al ejecutivo nacional, la Asamblea Nacional debe recibir todos los años, dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de dicho órgano, en sesiones ordinarias, un mensaje del presidente de la República en el que dé cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.

### **1.1.9 Control sobre estados de excepción (artículos 337, 338 y 339)**

Debido a la repercusión de la declaratoria de estado de excepción por el poder ejecutivo, en cuanto a restricción temporal de las garantías consagradas en la Constitución y el reforzamiento de sus competencias, esta dispone expresamente de un procedimiento para dictar los decretos de estado de excepción, en el que medie la participación y control del poder ejecutivo, el poder legislativo y poder judicial.

En efecto, tal como lo señala la Exposición de Motivos de la Constitución:

*“dada la trascendencia de la decisión correspondiente, se prevé la intervención de los tres Poderes clásicos en la declaración de los estados de excepción: en virtud de la urgencia que los caracteriza, se faculta al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para dictar el Decreto respectivo, pero se prescribe su remisión a la Asamblea Nacional, la cual, como instancia deliberante y representativa por excelencia de la soberanía popular; puede revocarlo si estima que las circunstancias invocadas no justifican la declaración de un estado de excepción o si considera que las medidas previstas para hacerle frente son excesivas”.*

(...)

*A lo anterior se suma un control judicial automático atribuido a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual habrá de pronunciarse sobre la constitucionalidad o no del estado de excepción y de lo establecido en el decreto que lo declaró, a menos que la Asamblea Nacional, o la Comisión Delegada, haya revocado previamente ese decreto.*

El Decreto por medio del cual se declara el Estado de Excepción es uno de los actos del Poder Público más delicados en la vida institucional del país, dado que permite restringir por el poder ejecutivo garantías ciudadanas sobre derechos que de otro modo sólo podría restringir la Asamblea Nacional, el ordenamiento jurídico establece determinados requisitos de fondo y de forma que debe cumplir<sup>52</sup>.

Así pues, en primer lugar, el estado de excepción debe ser dictado por el presidente en Consejo de ministros. Segundo, debe ser presentado dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado, a la Asamblea Nacional, o a la Comisión Delegada, para su consideración y aprobación. Además, debe ser remitido también a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para que se pronuncie sobre su constitucionalidad dentro de los ocho días siguientes de haberse dictado (artículo 339 de la Constitución).

En cuanto al procedimiento para la prórroga de los estados de excepción, la Constitución dispone que el presidente de la República podrá solicitar la prórroga por un plazo igual al de la duración del decreto (artículo 339), y que es a la Asamblea Nacional a quien le corresponde la aprobación de dicha prórroga (artículo 338).

Ahora bien, es la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción<sup>53</sup> (LOEE) la que determina el procedimiento para el control del órgano parlamentario del decreto presidencial, el cual inicia con la remisión por el presidente de la República a la Asamblea Nacional del decreto que declare o prorogue el estado de excepción, dentro de los ocho días continuos siguientes a aquel que haya sido dictado, con el objeto de que sea considerado, evaluado, y de ser el caso, aprobado (artículo 26 de la LOEE). Según la LOEE, en el caso de que el presidente omitiere el mandato de remisión dentro de los ocho días, la Asamblea Nacional deberá pronunciarse de oficio.

El decreto debe ser aprobado por la mayoría de los diputados presentes en sesión especial que se realizará sin previa convocatoria,

---

<sup>52</sup> Carlos García Soto, “Notas sobre el ámbito y requisitos del estado de excepción”, en *Revista de Derecho Público* Nro. 143-144, julio-diciembre 2015, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015. Disponible en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/09/CGS-%C3%81mbito-y-requisitos-del-Estado-de-excepci%C3%B3n.pdf>

<sup>53</sup> Gaceta Oficial número 37.261 de fecha 15 de agosto de 2001.

dentro de las 48 horas de haberse hecho público el decreto (artículo 27 de la LOEE), excepto cuando el decreto haya sido remitido durante un receso de la Asamblea Nacional, caso en el cual, decidirá la Comisión Delegada de conformidad con la LOEE<sup>54</sup>.

De no pronunciarse la Asamblea Nacional dentro de los ocho días siguientes a la recepción del decreto, este se entenderá aprobado.

El estado de excepción será aprobado o no aprobado mediante acuerdo dictado por la Asamblea Nacional, el cual entrará en vigencia inmediatamente y deberá ser publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela y difundido en el más breve plazo, por todos los medios de comunicación social, al día siguiente en que haya sido dictado, si fuere posible (artículo 30 de la LOEE).

Sin la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión especial de la Asamblea Nacional, el decreto que declare el estado de excepción, la solicitud de prórroga o aumento del número de garantías restringidas, es inconstitucional (artículo 27 de la LOEE) y nulo.

## 1.2 Control presupuestario (artículos 311, 313 y 314)

El control presupuestario de la Asamblea Nacional, tal y como está previsto en la Constitución es muy amplio e incluye la regulación, por medio de la ley, del marco plurianual para la formulación presupuestaria, los límites al endeudamiento público, las operaciones de crédito público, entre otras.

El control financiero del órgano parlamentario constituye un control previo sobre la política que va a desarrollar el ejecutivo nacional y “consiste en conseguir que en la aplicación de la política se observe la debida economía”<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Artículo 28. Si el decreto que declare el estado de excepción, su prórroga o aumente el número de garantías, se dicta durante el receso de la Asamblea Nacional, el Presidente de la República lo remitirá a la Comisión Delegada, en el mismo término fijado en el artículo 26 de la presente Ley.

Artículo 29. La Comisión Delegada sólo podrá considerar la aprobación del decreto que declare el estado de excepción, su prórroga, o aumento del número de garantías, si le resulta imposible, por las circunstancias del caso, convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional, dentro de las cuarenta y ocho horas a que hace referencia el artículo 27 de la presente Ley o si a la misma no concurriere la mayoría absoluta de los diputados.

<sup>55</sup> José Guillermo Andueza, *El Congreso*, ob. cit. p. 71.

En el sentido anterior, el ejecutivo nacional debe presentar a la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento (artículo 311 de la Constitución).

Al respecto véase la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público<sup>56</sup>, que establece que el ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas, presentará a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, antes del 15 de julio del primero y del cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República y el mismo será sancionado antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación (artículo 30).

Asimismo dispone la mencionada Ley que el Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto irá acompañado de la cuenta ahorro-inversión- financiamiento presupuestada para el período a que se refiere dicho marco, los objetivos de política económica, con expresa indicación de la política fiscal, así como de las estimaciones de gastos para cada uno de los ejercicios fiscales del período, todo ello según dispone el artículo 29 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

De otra parte, es facultad de la Asamblea Nacional fijar, también mediante la ley, los límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública (artículo 312 de la Constitución).

Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial debe indicar las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto (artículo 312 de la Constitución).

---

<sup>56</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial número 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

### **1.2.2 Aprobación legal del presupuesto anual (artículo 313 y 311)**

La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley de conformidad lo establece el artículo 311 de la Constitución. El ejecutivo nacional debe presentar a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, el proyecto de Ley de Presupuesto deberá ser presentado por el ejecutivo nacional a la Asamblea Nacional antes del 15 de octubre de cada año. Será acompañado de una exposición de motivos que, dentro del contexto de la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto y en consideración del acuerdo de la Asamblea Nacional resultante de las deliberaciones efectuadas sobre el informe global a que se refiere el artículo 31 de dicha Ley<sup>57</sup>, exprese los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones adicionales relativas a la metodología utilizada para las estimaciones de ingresos y fuentes financieras y para la determinación de las autorizaciones para gastos y

<sup>57</sup> Artículo 31. El Ministro o la Ministra del Poder Popular con competencia en materia de Finanzas, previa aprobación del Presidente o Presidenta de la República, presentará anualmente a la Asamblea Nacional, antes del quince (15) de julio, un informe global contentivo de lo siguiente:

1. La evaluación de la ejecución de la Ley de Presupuesto del ejercicio anterior, comparada con los presupuestos aprobados por la Asamblea Nacional, con la expiración de las diferencias ocurridas en materia de recursos, egresos y resultados financieros.
2. Un documento con las propuestas más relevantes que contendrá el proyecto de Ley de Presupuesto para el año siguiente, con indicación del monto general de dicho presupuesto, su correspondencia con las metas macroeconómicas y sociales definidas para el sector público en el marco plurianual del presupuesto y la sostenibilidad de las mismas, a los fines de proporcionar la base de la discusión de dicho proyecto de ley.
3. La cuenta ahorro-inversión-financiamiento y las estimaciones agregadas de gasto para los dos años siguientes, de conformidad con las proyecciones macroeconómicas actualizadas y la sostenibilidad de las mismas, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto. La Asamblea Nacional comunicará al Ejecutivo Nacional el acuerdo resultante de las deliberaciones efectuadas sobre el informe global a que se refiere este artículo, antes del quince (15) de agosto de cada año.

aplicaciones financieras, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportuno.

Si el poder ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuere rechazado por ésta, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

La Asamblea Nacional tiene además la facultad de alterar las partidas presupuestarias, pero no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este control sobre el presupuesto está consagrado en el artículo 74, sección IV, según el cual es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación”.

### **1.2.3 Aprobación de créditos adicionales al presupuesto (artículos 236.13 y 314)**

Por disposición expresa de la Constitución (artículo 314), no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. En el sentido anterior, sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada.

### **1.3 Control sobre contratos de interés público nacional, estatal y municipal (artículos 150 y 187.9)**

Los contratos de interés público son aquellos celebrados -directa o indirectamente- por la administración pública nacional, estatal y municipal -central y descentralizada funcionalmente-, con otro sujeto de derecho, cuyo objeto es determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado venezolano y que implican la asunción de obligaciones o compromisos que involucran la vida económica y social del Estado.

En efecto, los contratos de interés público son aquellas contrataciones: (i) realizadas por el Estado, a través de sus entes territoriales, República, Estados o Municipios, e inclusive, de su administración funcionalmente descentralizada, empresas del Estado, institutos autónomos, asociaciones civiles y fundaciones; (ii) tienen un objeto determinante para la realización de los fines y cometidos del Estado; (iii) tienen una incidencia considerable por su magnitud en los intereses, la economía y finanza del Estado; (iv) trascienden las facultades de disposición del órgano, ente o persona jurídico-pública contratante; (v) tienen incorporada una cláusula de inmunidad de jurisdicción (conocida como cláusula calvo); y, (vi) en razón de todo lo anterior, están regidos por normas de derecho público desde la etapa previa a su formación (autorización y aprobación de la Asamblea Nacional; opinión de la Procuraduría General de la República), como en su ejecución (cláusulas exorbitantes); y revisión (inmunidad de jurisdicción)<sup>58</sup>.

Respecto de estos contratos de interés público el artículo 150 de la Constitución dispone lo siguiente:

*“La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley.*

*No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estadal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional.*

*La ley podrá exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías”.*

Por su parte, en el artículo 187, numeral 9, de la Constitución se establece que:

*Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:*

*9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los*

<sup>58</sup> Rafael Badell Madrid, “Contratos de Interés Público” publicado en *Revista de Derecho Público* N° 159-160, correspondiente al periodo julio-diciembre 2019, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021. Pp. 9-42.

*contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.*

De los precitados artículos de la Constitución se desprende el sometimiento de la celebración de los contratos de interés público a la aprobación de la Asamblea Nacional en dos supuestos.

En primer lugar, en aquellos contratos de interés público nacional que la ley determine y en segundo lugar de los contratos de interés público nacional, estatal o municipal, celebrados con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.

De esta regulación constitucional de los contratos de interés público (artículos 150 y 187.9) se desprende el control parlamentario que impone la Constitución sobre contrataciones que exceden la gestión ordinaria de la administración, es decir, la creación de una categoría contractual especial sujeta a un régimen excepcional de aprobación parlamentaria, la cual surge del principio de separación de los poderes y de la noción misma del control de la actividad administrativa.

En efecto, esta aprobación de la Asamblea Nacional ha sido dispuesta por la Constitución como garantía del principio de separación de poderes propio del Estado de derecho, que constituye, junto a la protección de los derechos de los ciudadanos, uno de los presupuestos base de cualquier democracia auténtica y que articula un sistema de frenos y contrapesos que impide que el poder sea ejercido de forma abusiva<sup>59</sup>.

Es con ocasión de esta colaboración y el necesario control de las distintas ramas del poder público, que se concibe la necesidad de un control parlamentario para la aprobación de la actividad excepcionalmente contractual de la administración.

En ese sentido, reiteramos que *“los contratos de interés público que requieren aprobación de la Asamblea Nacional son una categoría especial y excepcional de los contratos administrativos, cuyo objeto se vincula directa e indisolublemente con una prestación que afecta el interés colectivo y que, por ello, trasciende las facultades de disposición de un órgano, ente o persona jurídico-pública; en otras palabras, un*

<sup>59</sup> CASSAGNE, Juan C. “El estado populista”, Editorial B de F, Euros Editores, Monte Video - Uruguay, Buenos Aires - Argentina, 2017. Pp. 33-34.

*contrato tan importante para el país que todos los ciudadanos, a través de sus representantes políticos integrados en la Asamblea Nacional, deben emitir un juicio sobre su aprobación*<sup>60</sup>.

Así pues, *“dentro de los mecanismos de control de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público que celebre el Ejecutivo Nacional se encuentra su aprobación, como condición de validez de la contratación”*<sup>61</sup>.

En este sentido, la Doctrina de la Procuraduría General de la República ha dispuesto que dentro de los contratos de interés público, *“... las operaciones de crédito público, (...), están sometidas para su celebración a la autorización por parte de la Asamblea Nacional, lo cual constituye un mecanismo de control del Poder Legislativo frente a las operaciones de endeudamiento del sector público”*<sup>62</sup>.

Es por ello que, para asegurar el control sobre los contratos de interés público nacional, estatal y municipal, la competencia de la Asamblea Nacional en materia de aprobación es *“irrenunciable, intransferibles, improrrogable y no puede ser relajada por convenciones, decretos u otros actos jurídicos”*.

En contravención con lo anterior, el Decreto Presidencial N° 2.323 de fecha 13 de mayo de 2016, que declaró el Estado de Excepción y de Emergencia Económica en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, pretendió relajar dicha aprobación parlamentaria y en su artículo 5, numeral 2, dispuso que quedaba a discreción del presidente de la República la aprobación y suscripción por parte del ejecutivo nacional de contratos de interés público para la obtención de recursos financieros, asesorías o aprovechamiento de recursos estratégicos para

<sup>60</sup> Luis Fraga Pittaluga, *El arbitraje en el Derecho Administrativo*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2000, p. 133.

<sup>61</sup> Vid. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, “Acuerdo sobre el respeto de las facultades propias e intransferibles de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público que suscriba el ejecutivo nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”, de fecha 26 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ve/>

<sup>62</sup> Oficio N° G.G.A.J 0717 de fecha 29 de agosto de 2002. Consultado en “Contratos de interés público nacional. Formalidades. Líneas de crédito rotativo. Generalidades. Operaciones de crédito público. Generalidades.”, en Doctrina de la Procuraduría General de la República 2001-2002, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, enero 2003. p.97.

el desarrollo económico del país, sin sometimiento a autorizaciones o aprobaciones de otros poderes públicos.

Ante este decreto, la Asamblea Nacional se pronunció mediante el *“Acuerdo sobre el respeto de las facultades propias e intransferibles de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público que suscriba el ejecutivo nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”* de fecha 26 de mayo de 2016, rechazando dicho artículo y además *“recordando”* que:

*“serán absolutamente nulos los contratos de interés público nacional, estatal o municipal que celebre el Ejecutivo Nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela sin la aprobación de la Asamblea Nacional; así como otros contratos de interés público nacional que suscriba sin esta aprobación fuera de los casos exceptuados por la ley”.*

La intervención de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público no solo comprende la facultad para aprobarlos o desaprobarlos, sino que además implica la potestad de fijar condiciones especiales para su celebración en relación con la nacionalidad de los contratantes, su domicilio, la exigencia de garantías especiales u otras, tales como, experiencia, condiciones financieras, entre otras.

De manera que la consecuencia jurídica de la falta de autorización por parte de la Asamblea Nacional de los contratos de interés público nacional es la nulidad absoluta de estos. En efecto, la autorización para la celebración de estos tipos de contratos es un requisito *sine qua non* para su validez, de forma que si no cuenta con ella, se reputará como nulo e inexistente.

Con claridad la Constitución de Bolivia dispone en el artículo 362 sobre los contratos referidos a actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, un ejemplo de nulidad por falta de autorización parlamentaria de contratos de interés nacional, en los siguientes términos: **“II. Los contratos referidos a actividades de exploración y explotación de hidrocarburos deberán contar con previa autorización y aprobación expresa de la Asamblea Legislativa Plurinacional. En caso de no obtener esta autorización serán nulos de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial ni extrajudicial alguna.”** (resaltado añadido).

## 1.4 Control en la política exterior

### 1.4.1 Control sobre los tratados y convenios internacionales celebrados por el órgano ejecutivo (artículos 154 y 187.18)

Los tratados celebrados por la República deben ser aprobados por la Asamblea Nacional antes de su ratificación por el presidente de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al ejecutivo nacional.

Esta aprobación legislativa es un acto emanado del órgano legislativo y se realiza a través de una ley en sentido formal, denominada ley especial aprobatoria del tratado internacional, que se publica en la Gaceta Oficial de la República ingresando de esta forma como norma de obligatorio cumplimiento en el ordenamiento jurídico venezolano.

Ahora bien, dispone el artículo 217 de la Constitución que la oportunidad en que deba ser promulgada la ley aprobatoria de un tratado, de un acuerdo o de un convenio internacional, quedará a la discreción del ejecutivo nacional, de acuerdo con los usos internacionales y la conveniencia de la República. En el mismo orden, el artículo 236.4 de la Constitución establece que son atribuciones y obligaciones del presidente de la República, “Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales”.

De esta forma, aunque es competencia del presidente de la República expresar la voluntad del poder ejecutivo para la celebración de los tratados, sin embargo, requiere la realización de varias etapas “que exigen la intervención de voluntades correspondientes a órganos estatales diferentes y que culminan cada una con un acto determinado”<sup>63</sup>.

Una de estas etapas es, precisamente, la aprobación legislativa, definida como “el acto jurídico mediante el cual el órgano legislativo confirma la voluntad del órgano ejecutivo de obligarse en los términos

<sup>63</sup> Fermín Toro Jiménez, *Manual de Derecho Internacional Público*, Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975. Pp. 91 y ss.

estipulados en el proyecto de tratado y concurre a la formación del consentimiento del Estado en el negocio jurídico dentro de la esfera internacional, completando la voluntad expresada por el órgano ejecutivo en la celebración del tratado”<sup>64</sup>.

La intervención de la voluntad del principal órgano representativo de la voluntad popular es esencial para la formación y válida celebración de tratados internacionales, especialmente sirve de garantía y control del respeto de los derechos humanos y de los principios y valores constitucionales que no pueden ser vulnerados por la celebración de ningún tratado o convenio internacional.

### **1.5 Control sobre leyes habilitantes (artículos 203 y 236.8)**

El ejercicio de la función legislativa por parte del presidente de la República, en Consejo de Ministros, precisa de la previa delegación legislativa, efectuada a su favor por parte de la Asamblea Nacional mediante ley habilitante, según los artículos 203, último aparte; y, 236, numeral 8 y primer aparte.

En efecto, la Constitución en su artículo 236 concede al presidente de la República la atribución para “8. *Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley*”, en Consejo de Ministros, mientras que dispone en su artículo 203 que “*Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de Ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.*”

### **1.6 Control en el nombramiento, designación y destitución de funcionarios del Estado**

La elección de los integrantes de los órganos que ejercen el poder público, como la Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República, el Defensor del Pueblo, Consejo Nacional Electoral, por parte de la Asamblea Nacional es un acto de importancia singular para el correcto desenvolvimiento del derecho a vivir en democracia.

---

<sup>64</sup> Ibidem. p. 97.

Esta elección consiste en la designación de funcionarios que si bien no son elegidos a través de una elección popular, como es el caso de los Diputados a la Asamblea Nacional, el Presidente de la República, los Gobernadores o los Alcaldes, éstos deben ser designados por el órgano legislativo en representación de la voluntad popular, de allí que haya que cumplirse el procedimiento constitucional y legalmente establecido para lograr, mediante la deliberación y el consenso político, la mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional.

La justificación de esta elección, conocida como elección de segundo grado, se encuentra en que el órgano legislativo al ser el máximo cuerpo colegiado electo directamente por el pueblo a través de una elección de primer grado y por ende con una diversidad política en su constitución que representa las distintas tendencias de los ciudadanos, cuenta con la dignidad y legitimación democrática requerida constitucionalmente para conformar una extensión del voto popular. Así pues, es al órgano legislativo a quien el pueblo delega este poder para que en su nombre y representación elija a los funcionarios de los máximos órganos que ejercen el Poder Público.

Por eso el artículo 5 de la Constitución establece que *“La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”*.

La anulación de la facultad de la Asamblea Nacional de nombrar a los órganos que ejercen el poder público, supone, además de la violación al principio de separación de poderes, también la violación del derecho democrático de participación de todos los venezolanos en los asuntos políticos, que está consagrado en los artículos 5, 6, 62, 63 y 70 de la Constitución, y en los artículos 1 y 6 de la Carta Democrática Interamericana.

De igual forma, todo nombramiento o designación de órganos constitucionales del Estado que no sea realizado por el Parlamento en ejercicio exclusivo y excluyente de su función de control, será nulo de conformidad con el artículo 138 de la Constitución que dispone que: *“Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”*.

### **1.6.1 Designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral (artículo 296)**

El artículo 296 de la Constitución determina que el Consejo Nacional Electoral “... *estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos tres (3) de ellos postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de la Universidades nacionales y uno por el Poder Ciudadano*”; y además que: “*Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes*”.

Según el precitado artículo 296 constitucional, los rectores del Consejo Nacional Electoral, durarán siete (7) años en el ejercicio de sus funciones y “*serán elegidos o elegidas por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada período de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo*”.

### **1.6.2 Autorización del nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes (artículos 187.14 y 236.15)**

Corresponde a la Asamblea Nacional, autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes hecho por el presidente de la República.

Antes de la Constitución de 1999, se requería de la autorización de la Asamblea Nacional también para otros actos del presidente de la República relacionados con funcionarios del Estado, tales como el otorgamiento de los ascensos militares en grados de coronel hacia arriba. Sin embargo, tras la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se suprimió ese control<sup>65</sup>, presente inclusive desde la primera Constitución de 1811 que establecía en el artículo 96 que:

*“Artículo 96.- También necesitará el Poder Ejecutivo del previo aviso, consejo y consentimiento del Senado para conceder grados militares y otras recompensas honoríficas, compatibles con la*

<sup>65</sup> Véase el artículo 236.6 de la Constitución.

*Naturaleza del gobierno, aunque sea por acciones de guerra u otros servicios importantes; y si estas recompensas fuesen pecuniarias deberá preceder el consentimiento de la Cámara de Representantes para su consecución.”*

De esta forma, el precitado artículo 96 recogía los requisitos que debían cumplirse para que el ejecutivo concediera un grado militar, los cuales representaban cierto control sobre el poder ejecutivo en tanto se impedía que el presidente diera incentivos a su entera discreción, y exigía que contara con el respaldo de un órgano legitimado popularmente, como lo es el órgano parlamentario.

### **1.6.3 Designación y destitución de los titulares del Consejo Moral Republicano (artículo 279)**

De conformidad con el artículo 279 de la Constitución, la Asamblea Nacional es la que, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al titular del órgano del Poder Ciudadano (Defensor del Pueblo, Fiscal General o Contralor Federal de la República) que esté en consideración. Ello, claro está, previo resultado del Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, el cual estará integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad, convocado por el Consejo Moral Republicano.

En caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular o la titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

Por último, dispone el artículo 279 de la Constitución que los integrantes del Poder Ciudadano serán removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley.

## **2. Control parlamentario establecido en normas de rango legal (control por vía de ley)**

Como dijimos previamente, a diferencia del modelo de control cerrado y limitado que consagraba la Constitución de 1961, cuando

establecía “*El congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos en esta Constitución*”, la Constitución de 1999 consagra un sistema amplio y abierto de control, cuando en el artículo 187 numeral 3 prevé que corresponde a la Asamblea Nacional ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional no sólo en los términos consagrados en la Constitución, sino también en los que se disponga en las leyes.

Es decir, que a través de la ley, y más allá de los controles dispuestos en la Constitución, lo que no podía ocurrir bajo la vigencia de la Constitución de 1961, el órgano legislativo puede establecer controles sobre la función de gobierno y administración pública centralizada y descentralizada.

Un ejemplo de ello es la Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela en la que se disponen amplios poderes de control sobre la máxima autoridad monetaria del país, tales como:

- La designación de dos representantes por la Asamblea Nacional para formar parte del comité de evaluación de méritos y credenciales, encargado de verificar y evaluar las credenciales y los requisitos de idoneidad de los candidatos al directorio (artículo 17);
- El acceso a informaciones y documentos calificados como secretos o confidenciales (artículo 42);
- Aprobación del presupuesto de ingresos y gastos operativos del Banco Central (artículo 75);
- Remisión de los estados financieros del Banco Central y los informes de los comisarios, dentro de los noventa días siguientes al cierre de su ejercicio. (artículo 81);
- Autorización de la emisión especial de títulos de la deuda pública nacional (artículo 84);
- Rendición de cuentas a la Asamblea Nacional mediante el envío de un informe anual de políticas y de las actuaciones, metas y resultados del Banco Central de Venezuela, así como informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país y de los demás temas que se le soliciten (artículo 89);

- Requerimiento de cualquier información que estime conveniente, así como la solicitud de la comparecencia del Presidente del Banco Central (artículo 92).

Otro ejemplo es la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que establece en el artículo 33 la necesidad de la aprobación previa de la Asamblea Nacional para la constitución de empresas mixtas y las condiciones que regirán la realización de las actividades primarias, pudiendo la Asamblea Nacional modificar las condiciones propuestas o establecer las que considere convenientes.

De igual forma la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone la obligación en el artículo 14.13 de presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional, en sesión plenaria, y los informes que en cualquier momento le sean solicitados por la Asamblea Nacional.

Véase también la Ley Orgánica de Bienes Públicos, que somete a la autorización previa de la Asamblea Nacional la desafectación de los bienes públicos de dominio público susceptibles de desafectación por no estar destinados al uso público o a los servicios públicos, o no ser requeridos para tales fines, que se realiza mediante decreto dictado por el presidente de la República en Consejo de Ministros (artículo 7). Asimismo, esta ley establece el control parlamentario en los casos de afectación de un bien público de dominio privado al uso público o a los servicios públicos, en calidad de bien público del dominio público, disponiendo que “sólo será posible mediante ley especial dictada por la Asamblea Nacional”.

### **3. Control sobre el poder judicial**

También es una manifestación del principio de separación de poderes, encomendada especialmente al órgano parlamentario como máximo representante de la voluntad del pueblo, el control sobre el poder judicial, el cual se expresa mediante la designación y destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia consagrada en los artículos 264 y 265 de la Constitución, como elección de segundo grado antes referida, y en la autorización legislativa para que proceda el antejuicio del Presidente de la República dispuesta en el artículo 266.2 *eiusdem*.

Tengamos en cuenta que mientras que el control político ejercido por el órgano parlamentario sobre el poder ejecutivo es un control abierto que se extiende incluso a competencias de control consagradas no solo en la Constitución sino también en las leyes que el propio órgano legislativo dicte; el control que ejerce la Asamblea Nacional sobre el poder judicial es un control cerrado que se circunscribe estrictamente a los mecanismos de control establecidos expresamente en la Constitución, puesto que de lo contrario se estaría lesionando la autonomía e independencia del poder judicial.

En efecto, la autonomía y la independencia del poder judicial dependerá de la mayor o menor injerencia que tengan el resto de las ramas del poder público respecto de sus actuaciones, de manera que el órgano parlamentario debe limitarse, para no invadir funciones propias del poder judicial o ejercer influencias externas sobre sus decisiones tomadas en ejercicio de la función de administrar justicia, a las competencias de control expresamente establecidas en la Constitución, que ya hemos dicho, son la designación y destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y la autorización legislativa para que proceda el antejuicio.

Sin embargo, contrariamente a lo expuesto, y en una flagrante violación del principio de separación de poderes como de la garantía de autonomía e independencia judicial, la reciente reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en enero de 2022, previó una serie de controles que suponen la inconstitucional injerencia del órgano parlamentario dentro del poder judicial.

Ciertamente, esta reforma de Ley otorgó importantes funciones de nombramiento y designación de órganos fundamentales dentro de la rama judicial a la Asamblea Nacional, tales como el Inspector General de Tribunales (artículo 81) y el Director de la Escuela Nacional de la Magistratura (artículo 83), lo que supone un mayor control por parte del órgano legislativo nacional sobre una función muy importante dentro de la rama judicial del poder público, como es el control, vigilancia y formación de todos los tribunales de la República, amenazando la independencia judicial establecida en los artículos 254 de la Constitución, pero además, violando lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución, el cual dispone expresamente que “*Corresponde al Tribunal*

*Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas (...)*<sup>66</sup>.

### **3.1 Designación y destitución de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículos 264 y 265)**

De conformidad con el artículo 264 de la Constitución, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia serán elegidos por la Asamblea Nacional a través de una selección definitiva precedida de una fase de preselección realizada por el Poder Ciudadano, a su vez antecedida por una primera preselección hecha por el Comité de Postulaciones Judiciales.

De otra parte, dispone el artículo 265 de la Constitución que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia podrán ser removidos por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, en los términos que la ley establezca.

### **3.2 Autorización legislativa para que proceda el antejuicio del Presidente de la República (artículo 266.2)**

Como control respecto del poder judicial a la vez que del poder ejecutivo, la Asamblea Nacional tiene la potestad de autorizar la continuación del enjuiciamiento del presidente de la República -hasta sentencia definitiva- por parte del Tribunal Supremo de Justicia.

El Código Orgánico Procesal Penal<sup>67</sup> (COPP) regula en el Título V el “Procedimiento en los juicios contra el Presidente o Presidenta de la República y otros altos funcionarios o altas funcionarias del Estado”. En este orden el COPP dispone en el artículo 376 que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del presidente de la República o de quien haga sus veces y de

<sup>66</sup> Véase Rafael Badell Madrid, “Justicia constitucional: amenaza o garantía del principio de separación de poderes”, Conferencia dictada en el VIII Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional, organizado por la Universidad Monteávila. 06 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DGvEXtjFjN8>

<sup>67</sup> Gaceta Oficial número 6.644 Extraordinario del 17 de septiembre de 2021.

los altos funcionarios del Estado, previa querrela del Fiscal General de la República.

En efecto, determina el COPP en el artículo 379 que recibida la querrela, el Tribunal Supremo de Justicia convocará a una audiencia oral y pública dentro de los treinta días siguientes para que el imputado dé respuesta a la querrela. Abierta la audiencia, el Fiscal General de la República explanará la querrela. Seguidamente, el defensor o defensora expondrá los alegatos correspondientes. Se admitirán réplica y contraréplica. El imputado o imputada tendrá la última palabra. Concluido el debate el Tribunal Supremo de Justicia declarará, en el término de cinco días siguientes, si hay o no mérito para el enjuiciamiento.

En el supuesto en que el Tribunal Supremo de Justicia declare que hay mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa autorización de la Asamblea Nacional, continuará conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, de acuerdo con el procedimiento antes mencionado (artículo 378 del COPP).

#### **4. Tendencia constitucional a la disminución de las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional**

Desde que la Constitución de 1999 eliminó el senado y suprimió el bicameralismo, en el órgano parlamentario existe una considerable disminución de las competencias constitucionales de la Asamblea Nacional, especialmente de las relativas al control político. Ya el profesor Andueza había afirmado con sabiduría que la adopción del bicameralismo parlamentario en la Constitución de 1961 como en las precedentes, estaba fundamentado no solo en lo “políticamente conveniente”, sino que era además “funcionalmente más eficaz”<sup>68</sup>.

La supresión del bicameralismo y, concretamente, del Senado en la Constitución de 1999 eliminó la representación de los estados en la Asamblea; disminuyó la calidad del procedimiento de legislación y supuso un retroceso en el ejercicio de las potestades de control sobre el poder ejecutivo<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> José Guillermo Andueza, *El Congreso*, ob. cit.

<sup>69</sup> Sobre el tema véase Ramón Guillermo Avelo, *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*, discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018.

Desde la Constitución de 1811 y hasta la Constitución de 1961, inclusive, todas y cada una de las constituciones atribuyeron el poder legislativo nacional a un Congreso, dividido en dos Cámaras, una denominada Senado y la otra denominada de representantes (hasta la Constitución de 1830) y luego de diputados (a partir de la Constitución de 1857). Ambas cámaras tenían atribuidas facultades legislativas y de control comunes, sin embargo, determinadas funciones se encontraban distribuidas entre cada una de ellas.

En la Constitución de 1811, el Senado tenía la facultad exclusiva de oír, juzgar y sentenciar a todos los empleados de la Confederación que fuesen acusados por la Cámara de Representantes por los casos de traición, colusión, o malversación. Posteriormente, a partir de la Constitución de 1821, esta facultad del senado se amplió sobre los empleados de la República (como el presidente, el vicepresidente y los ministros de la Alta Corte de Justicia) acusados por la Cámara de Representantes por realizar conductas contrarias a la Constitución, así como juzgar a los demás empleados públicos por el mal desempeño de sus funciones o por la comisión de otros delitos graves.

Esta potestad de sustanciar y resolver los juicios iniciados por la Cámara de Representantes fue atribuida al Senado hasta la Constitución de 1893. La Constitución de 1811, como señalamos anteriormente, dispuso que el Congreso General de Venezuela, estaría dividido en una Cámara de representantes, y un Senado, a cuyos dos Cuerpos estaba confiado todo el Poder legislativo. Además dispuso la Constitución que en cualquiera de las dos cámaras podría tener principio las leyes; y cada una respectivamente podría proponer a la otra reparos, alteraciones, o adicciones, e inclusive rehusar a la ley propuesta su consentimiento por una negativa absoluta. La única excepción a la iniciativa de ley la constituían las leyes sobre contribuciones, tasas e impuestos, las cuales solo podían tener principio en la Cámara de Representantes, quedando al Senado el derecho ordinario de adicionarlas, alterarlas, o rehusarlas.

Además, la Constitución determinaba el procedimiento de formación de leyes indicando que cuando el proyecto de ley haya sido admitido conforme a las reglas de debate que se hayan prescrito estas Cámaras, sufrirá tres discusiones en sesiones distintas con el intervalo

de un día a lo menos entre cada una, sin lo cual no podrá pasarse a deliberar sobre él; la forma de elecciones de los integrantes y las funciones encomendadas a cada una de las cámaras y las atribuciones que debían ejercer en conjunto.

Entre otras potestades, el Senado tenía exclusividad para ejercer funciones como conceder los grados militares desde Coronel en adelante, a propuesta del ejecutivo federal y acordar a los restos de venezolanos ilustres el honor de ser depositados en el Panteón Nacional (constitución de 1901); autorizar a los empleados nacionales para recibir dádivas, cargos, honores y recompensas de naciones extranjeras (constituciones 1904 en adelante); inclusive la de someter a árbitros las controversias que por razón de sus límites lleven ante él uno o más estados de la unión (constituciones desde 1914).

Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1961 cuando fueron ampliadas significativamente las funciones parlamentarias del Senado, incluyendo la facultad para: iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales; autorizar al ejecutivo nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley; autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del ejecutivo nacional; autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional; autorizar el nombramiento del Procurador General de la República, y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes; autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de que hay mérito para ello.

En el caso de la Cámara de Representantes, posteriormente denominada de Diputados, sus funciones estaban circunscritas en un primer momento a examinar la cuenta anual que debe presentar el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, dar votos de censura a los Ministros del Despacho, oír acusaciones contra los empleados de la República (Constitución de 1864), elegir el Procurador General de la Nación (Constitución de 1901); y luego, con las Constituciones de 1947 y 1961 fueron ampliadas para iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario.

De esta forma, mientras que las constituciones de Venezuela iban progresivamente estableciendo un mayor número de competencias en ambas cámaras del principal representante de la voluntad popular, la Constitución de 1999 hizo lo contrario cuando estableció la unicameralidad del órgano legislativo.

Así por ejemplo, como comentamos precedentemente, la Constitución de 1999 prescindió de la autorización de la Asamblea Nacional para el otorgamiento, por parte del presidente de la República, de los ascensos militares en grados de coronel hacia arriba<sup>70</sup>.

Otro ejemplo de la reducción de las potestades del legislativo nacional es la supresión de su facultad para la creación y supresión de ministerios y la asignación de competencias a tales órganos.

En efecto, téngase en cuenta que mientras el artículo 193 de la Constitución de 1961 establecía que solo mediante ley orgánica se determinarían el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros; el artículo 236.20 de la Constitución de 1999 dispone que ahora es el presidente de la República el encargado de *“Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica”*.

Es decir, ha ocurrido una deslegalización de la potestad organizativa, a la par de una mayor concentración de poder, contribuyendo a la creación de una administración centralizada y burocratizada.<sup>71</sup>

## **5. Desconocimiento de las potestades de control de la Asamblea Nacional**

Cuando en diciembre del año 2015, la oposición pasó a tener mayoría en la Asamblea Nacional, comenzó un proceso de anulación total del poder legislativo, el cual estuvo protagonizado por las decisiones

<sup>70</sup> Véase el artículo 236 numeral 6.

<sup>71</sup> Cosimina Pellegrino Pacera, “Notas sobre los siete pecados capitales de la Administración Pública en Venezuela”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*: Homenaje a José Peña Solís, número 7, Caracas, 2016. p. 205-206.

de la Sala Constitucional, por medio de las cuales se limitaron y suprimieron las facultades constitucionales de la Asamblea Nacional, y especialmente las relacionadas con el control político.

En efecto, a modo de evitar el control sobre las actividades llevadas adelante por el poder ejecutivo, generalizadamente violatorias del marco legal, la Sala Constitucional impidió durante cinco años que la Asamblea Nacional de Venezuela cumpliera con la función de control, e incluso lo tomó para sí misma.

Uno de los principales instrumentos que utilizó la Sala Constitucional para privar a la Asamblea Nacional del ejercicio de sus facultades constitucionales fue la tesis del “desacato”. En efecto, esta figura ha sido creada y utilizada, siempre con fines políticos, en muchas ocasiones por la Sala Constitucional con el objetivo único de desconocer las funciones legislativas y de control de la Asamblea Nacional, a partir de la nueva conformación de dicho órgano legislativo con mayoría opositora como consecuencia de las elecciones parlamentarias del 06 de diciembre de 2015<sup>72</sup>.

La Sala Constitucional, fundamentada en el uso de la expresión “desacato” creó una categoría especial de sanción contra la Asamblea Nacional, totalmente inconstitucional, indeterminada, indefinida e ilimitada en el tiempo. Se trata de una aberración jurídica, error grave inexcusable, que pretende justificar la paralización del órgano que representa la soberanía popular y que tiene la función de legislar y controlar el ejercicio de la actividad administrativa.

El desacato a las sentencias de amparo constitucional está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico como una potestad sancionatoria que ejerce el juez penal ante el incumplimiento de las decisiones de amparo constitucional, establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y que tiene por castigo prisión de seis (6) a quince (15) meses. El desacato consiste de esta forma en un ilícito penal que debe ser investigado por el Ministerio Público y sustanciado y decidido por los tribunales con competencia

<sup>72</sup> Véase sobre el tema Rafael Badell Madrid, “Desconstitucionalización, desdemocratización y deslegalización desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”. Publicado en el libro *Falseamiento del Estado de Derecho*. Editorial Jurídica Venezolana, *World Jurist Association* y *World Law Foundation*. Barranquilla, diciembre, 2021. Pp. 129-167.

penal. La pena de este delito, consistente en prisión, es personalísima, lo que implica la imposibilidad de que sea imputada y ejecutada contra todo un órgano del poder público como es la Asamblea Nacional.

Ahora bien, la Sala Constitucional transformó sobrevenidamente el desacato y lo convirtió en un “ilícito judicial constitucional” no contemplado en el ordenamiento jurídico. El primer antecedente de esta desconfiguración del desacato es la sentencia de la Sala Constitucional número 245 del 9 de abril de 2014, caso “Alcalde del Municipio San Diego del estado Carabobo, y Salvatore Luchesse, en su condición de Director General de la Policía Municipal de San Diego”, a través de la cual la Sala Constitucional aplicó directamente la sanción dispuesta en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en contra de dichas autoridades por no haber cumplido el mandamiento de amparo dictado días antes por la propia Sala Constitucional.

Los jueces constitucionales en la decisión de amparo constitucional no están facultados para ejercer potestad sancionatoria directa alguna frente al desacato respecto de sus decisiones, teniendo el juez de amparo limitada su actuación en los casos de incumplimiento de las sentencias de amparo, sólo a procurar el inicio de un proceso penal ante la jurisdicción penal ordinaria, a cuyo efecto debe poner en conocimiento del asunto al Ministerio Público para que sea éste el que dé inicio al proceso penal correspondiente, tendiente a comprobar (o no) la existencia del delito y a imponer (de ser el caso) la sanción penal legalmente establecida, a que ya se ha hecho referencia.

Este había sido el criterio de la propia Sala Constitucional, quien mediante sentencia número 74 del 24 de enero de 2002, citando una decisión de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, había establecido que:

*“...Ahora bien, en relación con el desacato, ha señalado este Alto Tribunal que dado, el carácter delictual del mismo, la calificación que de este delito se haga “le compete al Tribunal Penal, en el contexto del debido proceso con la garantía del derecho a la defensa (artículo 68 de la Constitución)” (Vid. Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 7 de noviembre de 1995: Caso Rafael A. Rivas Ostos y del 11 de marzo de 1999: Caso Ángel Ramón Navas).*

*Por esta razón, la jurisprudencia citada dispuso que: “al alegarse el incumplimiento del mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, conforme al artículo 31 ejusdem, el Tribunal que actuó en la causa, no es el competente para realizar la calificación jurídica del mencionado incumplimiento.”*

*En aplicación de la jurisprudencia precedente y por cuanto en el escrito contentivo de la solicitud que dio origen al recurso de apelación la solicitante imputó la comisión de un hecho punible de acción pública como lo es el <<desacato>> , previsto y sancionado en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Sala se declara incompetente para conocer del mismo, y ordena remitir copia certificada del mencionado escrito a la Fiscalía General de la República a los fines de que se inicie la investigación correspondiente...”*

Sin embargo, en la mencionada decisión número 245 del 9 de abril de 2014, la Sala Constitucional en usurpación de las competencias de la jurisdicción penal “verificó” el desacato al mandamiento de amparo constitucional establecido en sentencia número 136 de fecha 12 de marzo de 2014, e impuso la sanción conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y remitió la decisión para su ejecución a un juez de primera instancia en lo penal en funciones de ejecución del Circuito Judicial Penal correspondiente.

La Sala Constitucional cambió la naturaleza del desacato, de una norma de sanción penal, competencia de la jurisdicción penal, a un ilícito judicial constitucional -inexistente en el ordenamiento constitucional venezolano- que será aplicado directamente por el juez que ha dictado un mandamiento constitucional, con independencia de la competencia material del mismo, a través del procedimiento establecido jurisprudencialmente por la propia Sala Constitucional, mediante el cual se determina si hubo o no desacato a la decisión de amparo constitucional que dictó, y, en caso de corroborarlo, imponer la consecuencia jurídica del precitado artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo.

Esta inconstitucional interpretación hecha por la Sala Constitucional sobre la figura del desacato prescindiendo de todo fundamento jurídico, fue adoptada más tarde en la sentencia número 108 de fecha 01 de

agosto de 2016 por medio de la cual la Sala Electoral del TSJ, declaró el “desacato” de la Asamblea Nacional por presunto incumplimiento de las sentencias de esa misma Sala Electoral número 260 de fecha 30 de diciembre de 2015 y número 1 del 11 de enero de 2016, por las cuales se declaró “la nulidad del acto de juramentación de los ciudadanos Julio Ygarza, Nirma Guarulla y Romel Guzamana, en el cargo de Diputados de la Asamblea Nacional realizado el 28 de julio de 2016 por la Junta Directiva del órgano legislativo nacional”, así como de aquellos actos o actuaciones que dictara la Asamblea Nacional con la participación de los prenombrados ciudadanos.

Conviene recordar que ese “desacato” fue declarado a consecuencia de una decisión de la Sala Electoral fundamentada en una prueba ilegal. En efecto, la sentencia cautelar número 260 de la Sala Electoral que fue “desacatada” por la Asamblea Nacional, está fundamentada en una grabación ilegalmente obtenida<sup>73</sup> que la Sala Electoral calificó como un “hecho notorio comunicacional” solo porque había sido divulgada a través de los medios de comunicación.

Sobre esa grabación la Sala Electoral determinó que “*evidencia preliminarmente la presunción grave de buen derecho o fumus boni iuris de presunta violación de los derechos constitucionales al sufragio y la participación política de los electores del estado Amazonas en el proceso electoral realizado el 6 de diciembre de 2015 en dicha entidad territorial para elección de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional*”. Sin embargo, la referida grabación no podía ser considerada como prueba legal desde que fue obtenida por cauces contrarios a los legalmente establecidos, siendo además que la misma no fue objeto de contradictorio en ningún momento, y por tratarse de una decisión inaudita no fue controlada por la contraparte<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> “grabación del audio de una conversación entre la ciudadana Victoria Franchi Caballero, Secretaria de la Gobernación del estado Amazonas, y persona no identificada (anónima) en la cual se refiere la práctica de compra de votos y pago de prebendas a electores para votar por la denominada Mesa de la Unidad Democrática (MUD) o ayudar a desviar la voluntad de las personas que requerían asistencia para el acto de votación”. V. sentencia de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia número 260 de fecha 30 de diciembre de 2015.

<sup>74</sup> Rafael Badell Madrid, “Poderes del juez constitucional”. Conferencia dictada en el VI Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional y IV Congreso de Derecho Administrativo en Homenaje al Dr. Carlos Ayala Corao. Universidad Monteávila. Caracas, 11 de

Ahora bien, a través de la sentencia número 108 se logró impedir la conformación de la mayoría calificada opositora, pues el número exacto requerido era el de los 3 diputados, cuya juramentación impedía este fallo cautelar, que tuvo una finalidad estrictamente política como lo demuestra no solo las inconsistencias jurídicas mencionadas sino el hecho de que, hasta la fecha, 4 años más tarde no se haya resuelto el fondo del asunto.

Posteriormente, en decisión número 808, del 02 de septiembre de 2016, la Sala Constitucional reiteró el criterio de la Sala Electoral y declaró que: “... *resultan manifiestamente inconstitucionales y, por ende, absolutamente nulos y carentes de toda vigencia y eficacia jurídica, los actos emanados de la Asamblea Nacional, incluyendo las leyes que sean sancionadas, mientras se mantenga el desacato a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia*”.

A través de la creación de este “ilícito constitucional” del desacato, sin determinar su forma, alcance, procedimiento para la verificación de su comisión y consecuencia jurídica, la Sala Constitucional violó el principio de taxatividad de las penas y sanciones establecido en el artículo 49 según el cual “6. *Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.*”, al establecer este tipo de “ilícito”.

En efecto, el principio de taxatividad, que junto con el principio de retroactividad y el de reserva de ley, forman lo que se conoce como el principio de legalidad penal, exige que en la ley se describan con la mayor exactitud posible las conductas que están prohibidas, por constituir delito, y las sanciones o castigos aplicables a dichas conductas en caso de que un sujeto las realice.

De esta forma, la Sala Constitucional en el caso de la Asamblea Nacional, ha establecido este “ilícito constitucional” de manera indeterminada en el tiempo, inmotivada en su aplicación e ilimitada respecto de las consecuencias jurídicas que acarrea su ejecución, impidiendo el ejercicio de los poderes constitucionales de dicho órgano parlamentario, máximo representante de la voluntad popular, por casi cuatro años.

---

noviembre de 2016. Publicada en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 155, Año 2016. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016. Disponible en: <http://www.acienpol.org.ve/>

Es así como, en usurpación de las funciones del órgano legislativo, la Sala Constitucional liberó a los ministros de la obligación de comparecer ante la Asamblea Nacional, y restringió las potestades de control político del órgano parlamentario sobre el gobierno y la administración pública, sometiéndolo al control del vicepresidente ejecutivo<sup>75</sup>.

De igual manera, la Sala Constitucional autorizó al presidente de la República a rendir su mensaje anual, establecido en el artículo 237 de la Constitución, ante el Tribunal Supremo de Justicia y no ante la Asamblea Nacional<sup>76</sup>, como ordena la norma.

Asimismo, declaró inválidos y jurídicamente ineficaces los actos realizados en el marco de la investigación aprobada por la plenaria de la Comisión Permanente de Contraloría de la Asamblea Nacional, con ocasión de presuntas irregularidades ocurridas en la empresa Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA)<sup>77</sup>.

Declaró incompetente e inconstitucional a la Asamblea Nacional para recibir las memorias razonadas y suficientes del vicepresidente ejecutivo y de los ministros del gabinete ejecutivo sobre la gestión de sus despachos<sup>78</sup>.

Aprobó la constitución de empresas mixtas (Empresa Mixta PETROSUR, S.A.), en los términos establecidos por el presidente de la República, usurpando las funciones de la Asamblea Nacional<sup>79</sup> previstas en la Ley Orgánica de los Hidrocarburos.

Autorizó al presidente de la República a “*conferir los Honores del Panteón Nacional al ilustre luchador Fabricio Ojeda, quien fue ejemplo vivo de los ideales revolucionarios en el combate contra la dictadura Perezjimenista y la funesta unión partidista que dio origen al pacto de Punto Fijo*” en usurpación de las potestades de la Asamblea Nacional establecidas en el artículo 187.15 de la Constitución, que establece que es atribución del poder legislativo nacional acordar los honores del Panteón Nacional<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> Sentencia número 9 del 1° de marzo de 2016.

<sup>76</sup> Sentencia número 03 del 11 de enero de 2017 Artículos 187, 222, 22.

<sup>77</sup> Sentencia número 88 del 24 de febrero de 2017.

<sup>78</sup> Sentencia número 90 del 24 de febrero de 2017.

<sup>79</sup> Sentencia número 533 del 10 de julio de 2017.

<sup>80</sup> Sentencia número 6 del 20 de enero de 2017.

En enero de 2019<sup>81</sup> determinó que Nicolás Maduro Moros debía juramentarse para asumir el cargo de presidente de la República para el período constitucional 2019-2025, ante el Tribunal Supremo de Justicia, y no ante la Asamblea Nacional, como lo determina el artículo 231 de la Constitución, por considerar que el “Órgano Legislativo Nacional se encuentra en flagrante desacato”, y, en efecto, lo juramentó.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- ANDUEZA, José G., *El Congreso*, tercera edición, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1975.
- , “Actos privativos del parlamento”, *Derecho y Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas de la Universidad Monteávila, Nro. 17, Caracas, 2021.
- , *La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022.
- AVELEDO, Ramón G, *Parlamento y democracia*, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas, 2005.
- , *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*, discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2018.
- AVELLANEDA, Eloisa, *El control parlamentario sobre el gobierno y la administración pública*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999.
- ARAUJO-JUÁREZ, José, *Derecho administrativo constitucional*, Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.
- BADELL MADRID, Rafael, “Poderes del juez constitucional”. Conferencia dictada en el VI Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional y IV Congreso de Derecho Administrativo en Homenaje al Dr. Carlos Ayala Corao. Universidad Monteávila. Caracas, 11 de noviembre de 2016. Publicada en el Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales número 155, Año 2016. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016. Disponible en: <http://www.acienpol.org.ve/>

<sup>81</sup> Sentencia número 1 del 08 de enero de 2019.

- \_\_\_\_\_, “Prerrogativas parlamentarias (inmunidad e inviolabilidad parlamentaria)”. Publicado en el *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* número 159, julio-diciembre 2019, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019. Pp.1069-1155.
- \_\_\_\_\_, “El principio de separación de poderes”, en Allan Brewer-Carías, y José Araujo-Juárez (Coordinadores), *Principios fundamentales del derecho público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999*. Editorial Jurídica Venezolana International, 2020. Disponible en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2020/11/A.-R.-Brewer-Carias-J.-Araujo-Juarez.-PRINCIPIOS-FUNDAMENTALES-DEL-DERECHO-PUBLICO-Carat2-11-2020.pdf>
- \_\_\_\_\_, *Derecho Procesal Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Torino, Caracas, 2020.
- \_\_\_\_\_, “Historia del Sillón No. 2”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 163, marzo 2021, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.
- \_\_\_\_\_, “Contratos de Interés Público” publicado en *Revista de Derecho Público* N° 159-160, correspondiente al período julio-diciembre 2019, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021.
- \_\_\_\_\_, “Desconstitucionalización, desdemocratización y deslegalización desde la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *Falseamiento del Estado de Derecho*. Editorial Jurídica Venezolana, World Jurist Association y World Law Foundation. Barranquilla, diciembre, 2021. Pp. 129-167.
- \_\_\_\_\_, *Asalto al Parlamento*, Editorial Torino. Caracas, 2021.
- \_\_\_\_\_, “Justicia constitucional: amenaza o garantía del principio de separación de poderes”, Conferencia dictada en el VIII Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional, organizado por la Universidad Monteávila. 06 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DGvEXtjFjN8>
- BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, primera edición, tercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- CASAL, Jesús M., *Asamblea Nacional. Contribuciones democráticas y obstáculos inconstitucionales a la reinstitucionalización*. Segunda edición ampliada. Abediciones, Caracas, 2021.
- CASSAGNE, Juan C. *El estado populista*, Editorial B de F, Euros Editores, Monte Video - Uruguay, Buenos Aires - Argentina, 2017.

- ESCOVAR LEÓN, Ramón, “Contestación al discurso de incorporación del doctor José Guillermo Andueza a la academia de ciencias políticas y sociales”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 150, Caracas, 2011.
- FRAGA PITTALUGA, Luis, “El arbitraje en el Derecho Administrativo”, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2000.
- GARCÍA NIEVES, Jonathan, “Sistemas de control sobre el Gobierno y la Administración pública”, videoconferencia dictada el 15 de julio de 2022, organizada por el Centro Latinoamericano de Estudios e Investigaciones Jurídicas (CENLAE). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=qgzZmkez0AY&t=24s>
- GARCÍA ROCA, Javier, “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 108. abril-junio 2000.
- GIL FORTOUL, José, *Historia Constitucional de Venezuela*, 3º Edición, Tomo I, Las Novedades, Caracas, 1942.
- HARO, José Vicente, “José Guillermo Andueza: Jurista, Maestro y Servidor Público”, Semblanza Académica de José Guillermo Andueza, en *Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy*, Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza, Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2013.
- JÁUREGUI ARRIETA, Carlos, *Breve historia del parlamento inglés y otros temas afines*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.
- JIMÉNEZ M. Rafael, *La inmunidad parlamentaria en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2011.
- MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras*, Editorial Jurídica de Chile. Andrés Bello, 1998.
- OROPEZA, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana de 1961*, Caracas, 1981.
- PELLEGRINO PACERO, Cosimina, “Notas sobre los siete pecados capitales de la Administración Pública en Venezuela”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*: Homenaje a José Peña Solís, número 7, Caracas, 2016.
- PEÑA SOLÍS, José, *Lecciones de derecho constitucional general*, Vol. I, Tomo II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008.

TARRE BRICEÑO, Gustavo, “El principio de la separación de poderes: La preeminencia de la función legislativa”, en *Reflexiones sobre la Constitución (Tres décadas de vigencia)*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas, 1991.

TORO JIMÉNEZ, Fermín, *Manual de Derecho Internacional Público*, Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.