978|980|439|333|4

Anselmo Coelho Hernández

UN PODER LEGISLATIVO PARA LA DEMOCRACIA

Prólogo de Gerardo Fernández Villegas

colección LETRAVIVA

UCAB | INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS


colección
LETRAVIVA

Anselmo Coelho Hernández

UN PODER LEGISLATIVO PARA LA DEMOCRACIA

abediciones

Caracas, 2026

UN PODER LEGISLATIVO PARA LA DEMOCRACIA
Anselmo Coelho Hernández

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020)
Apartado 20.332
Corrección de textos:
Diseño de portada y diagramación: Reyna Contreras M.
Depósito legal: DC2026001487
ISBN: 978-980-439-333-4
© Universidad Católica Andrés Bello
Primera edición, 2026
Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

A la memoria de **Antonietta Di Buono** (1940-2014)
Quien obró el milagro de darle al amor la forma
de tardes de café con leche y pan con mantequilla
y mañanas de domingo maravillosas.

Aclaratorias

Para la elaboración de este trabajo he utilizado fuentes en idiomas distintos al español. Todas las citas textuales de esos trabajos han sido traducidas al español libremente por mí, con el apoyo de herramientas digitales de traducción. Los posibles equívocos resultantes de ese proceso son de mi única responsabilidad.

Con el fin de facilitar la lectura, he optado por utilizar algunos sustantivos masculinos en su versión genérica, con lo cual debe entenderse, salvo que de su contexto se desprenda lo contrario, que los mismos hacen referencia por igual a cualquier género, sin distinción alguna.

Esta obra corresponde, con algunos ajustes, al trabajo final que presenté para obtener el grado de Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello.

Índice

Aclaratorias 7
Prólogo 15
1.- El poder legislativo como factor fundamental del equilibrio democrático. 21
2.- Las debilidades del poder legislativo que afectan el Estado de Derecho. 23
3.- Sistema electoral al servicio de la democracia y la eficiencia del poder legislativo. 34
4.- La potestad normativa excepcional del ejecutivo. La habilitación legislativa sin límites ni controles. La reserva legal. 37
5.- Partidos políticos fortalecidos y financiamiento. 39
6.- Estatus de la oposición. Garantía de un parlamento democrático. 42
Agradecimientos 49
Preámbulo 51

PARTE I. LA ASAMBLEA NACIONAL ESTUDIO JURÍDICO 57
Estructura de la Asamblea Nacional 59
Composición de la Asamblea Nacional 65
Órganos de la Asamblea Nacional 69
La junta directiva 69
Las comisiones 77
La comisión delegada 80
Los servicios de apoyo parlamentario 84
La Condición del Diputado 88
Elegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidades 89
Prerrogativas parlamentarias 94
Irresponsabilidad 96
Inmunidad 100
Fuero especial 106

Funciones de la Asamblea Nacional 109
Función representativa 110
Función política 113
Sobre el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos 114
Sobre la conformación de otros poderes públicos 117
Sobre la modificación de la Constitución 122
Función administrativa 124
Función contralora 125
Autorizaciones y aprobaciones 127
Preguntas, interpelaciones e investigaciones 131
Otros mecanismos de control 134
Función legislativa 137
Breve aproximación al concepto de ley 138
Reserva legal y materia de legislación nacional 139
Tipos de leyes 141
Procedimiento de formación de la ley 146
Régimen de trabajo de la Asamblea Nacional 156
Fracciones parlamentarias 156
Sesiones, período y tipos 161
Debate y deliberaciones 168
Quórum y votación 170
Apreciaciones finales 176

PARTE II. LA ARQUITECTURA DE LA DEMOCRACIA. UNA MIRADA COMPARADA 181
Justificación de la selección de los casos 183
Estados Unidos. El presidencialismo original 188
Estructura del Congreso 190
Composición del Congreso 193
Órganos del Congreso 198
Órganos de dirección parlamentaria 198
Partidos políticos, fracciones parlamentarias y liderazgos 200
Comités parlamentarios 203
Estatuto de los Senadores y Representantes 208
Funciones del Congreso 211
Régimen de trabajo del Congreso 227
Sesiones 227
Procedimientos de debate 229

Quórum y votaciones 232
Uruguay. Ejemplo democrático 235
Estructura de la Asamblea General 237
Composición de la Asamblea General 238
Órganos de la Asamblea General 243
Presidencias y secretarías 243
Sectores parlamentarios 245
Comisiones parlamentarias 246
Comisión Permanente 250
Estatuto de los senadores y representantes 251
Funciones de la Asamblea General 253
Régimen de trabajo de la Asamblea General 258
Colombia. Institucionalidad frente a la violencia 260
Estructura de la Rama Legislativa 262
Composición de la Rama Legislativa 263
Órganos de la Rama Legislativa 266
Las mesas directivas y secretarías generales 267
Bancadas parlamentarias 268
Comisiones parlamentarias 269
Estatuto de los senadores y representantes 271
Funciones de la Rama Legislativa 273
Régimen de trabajo de la Rama Legislativa 282
Argentina. Estabilidad entre crisis 285
Estructura del Congreso de la Nación 288
Composición del Congreso de la Nación 289
Órganos del Congreso de la Nación 292
Las autoridades de las Cámaras 293
Los bloques parlamentarios 296
La Comisión y Plenario de Labor Parlamentaria 298
Las comisiones parlamentarias 299
Estatuto de los diputados y senadores 302
Funciones del Congreso de la Nación 306
Régimen de trabajo del Congreso de la Nación 314
Brasil. Democracia a gran escala 318
Estructura del Congreso Nacional 320
Composición del Congreso Nacional 322
Órganos del Congreso Nacional 325
Mesas directivas 325

Bancadas y bloques parlamentarios 327
Líderes parlamentarios y el Colegio de Líderes 328
Comisiones parlamentarias 331
Estatuto de los diputados y senadores federales 334
Funciones del Congreso Nacional 336
Régimen de trabajo del Congreso Nacional 348
Breve recapitulación 353

PARTE III. UN NUEVO PODER LEGISLATIVO PARA LA DEMOCRACIA 359
Catálogo mínimo de principios escogidos 360
El poder debe estar separado equilibradamente 361
Toda estructura debe ser representativa 363
Debe promoverse y protegerse el pluralismo 364
La deliberación debe estar siempre presente 365
El Congreso de la República 367
Estructura del Congreso de la República 369
Composición del Congreso de la República 373
La Cámara de Diputados 373
El Senado 376
Sistemas electorales 379
Mandatos, reelección y faltas 382
La condición del diputado y del senador 384
Condiciones de elegibilidad, causales de inelegibilidad e incompatibilidades 384
Prerrogativas parlamentarias 386
Organización del Congreso de la República 390
Juntas directivas 390
Comisiones parlamentarias 393
Fracciones parlamentarias 395
Comisión coordinadora 397
Servicios administrativos de apoyo y asesoría 398
Funciones del Congreso de la República 402
Función representativa 403
Función política 404
Función administrativa 406
Función contralora 407
Función legislativa 413

Régimen de trabajo del Congreso de la República 421
Sesiones y período de sesiones 422
Estatuto y sesiones de la oposición 424
Régimen de deliberación y debate 426
Quórum y mecanismos de votación 427
Sistema de mayorías 429
Síntesis epilogar 431
Colofón 435
Referencias bibliográficas 437
Doctrina 437
Documentos normativos 456
Jurisprudencia 461

Prólogo

Dedicarse a generar conocimiento nuevo, verificable y significativo mediante un método sistemático de indagación, formularse preguntas y buscar respuestas, analizar evidencia y producir conclusiones que planteen desafíos es la labor de un investigador. Este no solo busca respuestas, también busca explicarlas, con el objetivo de generar un efecto multiplicador de conocimiento.

Por su parte, un docente facilita el aprendizaje, forma, transmite conocimiento y busca desarrollar el pensamiento crítico y el crecimiento de las personas; es un guía, un orientador, un cultivador de virtudes intelectuales y cívicas. En el mundo del derecho, particularmente, debe inculcar ciudadanía y valores sublimes de justicia, siempre con sentido ético y respeto a la dignidad humana.

Anselmo Coelho Hernández, joven aún, lleva en su sangre el linaje, la cepa, de un prometedor docente e investigador. Fue mi alumno comprometido, interesado e inquieto, y obtuvo las mejores calificaciones; ejerció liderazgo entre sus compañeros, asumiendo con brillantez la representación estudiantil. Lo seguí de cerca, ya que en ese momento me desempeñaba como consejero de la Facultad. Como siempre he dicho, el alumno que más ocupado está es el más disciplinado; aun así, le quedaba tiempo para acompañarme en la cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello, primero como preparador y, ya graduado, como asistente, desempeñándose hoy día como coprofesor en esa misma materia. El dúo docente hace la clase más dinámica y enriquecedora, tanto para el alumno como para el profesor.

Coelho Hernández es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, en Caracas, Venezuela, dedicado a tiempo completo a dar lo mejor de sí, como "espécimen raro" en estos momentos en que la búsqueda de oficios que generen beneficios materiales suele privilegiarse por encima de aquellos que enaltecen el conocimiento con muy limitados beneficios crematísticos. Coelho Hernández no ha pasado simplemente por la universidad y por la academia: llegó de muchacho a ella para quedarse de por vida.

Graduado con honores, el mejor de su promoción. Acaba de terminar sus estudios de Derecho Constitucional en grado de maestría, también con honores, y seguro seguirá cosechando galardones como docente e investigador en el mundo del derecho.

La obra que con mucho orgullo prologamos es su tesis de grado de Magíster en Derecho Constitucional. Desde el punto de vista metodológico y formal, es rigurosa y está claramente redactada. Su plan de investigación pretende abordar el objeto de la tesis de manera coherente, facilitando al lector la comprensión total del tema. El lenguaje y el léxico utilizados son precisos, y su redacción permite al lector abordar el texto con fluidez. La investigación bibliográfica es exhaustiva y abundante, acudiendo a fuentes bibliográficas y jurisprudencia extranjeras y en varios idiomas, para enriquecernos como lectores interesados en el tema. Proponerse hacer derecho comparado para ilustrarnos y comprender mejor el ámbito de su estudio es un valor agregado en su trabajo.

Desde el punto de vista sustantivo y de contenido la obra que prologamos es exhaustiva. El trabajo intitulado "Un poder legislativo para la democracia" es oportuno, sugerente, atractivo, evocador y provocativo para el momento que vive nuestro país: constituye una exigencia como nación reclamar un poder legislativo para la anhelada democracia y, de allí, de entrada, la importante aportación del autor, Anselmo Coelho Hernández. Nuestro país, ávido de democracia, en la búsqueda de su restauración institucional, exige un parlamento democrático en su conformación y en su actuación, constituyéndose esta obra en un texto inspirador para ese anhelo que se hará realidad muy pronto y este trabajo es una contribución para lograr ese objetivo.

En la primera parte del trabajo, Coelho Hernández nos presenta un completo estudio jurídico de la Asamblea Nacional, analizando su estructura unicameral, su composición, los órganos que la conforman, como la junta directiva, las comisiones de trabajo y su tipología, y los servicios de apoyo parlamentario. A continuación, pasa a analizar la condición de diputado, explicándonos, asumiendo su rol de docente, la forma de elegirlos, los requisitos de elegibilidad e inelegibilidad y las incompatibilidades parlamentarias; se ocupa, asimismo, de abordar el tema de los privilegios parlamentarios, como la inmunidad, la irresponsabilidad y el fuero especial.

En esta primera parte del trabajo, una vez desarrollado el tema de la estructura y organización del parlamento venezolano, como lo enunciamos anteriormente, analiza el rol que está llamado a cumplir el poder legislativo en Venezuela. Con sentido pedagógico, resume el ámbito competencial del parlamento en cinco grandes funciones: la representativa, la política, la administrativa, la contralora del gobierno y la legislativa, desarrollando el proceso de formación de la ley.

Una tercera parte de esta primera sección de la obra, la dedica a analizar el régimen de trabajo y los procedimientos de la Asamblea Nacional, siempre concluyendo con un análisis crítico y sus consideraciones finales sobre esta gran primera parte del libro.

La gran segunda parte de su obra la denomina "La arquitectura de la democracia: una mirada comparada". En tal sentido, su objetivo es hacer un análisis de derecho comparado sobre la estructura, organización, competencias y funcionamiento del poder legislativo en los Estados Unidos de América, Brasil, Uruguay y Colombia. Esta parte del trabajo pretende ampliar el conocimiento del lector interesado, para prepararnos para el análisis de la gran tercera parte de su investigación.

La última parte la intitula "Un nuevo poder legislativo para la democracia", sin duda alguna, la más importante de este trabajo por su contenido crítico, reflexivo, maduro y de gran aportación.

Nos sugiere que el poder legislativo, desde el punto de vista principista, debe estar separado equilibradamente, que toda estructura debe ser

representativa, que debe promoverse y protegerse el pluralismo y que la deliberación debe estar siempre presente.

Con acierto y buena fundamentación, aboga por el regreso a la estructura bicameral del poder legislativo en Venezuela, sugiriendo la estructura y organización del Congreso de la República, con un Senado y una Cámara de Diputados. Con maestría, aborda de manera propositiva y crítica la forma de elección de los diputados y senadores, los requisitos para su elección, la condición de parlamentario y su visión de las prerrogativas y privilegios parlamentarios. Nos presenta su visión organizativa del Congreso y de sus cámaras, que va desde su directiva, las fracciones parlamentarias, las comisiones de trabajo, hasta los servicios administrativos y de asesoría. Nos presenta el régimen competencial del Congreso y de cada cámara, y el rol funcional de estas, así como el funcionamiento del parlamento y los procedimientos parlamentarios. En definitiva, nos traza con detalle la definición de un parlamento democrático para la Venezuela que se nos avecina. Aquí está el verdadero aporte de este trabajo. Una tesis de esta naturaleza adquiere valor con el análisis crítico que aquí se presenta. La obra tiene contenido propositivo y es audaz en sugerir cambios de carácter estructural, organizativo y funcional. Mi invitación es a leer la obra con atención, porque es un llamado a la reflexión y una propuesta coherente y técnica acerca del parlamento que toda democracia anhela.

Propone un poder legislativo bicameral y la especialización del trabajo de cada cámara legislativa, sugiere cambios organizativos en la dirección parlamentaria, en la conformación del senado y de la cámara de diputados, en la forma de elección y el sistema electoral que se debe adoptar para elegir a los legisladores, en la condición de los parlamentarios, en los procedimientos parlamentarios y el funcionamiento de cada cámara y, muy importante, sugiere, en términos concretos, la consolidación de un estatuto que garantice y promueva el trabajo de la oposición parlamentaria, clave del equilibrio democrático del poder legislativo, entre otras propuestas interesantes.

En la síntesis epilogar del trabajo de Coelho Hernández, se recoge el sentir y deseo del autor al expresar,

> "Llegados al final del trayecto propositivo, tenemos la seguridad de que la propuesta que hacemos se encuadra perfectamente en lo que hemos proyectado, es decir, en un verdadero Poder Legislativo para la democracia. El Congreso de la República, cuyos trazos principales hemos enunciado, mejora sustancialmente el lugar del órgano legislativo en el sistema constitucional. El habernos valido de la herramienta comparatista tenía el objeto no solo de superar los escollos de la Asamblea Nacional, sino que dicha superación no se fundara en una mirada al pasado, dado el profundo y antiguo viso presidencialista de nuestro constitucionalismo.
>
> Conforme a ello, hemos tomado lo que consideramos más valioso de los distintos modelos estudiados. No solo a partir de sus aspectos comunes, los cuales hemos reflejado en mayor medida, sino también tomando inspiración directa de aquellas instituciones concretas que, sin ser compartidas por varios ordenamientos, estimamos como diseños democráticos y modernos de variados aspectos del parlamento.
>
> Estamos convencidos de que la propuesta institucional que hacemos encarna los principios que al iniciar este capítulo hemos enunciado como guías fundamentales. En todos los cambios sugeridos pueden encontrarse la manifestación de los conceptos elementales: equilibrio, representación, pluralismo y deliberación. El diseño del Congreso de la República se hace pensando en un régimen democrático, lo cual implica que *a posteriori* puede y debe sufrir aún más ajustes que ratifiquen y magnifiquen su rol en la democracia constitucional, pero creemos que este es un primer paso esencial para su mejoramiento.
>
> Frente a la denuncia que hicimos en nuestro diagnóstico, en el que la Asamblea Nacional se pretendía un cuasi-poder, caja de resonancia gubernamental, nosotros dejamos lo que consideramos un poder principal, protagónico y civil, que es el Congreso de la República, que es, en sí mismo, democrático y, como tal, sirve para promover y mejorar la calidad de la democracia en el país. Un digno ocupante del Palacio Federal Legislativo, que resulte en sede de la política cívica y deliberativa."

En el colofón de la obra que tenemos el orgullo de prologar, el autor señala,

> "En la oportunidad de concluir este estudio, se hace necesario confesar algún pecado, un ulterior motive o intención oculta. El hecho es que nuestra propuesta esconde —con poco éxito, probablemente— la idea de reconfigurar todo el sistema político venezolano.

> Hemos escogido al Poder Legislativo como punto de partida y como eje central de esta reconfiguración, y no ignoramos que por ello puedan dejarse de lado temas absolutamente relevantes, tanto en el ámbito del poder ejecutivo como en el del poder judicial. Será tema de próximas investigaciones, propias y de terceros, sin duda.
>
> Lo que nos ha inclinado a partir por el Poder Legislativo es su posición privilegiada en el marco conceptual de la democracia representativa, que sirve como base del Estado de Derecho, según dispone sabiamente la Carta Democrática Interamericana. En una democracia representativa, como es obvio, no hay cosa más importante que la representación, en otras palabras: «[el sistema representativo] organiza el conjunto de una colectividad haciendo de la representación la piedra angular de su combinación»
>
> El andamiaje complejo que significa un sistema de gobierno puede, perfectamente, construirse a partir de uno de sus elementos. Si, como afirmamos, en la representación reposa la configuración de la democracia, es natural que escojamos de entre todos, el órgano representativo como el elemento a partir del cual esbozar un sistema de gobierno.
>
> Es por eso que hemos asumido como tarea, y esperamos haberla cumplido, dotar a nuestra Asamblea Nacional de esa sustancia democrática, extraída de las experiencias comparadas, subsanando así las deficiencias que le han evitado lograr su cometido."

En este punto, disiento radicalmente del autor, quizás porque advierto en sus palabras un exceso de modestia. En el primer párrafo de su colofón, el profesor Coelho afirma: "En la oportunidad de concluir este estudio, se hace necesario confesar algún pecado, un ulterior motive o intención oculta. El hecho es que nuestra propuesta esconde —con poco éxito, probablemente— la idea de reconfigurar todo el sistema político venezolano." A mi juicio, esa afirmación no debe leerse como una confesión menor, sino como la expresión de la verdadera dimensión de su aporte. Profesor Coelho, su contribución es enorme: con criterio, capacidad técnica y rigor científico, usted ofrece una propuesta llamada a incidir de manera significativa en la cercana democratización del parlamento venezolano y, con ello, en el inicio exitoso de la reconstrucción del sistema político venezolano.

De nuestra parte, el trabajo del Profesor Anselmo Coelho Hernández nos da razones para analizar lo que consideramos los errores o pecados

capitales en la estructura y funcionamiento del poder legislativo venezolano, vigente con la Constitución de 1999, que favorecen y profundizan el desequilibrio institucional a favor del Ejecutivo y atentan contra el Estado de derecho y la democracia. A continuación, como un aporte a esta publicación, me atrevo a manifestar en este prologo mi personal parecer sobre la importancia del poder legislativo en el fortalecimiento de la democracia.

1.- El poder legislativo como factor fundamental del equilibrio democrático.

El sistema de gobierno presidencial y presidencialista tiende a favorecer el desequilibrio de poder a favor del Ejecutivo.

Podemos constatar en Hispanoamérica cómo se hipertrofia la función ejecutiva del poder público, exacerbando la figura presidencial y, con ello, creando fisuras en el Estado de Derecho, pudiendo inclusive quebrar el orden constitucional.

Un poder legislativo fuerte desde el punto de vista estructural, organizacional y funcional es fundamental para el contrapeso y equilibrio de poder. Mientras más órganos de control existan, más límites y barreras se le pueden imponer al poder ejecutivo. En las democracias occidentales la tendencia es al fortalecimiento, estructural y funcional del órgano parlamentario del poder, para contrarrestar las desviaciones y extralimitaciones del ejecutivo.

El poder legislativo, coincidiendo en los fundamental con el Profesor Coelho Hernández asume cuatro grandes roles: la función legislativa; la función contralora; la función política y, por último, la función administrativa. Coelho nos propone, además, una función representativa, tal como lo podrán en la obra que nos ocupa.

La función legislativa, que le otorga la denominación al órgano del poder, consiste en hacer la ley como norma de contenido general y abstracto, dentro de la reserva legal, materia a ser regulada por la ley, a través de un proceso volitivo predeterminado en la constitución. Somos del criterio de que, en el fondo, hacer la ley no es más que un medio de

control, en la medida en que la ley se sanciona para imponer parámetros, límites, reglas de juego, tanto a los ciudadanos como a la autoridad.

La función contralora del poder legislativo, en las democracias fuertes, se convierte en el núcleo esencial y razón de ser del propio órgano del poder. El ejercicio de la función contralora por parte del legislativo al gobierno y a otras divisiones del poder, e inclusive a particulares, es clave para el equilibrio democrático y, en la medida en que los mecanismos de control sean eficaces, se convierte en un verdadero contrapeso de poder. Así, desarrollar y fortalecer los mecanismos parlamentarios como las investigaciones, las interpelaciones y comparecencias, las preguntas parlamentarias, los debates parlamentarios, la moción de censura, las autorizaciones parlamentarias, entre otros mecanismos para exigir responsabilidad política al gobierno, se convierten en herramientas fundamentales de garantía democrática.

La función política del poder legislativo es la razón de ser misma del parlamento. En el parlamento se hace política y, según sea el caso, se hace oposición y se defiende al gobierno. El poder legislativo es la tribuna privilegiada de discusión y deliberación política.

La libertad de expresión y de opinión y el voto libre y a conciencia son garantía de democracia. La función política orienta a la opinión pública y al gobierno; ayuda a formar matrices de opinión y canaliza la controversia política. La función política, además, permite la expresión máxima del representante del ciudadano y gracias a ella se pueden activar mecanismos como la iniciativa de reformas constitucionales, referendos y consultas y designación y remoción de otras autoridades públicas.

La función administrativa del poder legislativo favorece la autonomía e independencia del órgano. Se administra, se gestiona, se autorregula y se autodisciplina.

Todo ello nos lleva a señalar, que de la eficacia y desarrollo pleno de cada una de estas funciones depende la fortaleza de la democracia y del Estado de Derecho. Cuando un poder legislativo no puede desarrollar a plenitud sus roles, por razones estructurales u organizativas, es un signo de fragilidad o debilidad que afecta la democracia y el Estado de Derecho.

Lo señalado nos permite definir al poder legislativo como el gran poder contralor; siendo esta la coherente denominación que debería identificarlo. En definitiva, todos los roles descritos que asume el legislativo nos llevan a un solo destino y tienen un solo propósito: el control del gobierno, que es garantía de democracia.

En todo parlamento moderno, democrático y eficaz, la función contralora constituye la esencia misma de ese cuerpo deliberante. Existe una tendencia marcada en los sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o cualquier modelo mixto, de hacer de la función contralora la pieza maestra y fundamental que justifica la existencia misma del parlamento democrático. Un parlamento fortalecido puede ser más eficiente en el ejercicio de su función política y de la función contralora al gobierno.

El parlamento democrático está destinado a ejercer un gran rol contralor de la acción gubernamental. Definitivamente, fortaleciendo la facultad contralora del parlamento sobre el gobierno se asegura la separación de poderes y la democracia misma.

2.- Las debilidades del poder legislativo que afectan el Estado de Derecho.

a) La representatividad democrática y la estructura del órgano legislativo del poder.

La estructura del poder legislativo debe responder a la idea de un parlamento representativo. Mientras más representativo, mayor legitimidad. El Profesor Coelho en el trabajo que prologamos desarrolla magníficamente este aspecto, manifestando, de nuestra parte, apego a su criterio.

La estructura del poder legislativo reviste particular importancia en el estudio que nos ocupa. El equilibrio entre los órganos del poder y la eficacia de los pesos y contrapesos de poder, más en un sistema presidencialista con tendencia al hiperpresidencialismo, dependen, en gran medida, de la existencia de un poder legislativo fuerte, desde el punto de vista estructural y organizativo.

De allí lo primero que surge como reflexión y debate es la conveniencia o no de una estructura bicameral o unicameral del poder legislativo.

Dos premisas fundamentales: no necesariamente la estructura bicameral o unicameral del parlamento conlleva a que exista, *per se*, más democracia; lo que importante es que un parlamento democrático goce de representatividad.

Tengamos claro que la forma federal de Estado exige, por naturaleza, un parlamento bicameral. En este supuesto, el senado o cámara alta representa los estados de la unión o federación y la cámara baja representa a los ciudadanos. Es el caso de Argentina, México y Brasil.

Pero es posible, que un Estado con forma unitaria adopte la bicameralidad; en ese caso se imponen razones técnico-políticas que lo justifican. Como es el caso de Colombia, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y República Dominicana.

Por su parte, países con forma de Estado unitaria, como todos los países centroamericanos, que tienen legislativos unicamerales, con la excepción de Belice.

El caso venezolano y el peruano merecen particular atención.

Venezuela es un Estado con forma federal y tiene estructura unicameral en el legislativo. El unicameralismo es un error técnico y un pecado capital político. En el caso venezolano, se instaura en la Constitución de 1999, con el objetivo de debilitar el órgano legislativo del poder público y a los fines de generar un desequilibrio institucional a favor del gobierno, ya que se trata o trató de un régimen con vocación totalitaria. Además, tal como lo señala el profesor Allan Brewer-Carías, en el caso venezolano, "con la eliminación del Senado y el establecimiento de una Asamblea Nacional unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el federalismo y la descentralización política."[1]

En el caso del Perú que es un Estado con forma unitaria, tuvo un congreso bicameral desde la Constitución de 1828 hasta 1992, con una Cámara de Diputados y un Senado que representaba a las regiones. La Constitución de 1993, promulgada tras el autogolpe de Alberto Fujimori en 1992, estableció un congreso unicameral, argumentando que era menos costoso y más eficiente. Desde 1993 se produjeron numerosos inten-

1 Allan Brewer Carías. La Constitución de 1999: El Estado Democrático y Social de Derecho. Segunda Edición. Colección Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII. Fundación de Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014. Pág. 505.

tos de iniciativas legislativas para reinstaurar el bicameralismo, siempre alegando que el regreso al bicameralismo mejoraba la calidad legislativa, la representación parlamentaria y fortalecía los contrapesos de poder, para el equilibrio institucional. El 6 de marzo de 2024, el Pleno del Congreso aprobó, en segunda votación, la Ley de Reforma Constitucional N.º 31988 con 91 votos a favor, 30 en contra y una abstención, superando la mayoría calificada requerida (87 votos) en dos legislaturas consecutivas, conforme al artículo 206 de la Constitución. El 20 de marzo de 2024, la presidenta Dina Boluarte promulgó la ley, publicada bajo el N.º 31988 en El Peruano. La bicameralidad entrará en vigor a partir de las elecciones generales de 2026, salvo que una vacancia presidencial o crisis política adelante los comicios. De esta forma se reintegra el bicameralismo después de 32 años de unicameralismo.

Para el presidencialismo hispanoamericano, particularmente de institucionalidad débil, lo más útil y provechoso es contar con un parlamento fortalecido que le haga contrapeso y equilibrio al ejecutivo; el objetivo es "combatir" el presidencialismo exacerbado.

De lo anterior surge una cuestión central: si el objetivo es fortalecer el poder legislativo, ¿debe adoptarse una estructura bicameral con independencia de la forma de Estado? En ese caso, la cámara alta representaría a las colectividades territoriales —estados, provincias, regiones o departamentos— y funcionaría como instancia de equilibrio institucional. La cámara baja representaría directamente los intereses ciudadanos, asegurando una expresión más inmediata de la voluntad popular. En consecuencia, incluso en los Estados unitarios, el bicameralismo podría justificarse por razones técnico-políticas: mejorar la deliberación, elevar la calidad legislativa, ampliar la representación territorial y reforzar los contrapesos frente al ejecutivo.

Enumeremos las razones que pueden justificar el bicameralismo como fórmula para fortalecer al poder legislativo:

i. Los asuntos legislativos no deben ser "despachados" con rapidez. Que el proceso de formación de la ley, en dos cámaras, mejore la calidad de las leyes y procure el consenso, sustituyendo la imposición política de la mayoría y del oficialismo.

ii. Dos cámaras favorecen la especialización parlamentaria y con ello se fortalece la función contralora. La cámara alta se especializa en los temas provinciales, estadales o regionales, en política exterior, en materia de defensa nacional y en nombramiento de autoridades del Estado. La cámara baja se especializa en materia presupuestaria, fiscal, tributaria y de control de la acción gubernamental.
iii. La cámara alta sería una instancia de reflexión, equilibrio, ponderación y "enfriamiento" del debate y la diatriba política y sustituiría el rol de arbitraje que el presidente, jefe de Estado, no puede proporcionar en un sistema presidencialista.
iv. Mayor número de parlamentarios o congresistas y mayor número de comisiones contraloras. Todo ello es mayor representación y, por tanto, representatividad política.

El enemigo del bicameralismo podría ser el mayor costo presupuestario y la eficacia del trabajo legislativo. Creo que lo fundamental es contar con un legislativo con presupuesto suficiente, capacidad logística, personal especializado, tecnología a su servicio y organización para enfrentar el presidencialismo exacerbado. Lo importante es la racionalización del gasto y no el ahorro presupuestario como consigna populista. Lo otro, es que la ley no debe hacerse a la carrera, la ponderación y el consenso hacen leyes duraderas, consensuadas y aceptadas. Si se requiere urgencia normativa en el ámbito de la reserva legal, existen mecanismos constitucionales para enfrentar esa situación, entre ellos la legislación de emergencia y la habilitación legislativa.

Como indica Ramón Guillermo Aveledo, citando a Oscar Alzaga, quien califica "el bicameralismo como "un accidente feliz", su aparición no estaba en diseño alguno, surgió de las necesidades de la realidad y evolucionó hacia una lógica que lo justifica en la búsqueda de equilibrio, que nunca será un defecto en un sistema político."[2]

2 Ramón Guillermo Aveledo. El Senado, Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela. Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, presentado por el Individuo de Número electo para ocupar el sillón No. 15 de la Corporación. Caracas, 2018. p. 88.

Por su parte, Orlando Tovar Tamayo, quien en vida fuera constituyente venezolano de 1961, señala cuáles son los criterios que justifican el bicameralismo en un sistema constitucional como el presidencialista:

> "1) Que el Senado es necesario, ya que sus opiniones son el resultado de una maduración ideológica más serena, más ajena a las contingencias políticas del momento y configura la voluntad general a nivel y a ritmo diferente al de la Cámara. 2) Que la existencia del Senado garantiza la eficacia del trabajo legislativo; en efecto, la experiencia demuestra que las leyes revisadas por una segunda Cámara son técnicamente más perfectas que las elaboradas en una sola cámara o que las nacidas de simples actos ejecutivos. 3) Con menos fuerza de argumentación se trató de ver en el Senado una supervivencia de nuestro régimen federal."[3]

El abogado Francisco Alfonso Carvallo, también analizando el caso venezolano, señala tres ventajas que justifican el bicameralismo, en los siguientes términos:

> "Las razones principales para defender la dualidad de cámaras en el legislativo obedecen, primero a la conveniencia de este en una forma de estado federal, pues garantiza la representatividad equitativa de los estados; por otro lado, el mismo ofrece una mejor calidad y efectividad en la producción de leyes, pues obliga a una revisión mayor; y, finalmente, la existencia del bicameralismo es fundamental para garantizar un poder legislativo más independiente, que a su vez produce un control más efectivo del resto de los poderes públicos por parte del cuerpo legislador."[4]

Por último, consideramos crucial transcribir la opinión del profesor Ramón Guillermo Aveledo sobre la importancia y rol del Senado y, por ende, del bicameralismo:

> "El Senado está llamado a ser, por excelencia, la Cámara del equilibrio. Del equilibrio entre el interés del Estado nacional y los intereses de los estados federados en un sistema federal, y del equilibrio en su sentido más amplio, tanto institucional como político-social. El equilibrio de la madurez, trátese de un Estado federal como de uno unitario. Una madurez que se nutre de la experiencia y se expresa en la serenidad y

3 Orlando Tovar Tamayo. Derecho Parlamentario. Colección Historia Constitucional Venezolana. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1973. p. 17 y 18.

4 Francisco Alfonso Carvallo. El Sistema Parlamentario Bicameral y la Eliminación del Senado en Venezuela. Revista de Derecho Público No. 132. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012. p. 68.

> en la prudencia, que proveen disposición a la negociación y capacidad para realizarla."[5] (…) "El bicameralismo, por sí solo, no resolverá los problemas ni cambiará el funcionamiento del poder político para que recupere su sentido de servicio, pero para que pueda realizar a plenitud su sentido de coadyuvar, como esperamos, a que mejore sensiblemente el desempeño estatal a favor de las personas y sus derechos, es imprescindible que su adopción no constituya una mera duplicación."[6]

b) Irresponsabilidad política del ejecutivo e ineficacia del control parlamentario sobre el gobierno.

Ratificamos, en todo parlamento moderno, democrático y eficaz, la función contralora constituye la esencia misma de ese cuerpo deliberante. Existe una tendencia marcada en los sistemas constitucionales de gobierno democrático, tanto presidencial, parlamentario o cualquier modelo mixto, de hacer de la función contralora la pieza maestra y fundamental que justifica la existencia misma del parlamento democrático.

El poder legislativo debe controlar al gobierno, a la administración pública en sentido amplio. Asimismo, somos partidarios, que el poder legislativo controle a los otros órganos del poder público (la función judicial, ministerio público, administraciones contraloras, entre otros). Asimismo, puede controlar a los particulares y otras divisiones políticas territoriales no nacionales, cuando estos desplieguen actividad relacionadas con competencias y autoridades nacionales.

En el sistema de gobierno presidencialista latinoamericano, los tradicionales mecanismos de control disponibles son, las interpelaciones e invitaciones a comparecer, las preguntas, las investigaciones, las autorizaciones y aprobaciones parlamentarias, los mensajes presidenciales y memorias y cuentas y la responsabilidad política y el voto de censura. Además, cuenta con herramientas fiscales y presupuestarias de control, como son la reserva legal tributaria y presupuestaria y la aprobación de créditos adicionales.

---

5 Ramón Guillermo Aveledo. El Senado, Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela. Trabajo de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, presentado por el Individuo de Número electo para ocupar el sillón No. 15 de la Corporación. Caracas, 2018. p. 189.

6 Ídem. Pp. 175-176.

Ahora bien, existiendo un ámbito de control amplio y los mecanismos de control suficientes, ¿por qué no se controla? Teniendo en cuenta que la ineficacia de la función contralora al gobierno significa debilidad y fragilidad institucional, pérdida de equilibrio y vulneración al Estado de derecho.

Allí reside otro de los pecados capitales del sistema constitucional hispanoamericano. No se controla, porque en los sistemas de institucionalidad débil como el nuestro, no existe un estatus protegido de la oposición parlamentaria y, en caso de existir una mayoría oficialista, la oposición minoritaria no tiene ninguna posibilidad de ejercer la función contralora. Los sistemas presidencialistas latinoamericanos no han fortalecido la institución parlamentaria y, por el contrario, la debilita estructural, organizativa y funcionalmente.

En esta línea, señala Humberto Nogueira, "El sistema presidencialista estará condicionado en su funcionamiento por la estructura unitaria centralizada y los procesos de descentralización administrativa y política, o por la estructura federal, por la presencia de un Parlamento uni o bicameral, por las mayores o menores facultades de fiscalización con que cuenta el Parlamento, por el sistema de partidos políticos, por el sistema electoral, por la homogeneidad o heterogeneidad de la sociedad civil, por las conductas e estilos de acción política, por la tradiciones, etc."[7]

Agreguemos a lo anteriormente señalado, la posición del profesor Néstor Pedro Sagüés cuando señala que:

> "El control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo se encuentra en una situación de progresiva decadencia, en particular en los países con sistema presidencialista. Cabe inquirir sobre las razones y causas de tal fenómeno, las que surgen, más que de defectos normativos, del ámbito fáctico o existencial del Derecho Constitucional.
>
> En concreto, es posible detectar tres motivos claves en este tema:
>
> a) Las dificultades del control. Cabe principiar dejando en claro que el acto de control requiere en los hechos ciertos requisitos para su realización, como contar con un acceso cierto a la información, lo que a su vez supone la publicidad del acto controlado. Esta etapa cognoscitiva,

7 Humberto Nogueira A., *El Régimen Semipresidencial: Una Alternativa Viable al Presidencialismo en Chile.* Reformas al Presidencialismo en América Latina. Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág. 104.

vital como vimos en la gestión de control (parágrafo 6, b) no siempre puede lograrse acabadamente. Además, el Congreso no posee ni personal ni medios técnicos para revisar e inspeccionar el cúmulo de datos, informes, instrumentos y materiales que debe examinar en su función evaluatoria, mientras que el Poder Ejecutivo sí cuenta con un aparato tecnoburocrático mucho más amplio y entrenado normalmente. Se produce así lo que André Hauriou denomina la 'inhibición de los censores ante la tecnoburocracia.'

b) Abdicación del controlador. Este fenómeno ha preocupado seriamente a la doctrina más calificada y específicamente se produce cuando los congresantes disminuyen la intensidad, o simplemente abandonan, en su gestión de control sobre el Poder Ejecutivo.

Las causas de esa renuncia son múltiples, En algunas circunstancias, todo es consecuencia de un puro acto de hedonismo: es más fácil –y hasta simpático- no controlar que controlar , máxime si la sociedad del caso se caracteriza por su falta de autoexigencias, como por patrones de comportamiento facilistas y permisivistas que aún llegan a mirar de mal modo la puntualidad, la asunción seria y el cumplimiento meticuloso de responsabilidades, o la sanción al moroso, al renuente, a la baja calidad de una tarea.

En otros casos, la omisión de control eficaz es producto de la timidez de la demagogia de ciertos parlamentos, según observa Maurice Duverger. Ello se combina con la falta de independencia de algunos parlamentarios hacia el Poder Ejecutivo que paradojalmente deben controlar, causada –explica Loewenstein- ya porque ha influido en la nominación de diputados o senadores, ya porque presione directamente sobre ellos (y éstos a su vez, se dejen presionar), ya porque –añadimos- compre aquél lealtades parlamentarias con futuros cargos públicos o beneficios de otra índole, o ya porque, simplemente, falte en ciertos congresales la fibra personal de ética, hombría y valor para cumplir su misión institucional (…).

c) Deslizamiento del controlador. Otro factor importante muy observado por la doctrina especializada es la transferencia del sujeto-control. Específicamente, se ha apuntado que la fiscalización del Presidente por el Congreso muchas veces se ha cambiado por el control de ese Presidente por los partidos políticos, con secuelas muy significativas.

La más llamativa es la ausencia o seria disminución de control. Si el mismo partido prevalece en el Poder Ejecutivo y en el Congreso (…) Esto no quiere decir que nunca haya control. El Presidente

> sí será (probablemente) más fiscalizado, cuando predomine en el Congreso un partido distinto al suyo, o cuando entre en conflicto con su propio partido. También es posible que sea vigilado en el Congreso por los partidos minoritarios (de oposición), cuando un mismo partido prevalece en el Congreso y en el Ejecutivo. Pero en este último caso, la gestión de control puede ser fácilmente bloqueada por la mayoría congresional del partido al que pertenece el jefe de Estado (...).
>
> Una evaluación final será, inexorablemente polémica. Al constitucionalista le resulta casi imposible renegar del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, aunque la experiencia haya sido hasta ahora poco provechosa. Advierte también que la programación de órganos extraparlamentarios de vigilancia sobre el jefe de Estado puede brindar un mayor control "técnico", pero no un mayor control 'político'. Al mismo tiempo, constata que los vicios más sensibles en el déficit de control parlamentario tienen su origen en problemas de hábitos, de mentalidad y de actitudes poco saludables, pero profundamente afianzadas en el medio social, cuyo reemplazo exigiría una suerte de lavado de cerebro de parte de la clase política, y que por lo demás, si ese cambio de decisión y voluntad no se produce, no habrá control (…).
>
> En definitiva, el control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo debe subsistir, porque hace a la lógica misma de la ideología democrática. Pero no puede continuar como hasta ahora."[8]

Por su parte, el profesor Carlos Ayala Corao, sobre el caso en específico de nuestro país, indica que:

> "No obstante en América Latina los controles congresionales no han logrado convertirse en mecanismos institucionales de control efectivo al ejercicio y arbitrario del poder ejercido por los presidentes, aún los presidentes democráticos que no han gozado de la mayoría de su partido en el Congreso. En estos casos la separación de poderes tiende a extremarse, y los conflictos irrumpen entre un Legislativo con desmanes controles y un Ejecutivo que se resiste a quedar sometido. Este fue el caso de la presidencia del Dr. Rafael Caldera en Venezuela (1969-1974), donde sólo un complicado mecanismo de negociaciones políticas y el pacto institucional (inspirado en el pacto de Punto Fijo), le permitió al Presidente Caldera gobernar, a pesar de los límites irrazonables impuestos por la mayoría de la oposición en el Congreso.

8 Néstor Pedro Sagüés. *Formas deg: Aproximaciones a una Teoría del Control Parlamentario sobre el Ejecutivo.* Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas. Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Págs. 95 a 100.

> En definitiva, el problema de los controles congresionales al presidente, es un problema más de comportamiento político que meramente formal o institucional: cuando los presidentes democráticos tienen mayoría en los Congresos, los controles no se ejercen por razones de lealtad y disciplina partidista, ocasionando una presidencia incontrolada. Pero cuando los presidentes democráticos no tienen mayoría en los Congresos, los controles se ejercen en su forma extrema, entrabando en muchos casos las tareas gubernamentales en forma irracional, en lugar de ejercerse un control adecuado."[9]

Más adelante el profesor Ayala Corao continúa explicando que:

> "Frente al fracaso del presidencialismo en Venezuela y América Latina como sistema de ejercicio del poder en forma despersonalizada y justificada, tal como está previsto en sus textos constitucionales, ha habido una tendencia a profundizar aún más la 'parlamentarización del presidencialismo.' Sin embargo, el problema sigue siendo, la falta de vigencia normal de la Constitución escrita. En el caso de Venezuela, desde 1961 el mismo sistema ha resultado, en algunos períodos, fuertemente presidencialista y unipersonal, cuando estos casos, el partido normalmente renuncia a ejercer los controles congresionales sobre el Presidente, fortaleciendo así el personalismo y sus rasgos autoritarios. Mientras que, cuando el Presidente no goza de apoyo mayoritario en el Congreso, la oposición se profundiza y hasta abusa de los medios de control, llegando al extremo de someter al presidente y atarlo al Congreso. Los mejores ejemplos históricos han sido en Venezuela, en el primer caso la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez; y en el segundo caso la presidencia de Rafael Caldera."[10]

El Maestro Diego Valadés advierte que:

> "Los desbordamientos del poder son más frecuentes allí donde los controles son más débiles (…) sin controles razonables el poder se desordena en detrimento de las libertades y el sistema constitucional se expone a naufragar, y con controles excesivos se entorpecen las funciones del poder público en perjuicio de sus destinatarios, por lo que también se yerra (…) Los controles no van dirigidos a entorpecer las fines estatales sino a racionalizarlas, esto es, a hacerlas acordes con los fines del Estado constitucional (…) escrutar y evaluar de forma

9 Carlos Ayala Corao. *El régimen Presidencial en Venezuela y los Planteamientos para su Reforma*. Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Págs.139 y 140.

10 Carlos Ayala Corao. *Op.cit*. Pág. 145.

> permanente y sistemática el desempeño de los titulares de los órganos de gobierno para constatar que lleven a cabo sus funciones conforme a las atribuciones y obligaciones que les incuben y que , en el caso de identificar excesos de poder o defectos en cuanto a los objetivos comprometidos, se proceda a determinar la magnitud de la responsabilidad y a aplicar las sanciones políticas previstas por la Constitución (…) La sanción máxima que resulta del control parlamentario es la censura del Gobierno o de alguno de sus integrantes, y la del control gubernamental es la disolución parlamentaria. Los controles políticos y la democracia forman un bucle constitucional (…) Los controles eficientes, funcionales, son el pivote de los órganos políticos para mantener su equilibrio y ritmo (…) Los controles juegan un papel axial para mantener la conflictividad dentro de los cauces institucionales y preservar el funcionamiento equilibrado de los órganos políticos, Esto no significa que los controles sean una panacea, como ya se dijo; son apenas una expresión del esfuerzo institucional por racionalizar el ejercicio del poder tanto como sea posible (…) Ahí donde hay gobernantes no controlados se deroga el principio de la soberanía popular; los gobernantes no controlados actúan como soberanos y por ende usurpan la soberanía de los gobernados (…) Conforme a lo anterior considero como garantía política la serie de procedimientos parlamentarios que tienen por objeto contribuir a preservar la vigencia y efectividad del orden constitucional y el desarrollo de la democracia."[11]

De la mano con lo expuesto por los profesores Valadés, Sagüés y Ayala, efectivamente, las constituciones han establecido los mecanismos de control, pero su eficacia depende de la voluntad y el comportamiento político de los parlamentarios y de los partidos. Consideramos, a los efectos de mitigar los problemas antes identificados, que hace falta comprometer al diputado con su electorado, con un sistema electoral que lo cuestione directamente, en caso de incumplir sus deberes parlamentarios, e incentive su responsabilidad personal frente a sus electores. Igualmente, se hace indispensable el fortalecimiento de los partidos políticos, de la preparación de sus cuadros dirigentes; partidos políticos fortalecidos equivalen a democracia fortalecida. De otra parte, el sistema presidencialista debe fortalecer la oposición parlamentaria, instrumentando

11 Diego Valadés. Retos y exigencias del control político. El control parlamentario como garantía política. Libro colectivo El Parlamento contemporáneo. El presente y sus retos. (XXV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos). Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza, España. 2024. p. 332.

herramientas que garanticen el rol opositor desde el punto de vista presupuestario, logístico y protocolar, permitiendo que la oposición pueda establecer en determinado momento la agenda parlamentaria y activar mecanismos de control para exigir responsabilidad política al gobierno.

Uno de los éxitos del sistema parlamentario es robustecer a la oposición, dándole un estatus, reconocimiento y capacidades. Los reglamentos internos de los parlamentos o congresos deben reconocer la existencia de grupos parlamentarios, otorgarles presupuesto, personal de apoyo y capacidad tecnológica, infraestructura y logística. Permitir a la oposición la oportunidad de fijar el orden del día o la agenda parlamentaria, establecer periódicamente sesiones obligatorias de control al gobierno, que se conformen "gabinetes a la sombra" para que la oposición enfrente con capacidad política y técnica las acciones del gobierno, fortalecer las comisiones de trabajo y establecer el derecho de conformarlas y coordinarlas, favorecer la participación de la oposición en las mesas directivas, entre otras acciones.

En los términos del profesor Sagüés, los cuales suscribimos que "Al constitucionalista le resulta casi imposible renegar del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, aunque la experiencia haya sido hasta ahora poco provechosa."[12]

3.- Sistema electoral al servicio de la democracia y la eficiencia del poder legislativo.

El sistema electoral para las elecciones legislativas constituye un asunto de particular importancia para minimizar los riesgos de inestabilidad política. Hemos señalado, que el diseño constitucional debe procurar estabilidad y equilibrio entre los órganos ejecutivo y legislativo del poder. De la estabilidad política, además, depende la eficacia de los roles del poder legislativo. El sistema electoral define la composición del órgano y la magnitud y alcance de la pluralidad en la conformación de este. Hay sistemas electorales que favorecen el bipartidismo y otros el multipar-

12 Néstor Pedro Sagüés. *Formas de Gobierno: Aproximaciones a una Teoría del Control Parlamentario sobre el Ejecutivo.* Reforma al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Ediciones Conjuntas Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993. Pág. 99.

tidismo. Las fórmulas electorales que favorecen la mayoría oficialista y otras minimizan esa situación.

Al respecto, Francisco Fernández Segado señala que:

> "Un sistema electoral, como es de sobra conocido, es aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragio, que a su vez se transforman, en las elecciones parlamentarias, en escaños, para las fuerzas políticas que participan en la lid electoral. A la dualidad de principios de representación se une la bipolaridad de principios de decisión: el principio mayoritario y el principio proporcional. Si la decisión electoral dentro de una circunscripción tiene lugar de acuerdo con la regla de la mayoría de los votos, queda definida la pauta de decisión mayoritaria o el principio mayoritario. Si, por el contrario, la elección se orienta hacia la consecución de una representación de todas las fuerzas sociales y grupos políticos en elp, estaremos en presencia del principio proporcional.
>
> En algunos sectores doctrinales la elección mayoritaria ha sido entendida tan sólo como un mero principio de decisión, mientras que la elección proporcional se concebía como principio de representación. Así, por poner un ejemplo específico en Francia, la 'Commission de Reforme du Mode de Scrutin', presidida por Georges Vedel, significa recientemente que la opción por un sistema mayoritario procede de la idea de que lo esencial de la democracia, si no en el orden de los fines, sí al menos en el de los medios, es la construcción a partir del sufragio de un mecanismo de decisión, mientras que la elección de un sistema proporcional, por el contrario, reposa en la finalidad de maximizar la identificación de gobernante y gobernados o, lo que es igual, lograr una representación auténtica de las opiniones y de las fuerzas políticas."[13]

Podemos identificar dos modelos fundamentales: el sistema uninominal mayoritario es más simple desde el punto de vista logístico, arroja mayoría más claras propiciando el bipartidismo, genera una mayor identificación candidato-elector porque la votación es nominal y, como desventaja, no favorece la representación de las minorías en el cuerpo colegiado. El sistema de representación proporcional, por el contrario, es más complejo logísticamente y favorece la relación elector-partido porque se vota por lista de partido y es más justo en la conformación del

13 Francisco Fernández Segado. *Estudios de Derecho Electoral*. Ediciones Jurídicas. Lima, 1997. Pág. 25.

cuerpo colegiado a elegir, en la medida que se favorece la representación de las minorías.

Estos dos sistemas admiten variantes o derivaciones que minimizan sus desventajas de cada uno de ellos y pudieran propiciar sus fortalezas.

De lo anterior nos surgen la necesidad de reflexionar sobre qué sistema adoptar en nuestros países para fortalecer al poder legislativo y la democracia.

¿Deseamos mayor justicia electoral y mayor representatividad partidista? ¿Deseas por el contrario que no se atomice la representación política partidista? ¿Deseamos que las elecciones se lleven a cabo de manera simultánea con la elección presidencial y de esta forma favorecer que la mayoría presidencial y la parlamentaria coincidan? ¿O, por el contrario, deseamos separa ambas elecciones o establecer elecciones de mitad de mandato presidencial para favorecer un mayor control parlamentario?

Si hay pluripartidismo y atomización de la representación partidista, la eficacia parlamentaria se podría ver afectada, en la medida que es más difícil alcanzar acuerdos, pero podría potenciarse la legitimidad de la representación y favorecer el rol contralor.

El momento electoral es fundamental para potenciar o no la presencia opositora y la eficacia del control parlamentario. Pero también podríamos decir que un poder legislativo donde coinciden la mayoría presidencial y la parlamentaria favorece la eficacia gubernamental, pero desmejora el rol contralor del legislativo.

Todos son dilemas que debemos resolver al momento de diseñar el modelo constitucional y que como ven afectan la democracia misma, la eficacia de los roles del poder legislativo y con ello la solidez del Estado de derecho.

Otro tema de máxima importancia es discutir la redimensión de los circuitos electorales para evitar la sobre representación de las mayorías o de determinados sectores de la población geográficamente localizados y las distorsiones que ello produce. El caso venezolano y mexicano han sido claros ejemplos para consolidar vocaciones totalitarias de sus gobiernos.

4.- La potestad normativa excepcional del ejecutivo. La habilitación legislativa sin límites ni controles. La reserva legal.

Muchas de nuestras constituciones hispanoamericanas consagran la habilitación legislativa, permitiendo que el poder legislativo, en caso de necesidad y urgencia, autorice, delegue, habilite, mediante ley, al ejecutivo para que temporalmente dicte normas jurídicas con carácter, fuerza y valor de ley, dentro del ámbito de la reserva legal.

En primer lugar, para otorgar potestad normativa extraordinaria al ejecutivo, debe mediar una emergencia o crisis que amerite tal excepcional medida; solo se debe habilitar cuando la necesidad y el interés público así lo requieran. Asimismo, dicha ley habilitante debe tener parámetros temporales, limitándose al tiempo necesario para paliar la situación de emergencia. Igualmente, dicha habilitación debe ser acordada por una mayoría calificada de los miembros del poder legislativo. Dicha ley de habilitación debe señalar las directrices, propósitos y marco de las materias que se "delegan".

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

Debemos advertir, que hay ámbitos o materias que no pueden ser reguladas por decretos leyes producto de una habilitación, entre ellas la materia penal, de procedimientos y el sistema de libertades. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido:

> "35. En consecuencia, las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Solo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

> 36. Lo anterior no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención." [14]

De ello se concluye que la regulación de los derechos y libertades tutelados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos jamás podría ser objeto de habilitación o delegación legislativa y, por ende, ser regulada por decretos leyes emanados del Ejecutivo, como consecuencia de tal habilitación o delegación.

El Profesor Allan Brewer Carías sobre este punto señala que:

> La Convención Interamericana de Derechos Humanos, que en Venezuela tiene rango constitucional y es de aplicación prevalente en el derecho interno conforme al artículo 23 de la Constitución, establece que: "Artículo 30: Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."
>
> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la expresión "leyes" contenida en esta norma sólo puede referirse a los actos legales emanados de "los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos (…)". En consecuencia, las leyes habilitantes no pueden atribuir al Presidente potestad alguna para dictar normas que impliquen la restricción o limitación a los derechos y garantías constitucionales, pues de lo contrario se violaría el principio de la reserva legal que, como garantía constitucional fundamental de tales derechos, está establecido en la Constitución."[15]

Asimismo, hemos sostenido que es un grave error no establecer límites al ámbito material de la habilitación. Por ello consideramos, que la habilitación legislativa debería circunscribirse a ámbitos muy específicos

14 Corte IDH. Opinión Consultiva 6/86: *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* 9 de mayo de 1986. Serie C No. 06, párr. 35 y 36.

15 Allan R. Brewer Carías. *Op.cit.* Pág. 528.

y limitados; lo ideal sería admitir la habilitación exclusivamente en el ámbito económico y financiero.

La habilitación legislativa no debe ser jamás una "suerte de cheque en blanco", como ha sido la práctica utilizada durante la vigencia de la Constitución venezolana de 1999, habilitando al Ejecutivo de manera general, abstracta y vaga, otorgando unos verdaderos plenos poderes.

Las habilitaciones legislativas, como instrumento democrático, deben prever el control político de los decretos leyes, para los cuales se podría establecer un plazo de caducidad o vigencia y exigir su ratificación, en un plazo prudencial, por el órgano legislativo, de esta forma el órgano habilitante controla políticamente al ejecutivo y las ejecutorías de la habilitación legislativa. Por último, siempre es indispensable el control jurisdiccional de las leyes habilitantes y de los decretos leyes que se dicten con base en dicha habilitación.

5.- Partidos políticos fortalecidos y financiamiento.

No hay democracia sin partidos políticos. Es evidente que la vida democrática y el Estado de derecho mismo dependen de que existan partidos políticos en el seno del poder legislativo. Por lo tanto, se debe favorecer su nacimiento y su desarrollo, así como el libre ejercicio de su actividad política y la de sus militantes.

En todo esto es clave el tema del financiamiento de los mismos. Negar el financiamiento público implica que los partidos deben procurarse sus fondos y recursos del sector privado. Ello crea fuertes problemas, en la medida en que se pudiera caer en la tentación o debilidad de un financiamiento que provenga de actividades ilegales o que constituya un financiamiento oscuro. Además, pudiera ser fuente de fuerte desequilibrio y diferencia financiera entre competidores. Otra consecuencia nefasta es que, en estos casos en que se prohíbe el financiamiento público, el único partido que se procure un irregular financiamiento público sea el partido oficialista.

A nuestro criterio, se debe permitir el financiamiento mixto de los partidos políticos, de tal manera que ellos se puedan procurar sus recursos del sector privado, pero a su vez, que exista el compromiso del Es-

tado, a través del presupuesto nacional, de contribuir en su financiación, en los términos y condiciones que la ley establezca. Igualmente, se deben establecer los topes de gastos en las campañas electorales y un régimen de supervisión del gasto electoral.

La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, nos da los argumentos para abordar este tema y se admita el financiamiento mixto de los partidos políticos. Ello así, cuando hace una interpretación amplia del artículo 67 constitucional,[16] que prohíbe el financiamiento público de los partidos políticos. En tal sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, señaló:

> "Ciertamente, es necesario distinguir entre la financiación de los costos internos de una asociación política determinada (cualquiera sea su especie, verbigracia: partido, grupo electoral u otra unión concebida para la práctica política), que deben ser sostenidos por los miembros de la misma, pues su existencia obedece a la voluntad personal de los asociados, y el fomento patrimonial del proceso electoral, que encuentra en la campaña, una fase esencial, cuya finalidad es dar a conocer a los candidatos y sus programas, de manera que los electores se puedan pronunciar racionalmente y no de manera volitiva, sobre las diferentes opciones políticas, lo cual constituye en vez de un gasto, una inversión por constituir educación cívica electoral para el ejercicio del sufragio y la convivencia democrática.(…)
>
> De lo expuesto, se observa que la campaña electoral, no es sólo la expresión individual o asociativa del derecho a postulación de cualquier tipo de asociación política debidamente inscrita, sino que forma parte esencial de los procesos electorales, que exigen como condición prima-

16 Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.
La ley regulará lo concerniente al financiamiento y a las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.
Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.

ria, que las fuerzas políticas intervengan en la contienda electoral, en una mínima paridad entre los que concurren como aspirantes a cargos de elección popular, lo cual se logra, según De Esteban (Ob. Cit. Pág. 523), a través de dos métodos:

En primer lugar, la necesidad de establecer un equilibrio económico entre actores con acceso a capitales particulares que facilitan la penetración de estos candidatos en el electorado, a través de los medios de comunicación masivos y los aspirantes sin soporte económico particular.

La referida desigualdad, no es un asunto exclusivamente relacionado con el interés particular del aspirante que ve dificultado su acceso a los electores, por carecer de los recursos necesarios para participar en una campaña electoral, que en los tiempos modernos no resulta ajena a la penetración de los medios en la sociedad y el costo que ello representa.

La segunda propuesta, a la desigualdad in comento, se refiere a la limitación económica de carácter privado y el control del Estado sobre la misma, con el fin adicional, de impedir la corrupción y la ilicitud de los fondos utilizados para las campañas.

Sobre la base de tales consideraciones, el referido autor ha señalado, que tal inconveniente se solventa a través de la financiación pública de las campañas, no en cuanto actividad de los actores políticos, sino, en cuanto a la fase fundamental del proceso electoral, cuyo desarrollo fomenta el pluralismo ideológico-político, la salvaguarda del principio de racionalidad del sufragio, la garantía de diversidad para el electorado y la exigencia de claridad económica en la obtención y gasto del presupuesto utilizado para campañas electorales.

Así, el financiamiento público de los procesos electorales y dentro de ellos, de la campaña de los aspirantes a cargos de elección popular, constituye una exigencia de control sobre los actores políticos, su presupuesto y la relación competitiva que comprenden las operaciones electorales y al mismo tiempo, una actividad inherente a un sistema electoral transparente, que propugna el debate, la participación y el protagonismo del pueblo y, por ende, desarrolla el desiderátum del preámbulo constitucional, en cuanto al carácter participativo de la democracia venezolana.

Según se ha visto, el fomento económico del Estado a las campañas electorales se encuentra adherido al principio democrático, por cuanto garantizaría que el electorado tenga acceso a las diversas propuestas

que pudieran presentarse por parte de las diferentes asociaciones políticas (no sólo los partidos) sin un respaldo económico, con lo cual, propende a la igualdad de las condiciones de penetración de los diversos candidatos.

Entonces, la norma bajo examen, responde a una visión racionalizadora del gasto público y, en concreto, se circunscribe a la imposibilidad de aportar fondos a los gastos corrientes e internos de las distintas formas de asociaciones políticas, pero en el marco de las observaciones anteriores, dicha limitación, no resulta extensiva a la campaña electoral, como etapa fundamental del proceso electoral.

Por tanto, el contenido y alcance de la norma contenida en el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, respecto a la proscripción de aportar fondos públicos a las asociaciones políticas, no limita que en el marco del proceso electoral y como gasto inherente a una fase esencial del mismo, el Estado (de acuerdo con el principio de legalidad presupuestaria y observando el principio de reserva legal que impera en materia de elecciones, según dispone el artículo 156.32 de la Carta Fundamental), destine fondos con el objeto de financiar el desarrollo de las campañas electorales, de los partidos y asociaciones políticas inscritos ante el ente comicial, en el contexto del pluralismo político como elemento esencial de la democracia participativa y racional, pero que en todo caso, requiere ex profeso, de regulación normativa por parte de la Asamblea Nacional, porque en esto descansa el ejercicio de la reserva legal."[17]

6.- Estatus de la oposición. Garantía de un parlamento democrático.

Así, para sobreponer debilidades parlamentarias y fortalecer el poder legislativo, es indispensable otorgar a la oposición un estatuto que garantice su rol opositor, proteja a las minorías y de esta forma se cuente con una democracia parlamentaria.

Las minorías parlamentarias pueden desempeñar un papel crucial en el control político del gobierno, ya que su función principal es fiscalizar la acción del ejecutivo. Los sistemas parlamentarios europeos otorgan derechos a las minorías para garantizar su participación efectiva, inclu-

17 Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia No 06-785 de la Sala Constitucional del 8 de mayo de 2008, Caso Patria para Todos (PPT) y Por la Democracia Social (PODEMOS), interpretación artículo 67 de la Constitución.

yendo el derecho a la crítica y oposición. Según Manuel Aragón, este derecho abarca la crítica libre, incluso cuando sea destructiva, ya que contribuye al desgaste político del gobierno y fortalece la alternancia democrática.[18] Asimismo, se regulan instrumentos de control parlamentario, tales como las preguntas al gobierno que pueden ser orales o escritas y las interpelaciones a ministros, secretarios o altos funcionarios del gobierno, donde se generan juicios de valor sobre la actuación del gobierno que pueden desembocar en investigaciones parlamentarias, ejerciendo una influencia significativa sobre la práctica administrativa. Igualmente, las minorías parlamentarias participan en comisiones que preparan legislación y fiscalizan al gobierno.

Para evitar que la mayoría parlamentaria silencie a las minorías, los parlamentos incorporan mecanismos de protección de la opinión de las minorías, como es el voto por mayoría calificada para proteger sus intereses, pudiendo convertirse en un mecanismo de bloqueo. Por igual, las minorías tienen un derecho a intervención en debates parlamentarios y fijar la agenda parlamentaria en algunas sesiones al mes.

En el Reino Unido se le otorga un rol destacado a la oposición, oficialmente denominada "La Muy Leal Oposición al Gobierno de Su Majestad", con un sistema de "preguntas al primer ministro" que permite a las minorías cuestionar directamente al gobierno.

Igualmente se consolida, desde el punto de vista institucional y presupuestario, a la oposición al Gobierno con el importante "gabinete a la sombra" (Shadow Cabinet) a cuya cabeza está el Primer Ministro de la Oposición al Gobierno de Su Majestad.

En los términos Tusseau, la oposición de Su Majestad es respetable y respetada. Su jefe, el Primer Ministro de la Oposición al Gobierno de Su Majestad, igualmente, es respetable y respetada. Desde 1937, el primer ministro a la "sombra" recibe una remuneración pública y la ley de 1965 sobre los salarios ministeriales define al jefe de la oposición como "el

18 Manuel Aragón Reyes, Ver: *El control parlamentario como control político.* En estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo 1. Derecho Procesal. 1988. págs. 3-35 y *La oposición en los sistemas parlamentarios.* Revista española de derecho constitucional, ISSN 0211-5743, Año No. 10, No. 30, 1990, págs. 229-232.

diputado que también es jefe del partido de oposición al Gobierno de Su Majestad, numéricamente más importante en la Cámara de los Comunes." El jefe de la oposición es una institución en sí misma, e inaugura las gestiones semanales de interpelación al primer ministro, es recibido por jefes de Estado y de Gobiernos extranjeros, es vocero oficial de la oposición, dirige el gabinete a la sombra o contragobierno encargado de criticar al Gobierno y es consultado por el Primer Ministro sobre los asuntos de política extranjera y defensa.[19]

"El gabinete a la sombra" en el Reino Unido es una institución clave del sistema de Westminster. Se trata de un equipo de portavoces senior del principal partido de oposición (La Muy leal Oposición al Gobierno de su Majestad) que, actuando a la sombra, vigila, supervisa y controla a cada ministro del gobierno. "El gabinete a la sombra", ratificamos, se encarga de criticar y escrutar las acciones y políticas del gen el parlamento; propone alternativas y desarrolla políticas para el partido; orienta a la opinión pública sobre la política desplegada por el gobierno y deseada por la oposición y; se presenta como un plan alternativo de gobierno, listo para asumir el poder si ganase las elecciones. El líder del partido de oposición dirige este gabinete y sus miembros son un espejo de los cargos del gabinete oficial. "El gabinete a la sombra" cuenta con presupuesto de funcionamiento y el líder de la oposición, jefe del gobierno a la sombra, tiene jerarquía y reconocimiento protocolar como una institución del Reino Unido.[20]

---

19 Tusseau, Guillaume. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 6e Édition. Editorial Seuil, Paris, France. 2022. p.251 y 252.

20 Desde las elecciones generales de 2024, el Partido Laborista de Keir Starmer gobierna, por lo que el principal partido de oposición es el Partido Conservador, liderado por Kemi Badenoch (desde noviembre 2024). Ella forma el *Official Opposition Shadow Cabinet*. El *shadow cabinet* conservador tiene alrededor de 25-26 miembros (incluyendo al chairman del partido). Fuentes oficiales: La página del Parlamento del Reino Unido (members.parliament.uk) lista los miembros actuales del *Shadow Cabinet*. Algunos miembros clave destacados (basados en composiciones recientes de 2025-2026): Kemi Badenoch (MP por North West Essex): *Leader of the Opposition* (sombra al Primer Ministro Keir Starmer); Mel Stride (MP por Central Devon): *Shadow Chancellor of the Exchequer* (sombra a Rachel Reeves en Finanzas); Priti Patel (MP por Witham): S*hadow Home Secretary* (sombra al *Home Secretary* en Interior/Seguridad); Chris Philp (MP por Croydon South): Posiblemente en roles relacionados con Interior u otros; Laura Trott (MP por Sevenoaks): *Shadow Secretary of State for Education;* Julia Lopez (MP por Hornchurch and Upminster): *Shadow en Science, Innovation and Technology;* Kevin Hollinrake (MP por Thirsk

En Alemania y el Reino de España se garantiza que las minorías puedan fiscalizar a través de comisiones y preguntas y tienen derecho a fijar la agenda parlamentaria con alguna regularidad.

En definitiva, las minorías parlamentarias son valoradas como un pilar esencial de las democracias parlamentarias, ya que fortalecen el pluralismo, ejercen control político subjetivo, lo que les permite desgastar al gobierno mediante críticas y propuestas alternativas, y promueven la alternancia: Al actuar como oposición, las minorías mantienen la dinámica de competencia política, incentivando la rendición de cuentas y la mejora de las políticas públicas.

En nuestro sistema presidencialista latinoamericano, se hace indispensable adoptar medidas que garanticen el estatus de la oposición y de las minorías parlamentarias. Entre ellas:

i. La participación de las minorías parlamentarias se canaliza o instrumentaliza a través de los denominados grupos parlamentarios. Esto asegura que las minorías tengan una representación formal, pero también impone barreras para evitar la fragmentación excesiva, promoviendo una oposición estructurada.
ii. Consagrar elecciones a mitad de mandato presidencial.
iii. Permitirles a las minorías, con periodicidad, decidir la agenda y el orden del día de algunas sesiones parlamentarias, para garantizar a la oposición el ejercicio efectivo de la función contralora del gobierno.

---

and Malton): *Shadow Minister without Portfolio / Chairman* del Partido Conservador. Otros roles incluyen sombras en Justicia, Salud, Defensa, Exteriores, etc. La lista completa y actualizada está en el sitio oficial del Parlamento: *His Majesty's Official Opposition: The Shadow Cabinet*.

Recientemente (17 de febrero 2026), Nigel Farage anunció un *"shadow cabinet"* para Reform UK (partido populista de derecha, con solo unos pocos MPs). Incluye a Robert Jenrick (ex-Conservador, defectado): *Shadow Chancellor* (economía/finanzas); Richard Tice (líder adjunto): Deputy PM y *Business, Trade and Energy*; Suella Braverman (ex-Conservadora): Shadow Education and Skills; Zia Yusuf: Shadow Home Affairs (inmigración, no parlamentario). Reform UK no es el oficial *shadow cabinet* ya que Reform UK no es la oposición principal, sino una herramienta de *marketing* y posicionamiento como "voz real de la oposición". Farage lo usa para contrarrestar la idea de que su partido es "*one-man band*". En resumen, el verdadero gabinete en la sombra del Reino Unido es el de los Conservadores bajo Kemi Badenoch, que actúa como contrapeso directo al gobierno de Starmer en el Parlamento.

iv. Garantizar un presupuesto suficiente para financiar a los parlamentarios individualmente o a los grupos de opinión o fracciones parlamentarias, permitiéndoles contar con infraestructura, logística, personal y recursos tecnológicos, para el ejercicio efectivo de sus funciones.

v. Que las diferentes fuerzas políticas estén representadas en la directiva o mesas directivas del parlamento, así como en la conformación de las comisiones permanentes y especiales.

vi. Establecer mayorías calificadas para adopción de ciertos actos parlamentarios, como designación de autoridades.

vii. Favorecer y promover la publicidad parlamentaria y el pleno acceso de los medios y los ciudadanos a las sesiones.

viii. El parlamento debe sesionar de manera permanente y, por vía de excepción, puede vacar, previo acuerdo de la mayoría parlamentaria. En caso de receso parlamentario, se puede convocar a sesiones extraordinaria, con agenda preestablecida permitiendo que un número de parlamentarios tenga iniciativa de convocatoria.

ix. Garantizar una sesión parlamentaria al mes, dedicada a la discusión de leyes de iniciativa diferente a la gubernamental.

x. Establecer que el parlamento sesione tres días por semana.

xi. Reconocer y hacer efectivos los beneficios y privilegios parlamentarios, entre ellos la inmunidad y la irresponsabilidad. En tal sentido, se debe regular y racionalizar, para garantizar su efectividad, la regulación del mecanismo del allanamiento de la inmunidad y el fuero especial.

xii. Dignificar los sueldos y los gastos de representación de los parlamentarios.

Las consideraciones anteriores constituyen reflexiones y propuestas para fortalecer la democracia en crisis y evitar el quiebre del Estado de derecho.

Para mí constituye un gran honor y motivo de orgullo que el Profesor Anselmo Coelho Hernández me haya dado la oportunidad de escribir el prólogo de este magnífico trabajo intitulado "Un poder legislativo para

la democracia" y, además, poder expresar y compartir con usted mis ideas sobre el tema de esta obra.

Anselmo, permíteme decirlo en tono de amigo, te auguro una brillante carrera como jurista, investigador y docente; sin duda alguna serás un meritorio académico y excelente protagonista de la Venezuela democrática. Gracias por permitirme contar con tu amistad.

Gerardo Fernández Villegas
Ciudad de Panamá
8 de septiembre de 2026

Agradecimientos

A Oriana Delgado, mi *vida, sin más*. Su compañía ininterrumpida y amorosa hizo de las largas horas de lectura y escritura de este trabajo, una tarea más placentera. Le agradezco por adelantado todo lo que nos falta vivir, que será, para mí, todo.

A mi familia: mamá, papá, quienes hicieron de nuestro éxito su proyecto de vida, espero estén orgullosos. A Nicolás, porque cuando de hermanos menores se trata, yo tengo el mejor. A los tres, por cada vez que me vieron tecleando las páginas de este documento, y sin necesidad de entender, me animaban a seguirlo.

A mi tutor, Gerardo Fernández, quien me inspiró a escribir este trabajo hace años, sin quererlo, a través de sus clases de Derecho Constitucional Venezolano. Me enorgullece compartir con él ahora esa misma cátedra, y que me acompañe al dar forma al sueño de ser constitucionalista.

A César Augusto Carballo Mena, Decano de la Facultad de Derecho, mi amigo y mentor. Gracias a su confianza y generosidad he podido ejercer mi profesión en la investigación, y como el gran maestro que es, ha hecho del trabajo un espacio de enseñanza privilegiado. Por ambas cosas, le adeudo muchísimo.

A mis amigos, los que me ha legado la vida, la Universidad, *American,* Gabinete y el CDH. Un elenco de personas fantásticas y ejemplares. Tendrán siempre mi aprecio indeclinable por permitirme obtener de nuestra amistad mucho más de lo que merezco.

A la Universidad Católica Andrés Bello, institución que me hizo mejor, y que me invita a seguir mejorando, con el propósito de encontrar el *risco más allá*. Llevaré con el máximo orgullo, por el resto de mis días, el honor de ser doblemente *ucabista*.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas y muy especialmente a su director, maestro y amigo Humberto Villasmil Prieto, quien acogió con ánimo sinigual la idea de respaldar la publicación de esta opera prima que pretende continuar un legado de medio siglo de investigación jurídica al país.

Preámbulo

La organización del poder fue el objeto inaugural del Derecho Constitucional[21]. Dar una estructura racional al Estado es de lo que se ocupa la hoy denominada *parte orgánica* de la Constitución. Es en ella que cobran vida los principios fundacionales del orden constitucional y donde se ponen a prueba sus tensiones más elementales. Dentro de la parte orgánica, ha destacado siempre el órgano al que se le asigna la función legislativa. No en vano, la primera Constitución moderna le dedicó su sección de apertura[22].

Desde la lógica democrática, el órgano principal de un sistema político es aquel capaz de *representar* a la ciudadanía, como sujeto plural y dinámico. En la medida en la que el órgano legislativo se concibe como un órgano colegiado compuesto por los representantes elegidos por la población en conjunto, tanto mayorías como minorías, en su diseño se juega la formulación de la democracia en sí misma. Como señala Ripollés:

> […] el parlamento constituye el locus necesario en que se expresa y manifiesta la democracia representativa, el espacio en que se representa la voluntad popular, la libre determinación de los ciudadanos en la elección de quienes sean sus representantes[23].

---

21 Véase: Allan Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830), y sus aportes al constitucionalismo moderno* (Caracas, 3ra edición: Editorial Jurídica Venezolana, 2019), p. 54.

22 La Constitución de los Estados Unidos dedica su primer artículo al siguiente enunciado: *«Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes».* Véase: Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §1.

23 María Ripollés, «Las transformaciones del parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* n°11 (2016): 87-100, p. 89.

Sobre la misma noción, expresa Aveledo unas ideas que, por su claridad y precisión, tan solo transcribiremos:

> Sin Parlamento no hay democracia. Porque la democracia es un ecosistema que produce un clima, y unos valores que le dan sentido, pero también, y quizás principalmente, unas instituciones que le dan estructura y la hacen funcional […] El Parlamento es un elemento constitutivo de la gobernabilidad democrática. La democracia no se gobierna sin una instancia de poder plural como la sociedad misma que representándola, delibere para dictar las normas y controlar a los gobernantes[24].

Tal como lo ha puesto en evidencia Lijphart[25], es posible encontrar patrones institucionales que forman parte del código genético del sistema democrático. A la inversa, es posible identificar deficiencias —respecto de *tipos*[26] conceptuales forjados a partir de lo anterior— en los modelos que dan lugar a regímenes autoritarios. Entre estas, y conscientes de que la democracia es un fenómeno complejo y multifactorial[27], el diseño y funcionamiento del órgano legislativo permite aproximarse al estado de la democracia en determinado tiempo y lugar.

Los regímenes autoritarios debilitan o, directamente, falsean al parlamento porque les es inútil y hasta contraproducente. Las democracias consolidadas procuran que sus órganos legislativos sean más robustos, representativos y efectivos. De allí que puede trazarse una línea que dé cuenta de que la calidad democrática depende, entre otros, de la ubicación en el sistema político y de la capacidad de acción del órgano legislativo. En otras palabras: *«[…] un parlamento devaluado es perjudicial para nuestro modelo de democracia constitucional, pudiendo llegar a ponerla en jaque, y*

24 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018), p. 58.

25 Arend Lijphart, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries,* 2a edición (Nueva York: Yale University Press, 2012).

26 Entiéndase por tipo la primera acepción que recoge el Diccionario de la Lengua Española: *«modelo, ejemplar»*. Véase: «Tipo, pa», *Diccionario de la Lengua Española-Real Academia Española*, acceso en marzo de 2026. Disponible en: https://dle.rae.es/tipo.

27 A título de ejemplo, véase: V-Dem Institute, *Structure of V-Dem indexes, components and indicators* (Gothenburg: Universidad de Gothenburg, 2024).

que el mejor modo de revitalizarla, de hacerla más saludable, pasa por fortalecer al Parlamento»[28].

Este trabajo se encuadra en esa búsqueda, la de un Poder Legislativo democrático y para la democracia. Asumimos que la democratización requiere, más que cambios normativos, un tránsito estructural y cultural; pero ello no sería posible sin la existencia de un órgano legislativo robusto, que asuma un papel protagónico en el sistema constitucional. De tal forma, nuestras reflexiones son una pieza integrante del gran rompecabezas que supondrá el proceso de reinstitucionalización en Venezuela.

En la primera parte, nos dedicamos a formular un diagnóstico a la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de 1999. Lo planteamos a través de un estudio descriptivo de lo que consideramos son sus variables cruciales, ello es: su estructura, su composición, sus órganos, el estatuto personal de sus miembros, sus competencias y su régimen de trabajo. Para advertir integralmente las debilidades del modelo nos paseamos por la normativa y por la práctica política, puesto que del estudio de ambas como conjunto puede extraerse el más preciso perfil de nuestro órgano legislativo y su lugar en el sistema político.

Este diagnóstico sirve, esencialmente, como nuestro punto de partida. Aunque goza de utilidad propia, al proveer un *estudio jurídico* pormenorizado de la Asamblea Nacional, para nuestros efectos nos plantea más bien los elementos para formular un *plan de tratamiento* para superar las deficiencias que ponen al Poder Legislativo en una situación de minusvalía política frente a los demás órganos del poder público.

Luego, son múltiples los métodos a los cuales puede acudirse en búsqueda del *fortalecimiento parlamentario.* Una aproximación podría consistir en la lectura de la historia nacional, intentando captar los momentos de mayor esplendor del Legislativo y proponer ajustes en función de ello. En Venezuela, sin embargo, el sistema político está signado por el pre-

28 Joaquín Marco, «La necesaria renovación de las funciones parlamentarias», en *El parlamento contemporáneo: el presente y sus retos,* coordinado por Xosé Sarmiento y Francisco Visiedo (Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2024), p. 67.

sidencialismo exacerbado[29], de modo que nuestro pasado no ofrece las experiencias que esperamos en cuanto a protagonismo parlamentario refiere.

Desde la dogmática pura, podrían plantearse mejoras en abstracto, a partir de elaboraciones intelectuales sin arraigo material, a partir las ideas nucleares como la separación de poderes, el control político y la representación. Sin embargo, se corre el riesgo de que lo sugerido sea de imposible aplicación, o que su aplicación no tenga los resultados esperados, por no adaptarse a los azares de la realidad jurídico-política.

En nuestro caso, optamos por acudir al derecho comparado. De la actividad comparatista pueden extraerse las tendencias o patrones institucionales, que sirven como orientaciones mínimas, pero también pueden descifrarse las *mejores prácticas* verificando cuáles son las fortalezas más significativas en cada caso, y si pueden —y en ese caso, cómo— *trasplantarse* al diseño nacional. Esta técnica obliga a definir los criterios que delimitarán la selección de casos, para luego poder analizarlos de acuerdo a unos parámetros uniformes.

En atención a ello, dedicamos la segunda parte de este trabajo a estudiar los órganos legislativos de los Estados Unidos, Uruguay, Colombia, Argentina y Brasil. A partir de las mismas variables con las que se elaboró el diagnóstico de la Asamblea Nacional venezolana, nos adentraremos en sus instituciones parlamentarias y las relaciones ocurren entre el legislativo y otros poderes, ubicando la fortaleza constitucional de dichos órganos, y como aquello coadyuva, en última instancia, con la solidez democrática de la que gozan dichos países.

La tercera y última parte de nuestro estudio es su verdadero corazón. Conocidas las deficiencias del órgano previsto por la Constitución de 1999, y a partir de las experiencias comparadas, nos permitiremos proponer reformas al Poder Legislativo, en la línea de lo propuesto por Tudela: *«No se trata tanto de reivindicar la centralidad del Parlamento como*

29 Gerardo Fernández Villegas, *La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela. Del presidecialismo exacerbado, autocrático inestable e ineficaz a un sistema semipresidencial* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2019), pp. 185-189.

de construir una nueva centralidad. Por supuesto, desde la premisa de su ser. Pero también por su posición efectiva en el orden político»[30].

Así, nuestro objetivo final será diseñar un andamiaje normativo que permita el funcionamiento de un órgano legislativo apropiado, en el contexto de la separación de poderes propia de un sistema presidencial, para la profundización y consolidación de la democracia. Ello es, en definitiva, una reformulación del órgano legislativo en todos los aspectos; una nueva institucionalización, más que una reinstitucionalización, de la que resulte un *Poder Legislativo para la Democracia*.

30 José Tudela Aranda, «Representación y parlamento: la representatividad necesaria», en *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades* coordinado por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés y José Tudela Aranda (Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023), p. 407.

PARTE I

LA ASAMBLEA NACIONAL. ESTUDIO JURÍDICO

En medio de la mentira, por encima de ella,
en la hendidura, busca este país
su verdadero rostro para curarse.

Rafael Cadenas

Para poder llevar a cabo una propuesta de mejora al diseño parlamentario venezolano, es menester, en primer lugar, conocer el estado actual del mismo, a modo de diagnóstico, tenemos la intención de detallar los elementos más importantes de la regulación de nuestra Asamblea Nacional. Nos hemos resuelto, así, a emprender un estudio con intención diagnóstica, en el cual expondremos todos los aspectos relevantes sobre nuestro Poder Legislativo, haciendo los oportunos señalamientos de los problemas o debilidades que le aquejan, ora por estar inscritas en su diseño constitucional, ora porque emergieron de las circunstancias políticas que hemos vivido durante el último cuarto de siglo.

Así las cosas, observaremos la estructura —dígase, el carácter unicameral— de nuestra Asamblea, deteniéndonos luego en la composición del pleno y los órganos que la conforman; la condición del parlamentario; sus funciones y el régimen de trabajo parlamentario. En cada sección, haremos señalamiento de las debilidades que existen, bien por virtud del diseño, o bien por virtud del contexto político que se ha vivido en este siglo, ello con el objeto de poder, luego, proponer las reformas necesarias.

Estructura de la Asamblea Nacional

La primera cuestión de análisis cuando se habla del órgano legislativo de un Estado, suele recaer sobre su estructura. El trajinar histórico del poder legislativo se ha debatido eternamente entre dos modelos predominantes, el unicameralismo y el bicameralismo, entre ellos se reparten

hoy los Estados modernos[31]. También se registran en la historia modelos pluricamerales, pero no quedan ya sino en el anecdotario institucional de los países que los adoptaron.

En este asunto no existen soluciones correctas o definitivas, los diseños constitucionales nacionales han optado diversamente por uno u otro modelo, teniendo ambos lados del debate razones válidas para justificar sus posturas. Mientras que los defensores de la cámara única aluden a la mejor expresión de la voluntad popular[32], o a la inutilidad práctica de la segunda cámara[33]; quienes postulan al bicameralismo se atienen a razones históricas, razones federales o razones de conveniencia política[34].

Debemos alertar también que, por sí mismo, ninguno de los modelos implica un régimen democrático o autocrático. Estados pequeños suelen optar por el modelo unicameral, como en Costa Rica[35] o Finlandia[36], refiriéndonos a democracias plenas; mientras que la bicameralidad existe al mismo tiempo en países como Rusia[37] o Zimbabue[38], que no son reconocidos precisamente por el talante democrático de su gobierno.

---

31 En total, de los 190 parlamentos de los que tiene cuenta la Unión Interparlamentaria, ciento once (111) de ellos son unicamerales, mientras que setenta y nueve (79) son bicamerales. Véase: «Compare data on parliaments: Structure of parliament», *IPU Parline (Unión Interparlamentaria)*, acceso en octubre de 2024. Disponible en: https://data.ipu.org/compare/?field=country%3A%3Afield_structure_of_parliament&chart=pie

32 De acuerdo con Emmanuel Sieyès *«si las dos Cámaras van unidas y representan la voluntad popular, una sobra; si la otra se opone, entonces no representa la* volonté générale*, que es lo que debe representar el poder legislativo».* Véase en: Miguel Ángel Giménez Martínez, «El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República española», *Hispania,* vol. LXXVI, n°254 (2016): 751-788, p. 768.

33 Véase: Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional,* 5ª edición (Barcelona: Ediciones Ariel, 1970), pp. 191-192.

34 José Guillermo Andueza, *El Congreso: Estudio Jurídico,* 3ª edición (Caracas: Ediciones del Congreso de la República, 1975), p. 3.

35 Costa Rica. Constitución Política de la República de Costa Rica, publicada el 7 de noviembre de 1949, artículo 106.

36 Finlandia. Constitución de Finlandia, adoptada por Ley 731/1999, de 11 de junio de 1999, sección 24.

37 Rusia. Constitución de la Federación Rusia, entrada en vigencia el 25 de diciembre de 1993, artículo 95.

38 Zimbabue. Constitución de Zimbabue, publicada por Ley n°1 de 22 de mayo de 2013, artículo 118.

Entrando en el caso venezolano, luego de una tradición ininterrumpida de bicameralismo[39], iniciada tan pronto como se fundó la República[40], la Constitución de 1999 consagró la creación de un poder legislativo unicameral[41], denominado Asamblea Nacional. Ello constituyó una *«quiebra inexcusable de una verdadera tradición constitucional»*[42], y un contrasentido en relación con la forma de Estado federal[43], juicio que compartimos con los autores citados.

El constituyente, sin embargo, pretendió dar una justificación a la ruptura inequívoca con la historia constitucional venezolana, y replicando algunos argumentos que clásicamente se han utilizado en detrimento del bicameralismo, señaló en la exposición de motivos que:

> El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes; reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas[44].

39 Cfr. (i) Allan Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela,* Tomos I y II (Caracas: Editorial Alfa: 2008), en el tomo I pp. 258-259 y en el tomo II pp. 187-188 y (ii) Francisco Alfonzo Carvallo, «El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela», *Revista de Derecho Público,* n°132 (2012): 61-83, pp. 66-68.

40 En la Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela, adoptada el 21 de diciembre de 1811, se expresaba lo siguiente: *«El Congreso general de Venezuela estará dividido en una Cámara de representantes, y un Senado, á cuyos dos Cuerpos se confía todo el Poder legislativo, establecido por la presente Constitución».* Consultada en: Rodolfo Vilchez (compilador), *Compilación constitucional de Venezuela* (Caracas: Congreso de la República, 1996).

41 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial N°36.860 (Extraordinario) de 30 de diciembre de 1.999 y republicada (con correcciones materiales) en Gaceta Oficial N°5.453 (Extraordinario) de 24 de marzo de 2000, artículo 186.

42 Andrés Brito, «La regulación del Poder Legislativo en la nueva Constitución. Análisis crítico del Capítulo I, "Del Poder Legislativo" y del Título V, "De la Organización del Poder Público"», en *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano,* coordinado por Jesús María Casal y Alma Chacón Hanson (Caracas: UCAB, 2000), 403-428, p. 425.

43 Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI: Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente de 1999* (Caracas: Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 2013), p. 835.

44 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, exposición de motivos.

Así, el constituyente refiere a tres razones explícitas para el cambio, dígase (i) simplificar el procedimiento de formación de las leyes, (ii) erradicar la duplicación de órganos de administración y control, y (iii) erradicar la duplicación de comisiones permanentes. Todos ellos, argumentos clásicos de las posturas que defienden el unicameralismo[45], y que, no es menor decirlo, podrían haberse solventado por vías menos gravosas, como la diversificación del proceso de formación de leyes o la imposición constitucional de una administración única del congreso[46].

El texto de la exposición de motivos también hace alusión a «otras cosas», que no se reflejan en ningún apartado del texto, más que, podríamos inferir, la eliminación de diputados adicionales y senadores vitalicios, ambas figuras cuya eliminación se reseña en la propia exposición de motivos[47], sin hacer juicios de valor al respecto, aunque ante la tendencia general de la motivación de la nueva norma fundamental, podríamos interpretar que ello se encumbró como un logro del órgano constituyente.

Si nos remitimos al diario de debates de la Asamblea Nacional Constituyente, podemos destacar que, en un primer momento, el debate alrededor de la composición bicameral o unicameral del poder legislativo reposó sobre la Comisión Constitucional, encargada de presentar un anteproyecto a la plenaria. Frente a la imposibilidad de reconciliar las dos posiciones en Comisión, el presidente de la misma, constituyente Escarrá, declaró en la presentación del anteproyecto:

> Debemos confesar ante ustedes que no fue posible [sic] aunque se hicieron grandes esfuerzos, aunque oímos las dos tesis, aunque buscamos puntos de armonización, realmente, la Comisión Constitucional no pudo resolver el problema de la unicameralidad y la bicameralidad. De tal manera que sólo se habla de Asamblea Nacional y de manera muy directa, sin consideración de ninguna otra naturaleza, la Comisión Constitucional declara que no lo pudo resolver y que tiene que resol-

45 Jorge Xifra Heras, *Curso de Derecho Constitucional,* Tomo II (Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1962), pp. 166-167.

46 Sobre esto, véase: Andrés Brito, *op. cit.,* pp. 420-421.

47 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, exposición de motivos: *«Con esta forma de integración y con la estructura unicameral del órgano legislativo nacional desaparecen los llamados diputados adicionales; además, en virtud de la eliminación del Senado, desaparece la figura del senador vitalicio».*

> verlo, de manera directa, la soberana Asamblea Nacional Constituyente en el momento en que deba evaluar estos artículos[48].

Posteriormente, en las presentaciones de informes de cada comisión de la Asamblea Nacional Constituyente podemos notar que se hace presente uno de los objetivos que luego refiere el constituyente entre los que se tuvieron en mente a la hora de optar por el sistema unicameral. El presidente de la Comisión Legislativa, Mario Isea, expuso el informe de ésta, haciendo referencia a la simplificación del proceso legislativo como un objetivo de la Constituyente[49].

Lo cierto es, sin embargo, que el debate en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se vivió en sesión del día tres (03) de noviembre de 1999, en donde se permitió a varios constituyentes expresar sus posturas alrededor de la propuesta de anteproyecto de Constitución. Debemos destacar que, de acuerdo a las referencias que se hacen en el debate, la propuesta consignada consagraba un poder legislativo bicameral, modificando el nombre del Senado por *Cámara Federal.*

Así las cosas, del debate y la votación subsecuente se evidencia un *impasse* en la fracción del Movimiento V República —o los diputados afectos al proyecto político del presidente Hugo Chávez—, puesto que no existió acuerdo previo en torno a la configuración del poder legislativo, aunque una porción mayoritaria de este grupo político apoyaba, tal como se instauró en última instancia, la unicameralidad[50].

De este debate quisiéramos rescatar parte de la primera intervención, realizada por la constituyente Iris Varela, quien, además de múltiples re-

48 Intervención del constituyente Hermann Escarrá en sesión del día 12 de octubre de 1999, presentando el anteproyecto de Constitución. Consultado de: Asamblea Nacional Constituyente, *Diario de debates,* 2º vol. (Caracas: Gaceta Constituyente, 1999), p. 18. Disponible en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/06/ANC.-Actas-Vol-II.-sept.-octubre-1999.pdf. Resaltados añadidos.

49 Intervención del constituyente Mario Isea en sesión del día 18 de octubre de 1999, presentando el informe de la comisión legislativa. Consultado de: Asamblea Nacional Constituyente, *Diario de debates,* 2° vol.… *op. cit.,* p. 73.

50 La votación, realizada de forma nominal, resultó en 70 constituyentes por la unicameralidad y 49 por la bicameralidad. Asamblea Nacional Constituyente, *Diario de debates,* 3º vol. (Caracas: Gaceta Constituyente, 1999), p. 326. Disponible en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/06/ANC.-Actas.-Vol-III.-Oct.-Nov-1999.pdf.

ferencias al proceso constituyente y a sus diputados como *revolucionarios*, señaló que:

> Resulta que las dos funciones principales del Parlamento son legislar y controlar los órganos de la administración pública. Si tiene dentro de sus funciones controlar la administración pública y estamos creando un poder, que es el Poder Ciudadano, Contralor o Moral, quiere decir que una de las funciones del Parlamento o del Congreso queda disminuida. Quedaría exclusivamente la Asamblea Nacional con una única función que es la de legislar. No tiene razón de existir, en consecuencia, esa Asamblea Nacional integrada por dos Cámaras[51].

Esto, a no dudarlo, refleja una comprensión limitada del parlamento, más aún cuando se señala que, habida cuenta la existencia de un novel poder encargado del control a la administración, dicha función ya no recae en la ahora Asamblea Nacional, careciendo de sentido una segunda cámara. La intervención refleja un objetivo subyacente del proyecto constitucional impulsado por el chavismo, disminuir a la Asamblea Nacional a un órgano cuya única labor es legislar, siendo más atroz esta concepción cuando se evidencia la reiterada práctica parlamentaria durante el gobierno de Hugo Chávez, de habilitar al presidente para legislar sin controles[52].

El triunfo de la fracción *revolucionaria* dentro de la Asamblea Nacional Constituyente, entonces, implicó una novedad constitucional incongruente e injustificada, y se refleja de los propios debates que no existió una verdadera reflexión con respecto a la reconciliación de las ideas

51 Intervención de la constituyente María Iris Varela en sesión del 3 de noviembre de 1999. Consultado de: Asamblea Nacional Constituyente, *Diario de debates,* 3° vol… *op. cit.,* p. 302. Resaltados añadidos.

52 Durante la presidencia de Hugo Chávez se dictaron un total de cuatro leyes habilitantes —tres de ellas durante la vigencia de la Constitución de 1999—: publicadas en las Gacetas Oficiales (i) n°36.687 de 26 de abril de 1999, (ii) n°37.076 de 13 de noviembre de 2000, (iii) n°38.617 de 1 de febrero de 2007 y (iv) n°6.009 Extraordinario de 17 de diciembre de 2010. En total, se habilitó al presidente a legislar durante cincuenta y cuatro (54) meses entre 1999 y 2012 —en dos ocasiones, 2007 y 2010, durante dieciocho (18) meses ininterrumpidos—, dentro de los cuales dictó doscientos treinta y tres (233) decretos con rango, valor y fuerza de ley sobre una amplísima variedad de materias. Véase: «La historia de un fraude: ¿cómo se construyó la toma del poder absoluto por medio de leyes habilitantes?», *Acceso a la Justicia,* acceso en octubre de 2024. Disponible en: https://accesoalajusticia.org/historia-fraude-como-construyo-toma-poder-absoluto-leyes-habilitantes/.

unicamerales y federales, siendo que la primera, casi sin excepciones, implica una negación de la segunda; y de ese modo, se acudió a razones vagas y poco consistentes para intentar sostener el atropello histórico que se había aprobado.

Así las cosas, con la conciencia de un cuarto de siglo de hegemonía oficial del chavismo, retomamos los objetivos reflejados en la exposición de motivos de la Constitución. La realidad es que podemos conjugarlos y valorarlos dentro de un objetivo mayor del proyecto constitucional *revolucionario*: la depauperación del poder legislativo, en virtud de que, en el nuevo ecosistema del poder público, se erige como un cuerpo exclusivamente encargado de legislar, a través de un proceso progresivamente más sencillo, que, en última instancia, consiste en una simple delegación al poder ejecutivo para llevar a cabo la tarea.

Composición de la Asamblea Nacional

De acuerdo con el texto constitucional, la Asamblea Nacional está compuesta por *«diputados y diputadas»*. Los diputados son elegidos para períodos de cinco (05) años, tienen en común con el resto de los cargos de elección popular, la posibilidad de ser sometidos a un revocatorio de su mandato[53], y tras la enmienda constitucional de 2009[54], pueden ser reelegidos indefinidamente. Todos los diputados cuentan con suplentes, que están llamados a cubrir sus faltas temporales o absolutas, según el modo de elección del principal —que veremos de seguidas—, el suplente será electo en conjunto, si la elección es nominal; o, si es electo por lista, la vacante será cubierta por el ubicado en el lugar siguiente en ella.

Considerando la forma de Estado *federal descentralizada*[55], es absolutamente fundamental la representación en el poder legislativo nacional, de la voluntad de los estados federados. Usualmente dicha voluntad es manifestada en la cámara alta o senado; pero como ya hemos reseñado, dada la composición unicameral de nuestro poder legislativo, esta lógica

53 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 197.

54 Venezuela. Enmienda n°1 a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial n°5.908 (Extraordinario) de fecha 19 de febrero de 2009, artículo 1.

55 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 4.

se pretende reflejar a la vez que la representación por criterio de población, en la única cámara.

Entonces, la Constitución señala dos criterios, sobre los cuales se compone el número de diputados de la Asamblea Nacional, ello es: uno fijo, que consiste en tres (03) diputados por cada estado federado; y uno variable, que consiste en la representación proporcional asignada según la base poblacional, que la norma fundamental determina en el uno con uno por ciento (1,1%) de la población nacional total. También incluye la Constitución, con delegación legislativa, a tres (03) diputados representantes de los pueblos indígenas[56] .

Siguiendo la norma constitucional, la Ley Orgánica de Procesos Electorales señala la coexistencia de sistemas electorales en las elecciones de la Asamblea Nacional, previendo elecciones nominales y de representación proporcional, a través del sistema de listas electorales[57]. La totalidad de los cargos a la Asamblea Nacional por cada estado es la suma de los tres (03) diputados fijos, más el número de diputados que le corresponda dividiendo su población entre el uno con uno por ciento (1,1%) de la población nacional[58].

Con respecto a la distribución de los cargos, tomando como referencia el número total de diputados de un estado, si éste es mínimo de diez (10), se asignarán tres (03) diputados por lista y el resto nominalmente; si el número es inferior a diez (10), serán dos (02) cargos por lista y el resto nominales[59]. Las circunscripciones electorales a través de las cuales se llevan a cabo las elecciones nominales son diseñadas autónomamente por el Consejo Nacional Electoral[60].

En cuanto a los diputados indígenas, no existe la asignación de cargos por lista, sino que los tres (03) diputados son electos por mayoría relativa de votos[61], y son distribuidos en tres regiones compuestas por,

56 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 186.

57 Venezuela. Ley Orgánica de Procesos Electorales, publicada en Gaceta Oficial nº5.928 (Extraordinario) de 12 de agosto de 2009, artículo 8.

58 *Ibid.,* artículo 10.

59 *Ibid.,* artículos 15 y 16.

60 *Ibid.,* artículo 19.

61 *Ibid.,* artículo 177.

al menos, dos estados cada una[62]. En este caso, los requisitos para poder ser electo como diputado indígena son la nacionalidad venezolana y el hablar el idioma indígena como concurrentes, y alternativamente una de las siguientes:

> [H]aber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su [sic] comunidad, tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural, haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas o pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento[63].

Con estas normas en mente, debemos destacar que las primeras cuatro legislaturas se alternaron entre ciento sesenta y cinco (165) y ciento sesenta y siete (167) diputados. Sin embargo, de cara a las cuestionadas elecciones legislativas del año 2020, la entonces presidente del Consejo Nacional Electoral, Indira Alfonzo, anunció un aumento sustancial de casi dos terceras partes del número de diputados, alcanzando la cifra de doscientos setenta y siete (277) para la V Legislatura; incorporando, entre otros, una *lista nacional* de cuarenta y ocho (48) diputados, no prevista en ninguna norma de rango constitucional o legal[64].

Es menester comentar que esta hipertrofia del órgano legislativo fue precedida por el éxodo más grande en la historia de Venezuela, en donde, para diciembre de 2020, más de cuatro millones y medio de personas habían salido del territorio nacional[65]; ello, aunado a la inexistencia de una circunscripción para venezolanos en el exterior como parte de la composición de la Asamblea Nacional, podemos cuestionar seriamente el fundamento estadístico y, por tanto, jurídico, de la actual Asamblea Nacional.

---

62 *Ibid.,* artículo 179.

63 *Ibid.,* artículo 181.

64 Véase: Observatorio Electoral Venezolano, *Elección Parlamentaria 2020. Radiografía de un proceso electoral, Parte I* (Caracas: OEV, 2020), pp. 35-36.

65 La cifra concreta se registra en cuatro millones, seiscientos tres mil, novecientos cuarenta y cinco (4.603.945) migrantes y refugiados. Cfr. «Refugiados y migrantes de Venezuela», *R4V-Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*, acceso en octubre de 2024. Disponible en: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes.

Nuevamente haciendo una especie de diagnóstico de lo expuesto, observamos que el sistema se ha manifestado, en todas las ocasiones, como un sistema de carácter mayoritario —no proporcional— sobrerrepresentando, sin excepciones, a una u otra fuerza política. Claro está, dicha sobrerrepresentación ha favorecido, en mayor medida, al polo oficial, pero incluso en la Asamblea Nacional electa en 2015, la Mesa de la Unidad Democrática también gozó de un porcentaje de diputados muy superior al porcentaje de votos obtenidos.

Este fenómeno tiene su origen en las decisiones de carácter técnico y político del CNE, a la vez que, en la errónea configuración del sistema electoral en la ley, y ha sido adjudicado, desde un punto de vista técnico, a dos factores: (i) malaporcionamiento o sobrerrepresentación de los estados menos poblados y (ii) la eliminación de la proporcionalidad global del sistema[66].

El primero, en esencia, es una consecuencia de la existencia de los escaños asignados por base fija, con la intención de compensar la eliminación del Senado[67], lo que se traduce en un costo —en número de votos— mayor para un escaño en los estados más poblados y la manipulación de circunscripciones electorales, configurándolos de forma antinatural con el objetivo de favorecer a una tendencia política concreta (*gerrymandering*)[68].

El segundo, que deviene directamente de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, responde a la no contabilización de los votos nominales para la asignación de los votos en las listas. Básicamente, al separar los dos sistemas, y no contar los votos que recibieron las circunscripciones nominales de un partido a la lista del mismo, no se genera el efecto de

66 Francisco Monaldi, Richard Obuchi y Alfredo Guerra, «Las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela: cuando dos más dos no son cuatro», *Temas de coyuntura,* nº62 (2010): 37-77, p. 40.

67 Tal como advirtió Aveledo prontamente: *«Con la base fija […] quiso el constituyente corregir el entuerto ocasionado por la eliminación del Senado, produciendo solo mayor inequidad».* Véase: Ramón Guillermo Aveledo, *La Alternativa Civil: La constituyente de 1999 y otros temas de política y derecho* (Caracas: Imprenta Nacional, 2000), p. 112.

68 Francisco Monaldi, Richard Obuchi y Alfredo Guerra, *op. cit.,* p. 60, gráfico 2.

contrapeso para configurar un sistema proporcional, en contraposición, observamos la vigencia de un sistema mixto de corte mayoritario[69].

De tal modo, como se ha manifestado sin excepciones en la historia política más reciente, la Asamblea Nacional ha cristalizado como un órgano en donde se desenvuelve la polarización política, y más aún con las casi ininterrumpidas mayorías chavistas, el autoritarismo se ha puesto a la orden del día en el órgano legislativo, anulando en su totalidad a la(s) minoría(s) con las que deben convivir, evitando el sano desarrollo de un debate político en sede parlamentaria.

Órganos de la Asamblea Nacional

El funcionamiento de la Asamblea Nacional, en virtud de ser un cuerpo colegiado, no solo se materializa a través del trabajo en el pleno. Por el contrario, para poder cumplir efectivamente con sus labores, la Asamblea Nacional cuenta con órganos que llevan a cabo funciones específicas dentro del marco del trabajo parlamentario, con el fin de garantizar el pleno funcionamiento del Poder Legislativo.

Es el caso, como analizaremos, de la junta directiva, los servicios de apoyo parlamentario, las comisiones, y la comisión delegada. Todos órganos de trabajo, derivados del Poder Legislativo, sobre los cuales reposan, respectivamente, las labores de dirección parlamentaria y representación jurídica del cuerpo; las de asistencia administrativa, técnica y jurídica; las referidas al trabajo específico, especialmente a las funciones políticas y legislativas de los diputados; y las de subsistencia del órgano legislativo durante sus períodos de vacancia.

La junta directiva

De acuerdo con la Constitución, la junta directiva de la Asamblea Nacional está compuesta por un presidente y dos vicepresidentes —diputados que sean venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad[70]—, un secretario y un subsecretario —quienes no son diputados[71]—. El tra-

69 *Ibid.*, p. 64-65.

70 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 41.

71 *Ibid.*, artículo 194.

tamiento que brinda el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional a los vicepresidentes es el de primero y segundo[72].

La postulación para la junta directiva se presenta mediante planchas, es decir, los aspirantes se postulan en conjunto, y quien presida dicha plancha argumenta la postulación de la misma; sin embargo, las votaciones se realizan individualmente para cada cargo[73], pudiendo producirse, aunque nunca ha ocurrido, una directiva que resulte de la elección de miembros de distintas planchas.

A la junta directiva corresponden, como cuerpo colegiado, las atribuciones que ordena el Reglamento Interior y de Debates, que son:

> […] 1. Velar por el cumplimiento de la misión y funciones encomendadas al Poder Legislativo Nacional en la Constitución y demás leyes de la República.
>
> 2. Cumplir y hacer cumplir este Reglamento y los acuerdos de la Asamblea Nacional.
>
> 3. Estimular y facilitar la participación ciudadana a través del parlamentarismo social de calle y cualquier otro mecanismo, de conformidad con la Constitución de la República y la ley.
>
> 4. Dar respuesta a los ciudadanos y ciudadanas que soliciten participar en las sesiones de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo previsto en este Reglamento.
>
> 5. Presidir las sesiones de la Asamblea Nacional.
>
> 6. Presentar en las sesiones la propuesta de Orden del Día.
>
> 7. Dirigir la Asamblea Nacional.
>
> 8. Direccionar el debate.
>
> 9. Presidir la Comisión Delegada.
>
> 10.Rendir cuenta pública sobre la gestión anual realizada por la Asamblea Nacional.
>
> 11.Garantizar el buen funcionamiento de los servicios de apoyo a la gestión de la Asamblea Nacional, sus comisiones y subcomisiones, para el cumplimiento de sus funciones.

72 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, publicado en Gaceta Oficial n°42.068 de 12 de febrero de 2021, artículo 6.

73 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 8.

> 12.Las demás que le sean encomendadas por la Asamblea Nacional y este Reglamento. […][74].

Entre las atribuciones, destacamos, por su particular redacción, la de *«estimular y facilitar la participación ciudadana a través del parlamentarismo social de calle y cualquier otro mecanismo […]»*[75] siendo que, a través de la mención al parlamentarismo social de calle, la redacción queda influenciada por una postura ideológica hegemónica, como comentaremos de seguidas.

En virtud de las normas constitucionales, la participación ciudadana debe canalizarse, principalmente, a través de las iniciativas legislativas[76] y las consultas ciudadanas en el proceso de formación de la ley[77]; sin embargo, la noción de parlamentarismo social de calle, diseñada por la Asamblea Nacional en su período 2006-2011[78], se encumbró rápidamente como el *modus operandi* de la participación ciudadana en ese período, definido entonces como

> [L]a forma de superar el ejercicio de democracia representativa, por la participativa y protagónica, donde el diputado se convierte en el promotor para dar respuestas a la demanda de la sociedad y el Estado en función de la construcción del poder popular y de una sociedad de justicia y equidad[79].

Sin lugar a dudas, esta idea del parlamentarismo social de calle, que posteriormente sería acogida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, indicando que éste *«[…] no es otra cosa que el ejercicio de la participación protagónica del pueblo en los asuntos públicos, y en especial, en la*

74 *Ibid.*, artículo 26.

75 *Ídem.* Resaltados añadidos.

76 Véase: Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 204 numeral 7: «*La iniciativa de leyes corresponde: […] A los electores y electoras en un número no menor al cero como uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral*».

77 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 211.

78 En este período, la Asamblea Nacional se compuso casi en su totalidad de diputados afectos al chavismo, dada la decisión de no concurrir a las elecciones legislativas del 2005 de las fuerzas políticas de oposición. Durante este tiempo, la presidencia de del cuerpo correspondió, desde agosto de 2006 hasta el final del período, a Cilia Flores.

79 Adriana Boersner, «Significado de la representación política y el parlamentarismo social de calle en el marco de la Ley Habilitante de 2007 en Venezuela», *Politeia,* vol. 32, nº42 (2009): 1-30, p. 16.

labor legislativa […]»[80], consiste en la cristalización de un concepto ideológico, derivado de la carencia de legitimidad democrática devenida de las elecciones parlamentarias de 2005[81], lo que evidencia un sesgo en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.

Por lo demás, las atribuciones de la junta directiva son las regularmente asignadas a los cuerpos directivos de los poderes legislativos en el mundo, en esencia, les corresponde el ejercicio de la dirección parlamentaria, la garantía del buen funcionamiento de servicios auxiliares y la rendición de cuentas frente al órgano en pleno y frente a los ciudadanos.

Teniendo esto en cuenta, es entonces oportuno observar en detalle cada uno de los cargos de la directiva, ello es, las atribuciones que corresponden a la presidencia, y las que corresponden a las vicepresidencias; como podremos comprobar, esto revelará una patología autoritaria inscrita en las bases mismas del gobierno y dirección parlamentaria.

El Reglamento enumera, nada más y nada menos, que 24 atribuciones del presidente de la Asamblea Nacional, de la forma siguiente:

> […] 1. Ejercer la representación de la Asamblea Nacional.
>
> 2. Convocar las sesiones de la Asamblea Nacional.
>
> 3. Decidir sesionar en sitios diferentes al hemiciclo de sesiones y/o en otras ciudades de la República.
>
> 4. Presidir, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones, de conformidad con este Reglamento.
>
> 5. Convocar las reuniones de Junta Directiva, Comisión Delegada y de la Comisión Consultiva.
>
> 6. Dirigir los debates conforme a este Reglamento y llamar al orden a los diputados o diputadas que lo infrinjan.
>
> 7. Requerir de los ciudadanos y ciudadanas que asisten a las sesiones como invitados, participantes u observadores el debido respeto.

80 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°269 de 21 de abril de 2016. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187363-269-21416-2016-11-0373.HTML.

81 Margarita López Maya, «Participación y política de calle»*, Últimas Noticias,* 21 de enero de 2007, acceso en octubre de 2024. Disponible en: https://margaritalopezmaya.com/wp-content/uploads/2022/06/Participacio%CC%81n-y-poli%CC%81tica-de-la-calle-UN-21-01-2007.pdf.

8. Coordinar, conjuntamente con los Vicepresidentes o Vicepresidentas, los servicios de secretaría, los servicios legislativos, los servicios de comunicación y participación ciudadana y los servicios administrativos, así como disponer lo relativo a la formulación, ejecución y control del presupuesto anual de la Asamblea Nacional.

9. Decidir todo lo relativo al personal, conforme al Estatuto correspondiente.

10. Disponer lo relativo a la salvaguarda y protección del patrimonio administrado por la Asamblea Nacional, en coordinación con los Vicepresidentes o Vicepresidentas.

11. Designar y sustituir a los Presidentes o Presidentas, Vicepresidentes o Vicepresidentas e integrantes de cada Comisión Permanente, Ordinaria o Especial.

12. Acreditar, una vez electos o electas en la forma descrita en este Reglamento, a los representantes de la Asamblea Nacional ante otros órganos del Poder Público.

13. Firmar las leyes, acuerdos, resoluciones, oficios, comunicaciones y demás documentos que sean despachados en nombre de la Asamblea Nacional o en el suyo propio en cumplimiento de sus atribuciones.

14. Responder oportunamente la correspondencia recibida.

15. Solicitar a los órganos del Poder Público y a todas las autoridades la cooperación y los informes necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Asamblea Nacional.

16. Formar parte del Consejo de Defensa de la Nación e informar a la Asamblea Nacional sobre su participación.

17. Rendir cuenta pública, al finalizar cada período anual, de la gestión realizada por la Asamblea Nacional en el ejercicio de sus funciones.

18. Garantizar el buen funcionamiento de los servicios de apoyo a la gestión de la Asamblea Nacional, comisiones y subcomisiones, para el cumplimiento de sus funciones.

19. Prorrogar las sesiones de la Asamblea Nacional.

20. Conceder licencia a los diputados hasta por diez días consecutivos, dando cuenta respectiva a la Asamblea Nacional. Para conceder licencia por un período mayor de diez días se requerirá la aprobación de la mayoría de la Asamblea Nacional.

> 21. Garantizar la seguridad personal de los diputados y diputadas mientras se encuentren en el salón de sesiones y en las instalaciones del Poder Legislativo.
>
> 22. Someter a la consideración de la plenaria la interpretación del presente Reglamento en caso de dudas u omisiones.
>
> 23. Dictar el reglamento que regule la función administrativa interna.
>
> 24.Las demás que le sean encomendadas por la Asamblea Nacional, la Constitución de la República, la ley y este Reglamento. […][82].

Visto el listado, lo primero que nos permitimos resaltar es que las atribuciones contenidas en los numerales diecisiete (17) y dieciocho (18) son iteraciones de los numerales diez (10) y once (11) de las atribuciones de la junta directiva, de modo que, en nuestro criterio, ambas son atribuciones conferidas, en definitiva, a la junta directiva, y el presidente las ejerce como miembro de ésta, en tanto es su titular, pero mal podría hacer ejercicio de las mismas sin la necesaria coordinación y acuerdo con los vicepresidentes.

Mismo criterio consideramos que aplica para las atribuciones expuestas en los numerales ocho (8) y diez (10) dado que la redacción exige coordinación con los vicepresidentes, de modo que, nuevamente, entendemos que ambas son, en esencia, atribuciones de la junta directiva, que erróneamente se encuentran incluidas entre las atribuciones de la presidencia, dado que las mismas no pueden ser ejercidas por ésta en contravención con lo acordado en la junta directiva.

Sin embargo, el listado de atribuciones, sin duda, revela la finalidad de *«instaurar unos exacerbados poderes en cabeza de la presidencia de la Asamblea Nacional, en detrimento del carácter colegiado y consensual de toda institución parlamentaria»*[83]. Exacerbados poderes que podemos ejemplificar a través de los contenidos en los numerales tres (3) y once (11), que se refieren, respectivamente, a la decisión de que el cuerpo sesione en lugares dis-

82 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 27. La versión que utilizamos en este caso es la publicada en Gaceta Oficial n°42.064 de 8 de febrero de 2021, puesto que la reimpresión (versión vigente) incluye, de forma incompleta, el artículo en cuestión, pero, al no dar cuenta de su modificación, estimamos que se trata de un error de imprenta.

83 Juan Miguel Matheus, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2013), p. 65.

tintos al hemiciclo del Palacio Federal Legislativo, y a la designación y sustitución de todos los miembros de las comisiones de la Asamblea Nacional, cualquiera sea su naturaleza.

Ambas facultan al presidente de decidir, autónomamente, sobre sendos aspectos clave de la labor legislativa, dígase, la decisión en cuanto al lugar en el que se deben desenvolver las sesiones parlamentarias, y la composición de las comisiones de trabajo —en donde se desarrolla en mayor medida y profundidad el trabajo legislativo—. Por la propia naturaleza de las atribuciones, esenciales para el parlamento, no existe justificación razonable para que éstas recaigan sobre el presidente sin mediar coordinación con la junta directiva, y consulta con los líderes de los grupos parlamentarios.

Pero si ello no fuera suficiente, la misma norma habilita, en su parágrafo único, al presidente para *«delegar las atribuciones de carácter administrativo que por esta norma se le confieren a funcionarios o funcionarias bajo su dependencia»*[84], lo que, leyendo coordinadamente con otras atribuciones, implica que el presidente puede crear y configurar una burocracia que lleve a cabo las labores administrativas, sin necesidad de aprobación de la cámara.

En este sentido, la figura de las vicepresidencias se convierte en una residual, cuyas atribuciones dependen de la coordinación con la presidencia (caso de los servicios de secretaría y demás servicios de apoyo[85]), o incluso de un mandato de ésta (caso del seguimiento permanente al trabajo de comisiones[86]).

---

84 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 27, parágrafo único (véase *supra* nota 62 para la aclaratoria con respecto a la versión citada): El Presidente o Presidenta podrá delegar las atribuciones de carácter administrativo que por esta norma se le confieren a funcionarios o funcionarias bajo su dependencia, debiendo publicarse la Resolución que contenga la Delegación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Los actos que realicen los funcionarios o funcionarias delegatarios indicarán expresamente que como tales actúan, y se considerarán cumplidos por el órgano delegante. El Presidente o Presidenta podrá revocar la Delegación conferida mediante el cumplimiento de las formalidades que se exigen para su concesión.

85 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 28 numeral 1.

86 *Ibid.*, artículo 28 numeral 2.

Resta comentar el régimen de subrogación por faltas temporales y absolutas de los cargos en la junta directiva. Con respecto a las faltas temporales, tal como se podría inferir, las de la presidencia serán suplidas por el primer vicepresidente, y las de éste, por el segundo[87]. Con respecto a las absolutas, en cambio, el Reglamento ordena una nueva elección *«de conformidad con […] los artículos 7 y 8 […]»*[88], lo cual pareciera indicar que habría lugar a una nueva elección de la totalidad de la junta directiva, habida cuenta que la remisión reglamentaria recae sobre los artículos que indican la conformación de planchas.

Ello nos compele a señalar una vocación personalista del Reglamento —complementada con la exacerbación presidencial— que revela un desprecio al carácter colegiado y deliberante del órgano legislativo, permitiendo además el surgimiento de una crisis en el seno de la Asamblea ante el fallecimiento de alguno de los miembros de la junta directiva, lo que se podría subsanar, más sencillamente, con una subrogación tal como está diseñada para las faltas temporales, dando lugar al nombramiento de un nuevo segundo vicepresidente vía acuerdo de la junta directiva con los líderes de grupos parlamentarios refrendado por el pleno.

Mención aparte merecen el secretario y subsecretario de la Asamblea Nacional, que tienen función administrativa y auxiliar para todo el cuerpo, bajo la dirección y coordinación de la junta directiva. En tal sentido, como hemos indicado con anterioridad, se eligen fuera del seno del órgano legislativo, lo que da lugar a que sus nombramientos se produzcan en el ámbito de los acuerdos políticos, lo cual podría, en determinadas circunstancias, ir en detrimento de las propias funciones que se le asignan.

Las funciones asignadas específicamente al secretario, quien puede ser asistido por el subsecretario o delegarlas en éste[89] no son exorbitantes ni extrañas al funcionamiento usual de una secretaría parlamentaria, que, en general, se encarga la gestión documental del cuerpo, así como

87 *Ibid.*, artículo 29.

88 *Ibid.*, artículo 30.

89 *Ibid.*, artículo 34: *«El Subsecretario o la Subsecretaria colaborará con el Secretario o la Secretaria en las funciones que le son propias y ejercerá las que le sean delegadas por él […]».*

la asistencia a la junta directiva en la dirección de las sesiones[90]. Claro está, el amplio espectro de funciones asignadas al secretario da lugar a la constitución de un organismo de secretaría, que se inserta dentro de los servicios de apoyo parlamentario, los cuales comentaremos más adelante.

Las comisiones

Las comisiones parlamentarias son *«órganos colegiados de las cámaras, integrados por legisladores, a quienes se les encomiendan tareas instructoras o preparatorias de los asuntos que debe resolver la Asamblea»*[91]. Cada sistema constitucional varía el nivel de implicación, y el ámbito de poder que reside en las comisiones, pero en todo caso, a ellas corresponde un trabajo más detallado, pormenorizado, analítico y técnico con respecto no sólo a los proyectos de ley, sino, en general, a los asuntos que competen al órgano legislativo.

Nuestra Constitución crea tres categorías de comisión parlamentaria[92], las permanentes, las especiales y las ordinarias; a ellas podemos sumar las comisiones mixtas que se pueden constituir como parte del proceso legislativo. Para poder tener una comprensión integral de cada categoría, comentaremos de seguidas sus particularidades.

Las comisiones permanentes, que constitucionalmente están limitadas a 15[93] son aquellas que tienen un carácter estable, están referidas a los sectores de actividad nacional, y se encargan de estudiar la materia legislativa, realizar investigaciones, ejercer controles, promover proyectos de acuerdos, resoluciones y solicitudes, todo dentro del ámbito de su especialidad[94]. Están compuestas por un número impar de diputados no menor a siete (07) ni superior a veinticinco (25), según acuerde el presidente de la Asamblea Nacional[95].

90 *Ibid.*, artículo 33.

91 Francisco Berlín Valenzuela (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios* (México: Congreso de la Unión, 1998), p. 94.

92 *Véase: Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 193*: «*La Asamblea Nacional nombrará Comisiones Permanentes, ordinarias y especiales […]*».

93 *Ídem.*

94 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 38.

95 *Ibid.*, artículo 40.

La limitación constitucional en el número de comisiones permanentes, a nuestro juicio, en el que coincidimos con otros autores, es una violación a la autonomía parlamentaria[96]. La limitación se incorporó de forma caprichosa y sin criterio[97], además, es contradictoria cuando, en contraste, el número de ministerios no encuentra limitación cuantitativa en la norma fundamental. Sin dudas, la imposición de este límite únicamente debilita al poder legislativo mientras que permite un ejecutivo que puede hacerse progresivamente más numeroso, sin contrapeso ni control.

Las comisiones permanentes que actualmente existen en la Asamblea Nacional, luego de la reforma del Reglamento Interior y de Debates suscitada a inicios de 2022, son las de: (i) política interior; (ii) política exterior; (iii) contraloría; (iv) economía, finanzas y desarrollo nacional; (v) energía y petróleo; (vi) seguridad y defensa de la nación; (vii) desarrollo social integral; (viii) desarrollo de las comunas; (ix) ecosocialismo; (x) pueblos indígenas; (xi) poder popular y comunicación; (xii) educación, salud, ciencia, tecnología e innovación; (xiii) cultura y recreación; (xiv) familias, libertad de religión y de cultos; y (xv) administración y servicios[98].

La integración de las comisiones permanentes, si bien es facultad del presidente de la Asamblea Nacional, como hemos comentado antes, está regulada reglamentariamente de acuerdo con la *«importancia numérica de las organizaciones políticas»*[99], a falta de una estructura formal de fracciones, las juntas directivas de las comisiones se asignan por preferencia, en orden descendiente. Estas juntas directivas, tal como la del pleno, está compuesta por un presidente y dos vicepresidentes —primero y segundo—.

En segundo lugar, las comisiones ordinarias, igualmente con carácter estable, tienen por objeto el tratamiento y examen de asuntos vinculados

96 Gerardo Fernández, *Manual de Derecho Constitucional, parte orgánica en la Constitución de 1999* (Caracas: UCAB-Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2024), p. 49 y Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018), p. 151.

97 Ramón Guillermo Aveledo, *La Alternativa*…*op. cit.,* p. 122.

98 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 39.

99 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 40.

al ámbito parlamentario[100]. La vaguedad de la provisión reglamentaria obliga a verificar, en la práctica, para qué han sido constituidas las mismas. La única comisión ordinaria de la que se tiene noticia en los últimos tiempos corresponde a la V Legislatura, y es la *«Comisión Ordinaria para la Investigación, Verificación y Difusión del Índice Legislativo Vigente»* presidida por Hermann Escarrá, y cuya composición, aparte de la junta directiva, es de un diputado representante de cada comisión permanente, salvo aquellas a las que pertenecen los miembros de su junta directiva[101].

En tercer lugar, las comisiones especiales, con carácter temporal, son creadas para un objeto determinado y se agotan con el cumplimiento de éste. La integración de las mismas, así como la designación de su junta directiva, corresponde al presidente de la asamblea nacional en consulta con la junta directiva[102]. El objeto de las comisiones especiales se refiere a la investigación o estudio de una materia determinada, especialmente asuntos coyunturales. El tiempo de existencia de las comisiones especiales es determinado, en el momento de su creación, por el pleno de la Asamblea Nacional, y ante su silencio, el Reglamento fija, supletoriamente, un tiempo de treinta días continuos[103].

Por último, la Constitución consagra las comisiones mixtas. Como veremos más detalladamente luego, las mismas son producto del procedimiento legislativo, cuando el proyecto de ley en trámite se refiere a la competencia de distintas comisiones permanentes. Debido a que las comisiones mixtas tienen un objeto determinado —la producción de un informe sobre el proyecto de ley— y se agotan con el mismo, deducimos su carácter especial, de modo que las entendemos como una especie de aquellas. Así, las reglas de su conformación son las mismas, con la única salvedad de que, en nuestra consideración, el presidente de la Asamblea Nacional deberá designar entre sus integrantes exclusivamente a miem-

100 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 41: *«La Asamblea Nacional podrá crear comisiones ordinarias, con carácter estable y continuo,* para el tratamiento y examen de asuntos vinculados al ámbito parlamentario». Resaltados añadidos.

101 «AN crea comisión ordinaria para investigar, verificar y difundir el índice legislativo vigente», *Asamblea Nacional*, acceso en octubre de 2024. Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-crea-comision-ordinaria-para-investigar-verificar-y-difundir-el-indice-legislativo-vigente.

102 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 42.

103 *Ídem.*

bros de las comisiones permanentes cuya competencia esté involucrada en el proyecto de ley.

La comisión delegada

La institución de la comisión delegada es producto del régimen de sesiones parlamentarias consagrado en la Constitución, que en su origen se asoció al funcionamiento excepcional y limitado temporalmente del congreso[104] para permitir a los representantes hacer vida en sus respectivas comunidades. Posteriormente, el régimen de sesiones fue ajustándose y prolongándose, hasta la actualidad, en la que la excepcionalidad es la vacancia legislativa, y es precisamente en esos períodos cuando la comisión delegada entra en funciones.

De acuerdo con la Constitución, está compuesta por la junta directiva de la Asamblea Nacional, es decir, el presidente y los dos vicepresidentes, y los presidentes de las comisiones permanentes[105], para un total de dieciocho (18) diputados. Contrario a lo que establecía la anterior regulación constitucional sobre la materia, en donde los miembros de la comisión debían ser *«elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso»*[106], la actual normativa sobre la materia dispone una composición que no pretende el reflejo del pleno, dando pie a situaciones en las que las minorías no tienen representación alguna.

En tanto configura una subsistencia de la Asamblea Nacional durante los recesos parlamentarios, la comisión delegada tiene una lista de atribuciones más acotada que ella, dado que no tiene, ni podría tener, vocación de servir como un Poder Legislativo en miniatura, so pena de atentar contra los valores constitucionales. Así las cosas, las atribuciones que se otorgan a la comisión delegada, en línea de principio, deben

104 Véase, a modo ilustrativo: La Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela, adoptada el 21 de diciembre de 1811, señaló, en su artículo 67, que: *«El día quince de enero de cada año se verificará la apertura del Congreso […] sus sesiones no podrán exceder del término ordinario de un mes […]»*. Consultada en: Rodolfo Vilchez (compilador), *op. cit*.

105 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 195.

106 Venezuela. Constitución de la República de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial n°662 (Extraordinario) de 23 de enero de 1961, artículo 178. Consultada en: Rodolfo Vilchez (compilador), *op. cit*.

remitirse a procurar que la vacancia parlamentaria no implique una paralización del Estado.

En ese sentido, la comisión delegada tiene como atribuciones: convocar a sesiones extraordinarias del pleno para discutir asuntos de importancia, autorizar las salidas del presidente del territorio nacional —cuando su ausencia se prolongue por más de cinco (05) días[107]—, autorizar el decreto de créditos adicionales, designar comisiones especiales[108], ejercer las funciones de investigación atribuidas a la Asamblea, y por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, autorizar la creación, modificación o suspensión de servicios públicos[109]. También es titular, así como las comisiones permanentes, de iniciativa legislativa[110], tema al que nos dedicaremos más adelante.

Por otro lado, a la comisión delegada se le reconoce el ejercicio de atribuciones de control importantísimas, dígase, la autorización del nombramiento del procurador general de la república y los jefes de misión diplomática[111], y el control político que se ejerce sobre los estados de excepción dictados por el presidente de la república[112]. En ambos casos, la atribución se hace, en principio, a la Asamblea Nacional, pero se admite que la comisión delegada, en nombre de aquella, los lleve a cabo.

Somos de la opinión que algunas de las atribuciones a ella otorgadas resultan excesivas o incoherentes con el fundamento sobre el que se ejercen dichas funciones, visto el defecto original de la errónea o incompleta composición de la comisión delegada, que vicia a los actos de ésta, en general, de no ser representativos -al menos, no necesariamente- de la pluralidad de opiniones que conviven en el pleno.

---

107 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 235.

108 En estricto sentido, la norma dispone *«designar comisiones temporales integradas por miembros de la Asamblea»,* pero entendemos que el constituyente quiso referir a las comisiones especiales, visto que ellas son las que tienen carácter temporal para alcanzar un objetivo concreto.

109 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 196.

110 *Ibid*., artículo 204 numeral 2: *«La iniciativa de las leyes corresponde: […] A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes».*

111 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236 numeral 13.

112 *Ibid*., artículo 339.

Es el caso, por ejemplo, del control sobre los créditos adicionales; en materia de presupuesto público, la intervención de la Asamblea Nacional es una *«manifestación concreta del régimen de control político que le corresponde a la representación popular en el manejo de las finanzas públicas»*[113], de modo que, la autorización por parte de un órgano que no es, en definitiva, representativo de la voluntad popular, no es otra cosa que una burla al régimen de control, manifestado en el requisito de acuerdo de los representantes de la población.

En el caso del control sobre los estados de excepción, que encuentra su origen en el régimen constitucional de 1961[114], no podemos admitir de buen grado que su ejercicio se haga exclusivamente por la comisión delegada, expuestas las razones como hasta ahora. Por ello, valoramos positivamente la limitación establecida por el legislador, que requiere que se agote la convocatoria a sesión extraordinaria antes de que la comisión delegada pueda proceder con el trámite *motu proprio*[115], lo que guarda sentido con la entidad de la atribución. Tal como señala Peña Colmenares:

> [E]l legislador no desconoció la competencia de la Comisión Delegada, sino que quiso garantizar ante las implicaciones que tiene la aprobación o desaprobación de un acto de tan transcendental importancia, para preservar el régimen democrático, la separación de poderes y garantía de los derechos humanos, como es la declaratoria de un estado de ex-

113 Allan Brewer-Carías, «La usurpación definitiva de la función de legislar por el ejecutivo nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica», *Revista de Derecho Público,* n°145-146 (2016): 444-468, p. 453.

114 Tal como se expresa en: Jesús María Casal, *Dictadura constitucional y libertades públicas* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1993), p. 98:
[…] el constituyente de 1961, basándose en el texto de la Constitución de 1947, emprendió la labor de redactar el título referente a la emergencia con los siguientes propósitos dominantes: […] reconocer al Presidente de la República la potestad de declarar los estados de emergencia y de decretar la suspensión de las garantías constitucionales, pero sometiendo dicha decisión a efectivos mecanismos de control político que tocaría al Congreso ejercer.

115 Venezuela. Ley Orgánica sobre Estados de Excepción, publicada en Gaceta Oficial n°37.261 de 15 de agosto de 2001, 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.

> cepción, que a todo evento de ser posible fuera el máximo órgano de representación popular, signado por el pluralismos político, como lo es la Asamblea Nacional, aun cuando esta se encontrase de receso, la encargada de adoptar la referida decisión[116].

Con referencia a los servicios públicos, la autorización de la que habla el artículo permite al presidente dictar decretos-leyes, en ausencia de la Asamblea Nacional, para este efecto[117]. Teniendo claro que la materia de creación, modificación o supresión de servicios públicos configura parte de la reserva legal[118], la autorización que recae sobre la comisión delegada tiene un carácter excepcionalísimo —por lo que requiere de una mayoría calificada—, pues permite al presidente afectar gravemente derechos fundamentales a través de la *publicatio* de una actividad o la liberalización de un servicio público[119]. Destacamos que la *urgencia comprobada* debe entenderse en el más restrictivo sentido, dada la gravedad de las consecuencias de dicha autorización.

Por último, sobre la autorización de los nombramientos que hemos indicado, somos sumamente críticos con esta posibilidad, y es que ello configura una modalidad alternativa de los llamados *recess appointments* existentes en los Estados Unidos[120], que el propio Hamilton definió como subsidiarios, para garantizar la continuidad del gobierno frente

116 Nélida Peña Colmenares, «Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico venezolano». Trabajo de ascenso. Universidad Central de Venezuela, 2014. Saber UCV, p. 148. Disponible en: http://hdl.handle.net/10872/18730.

117 Allan Brewer-Carías, «El régimen constitucional de los servicios públicos en Venezuela» (ponencia, IV Congreso de la Asociación de Derecho Público de Mercosur, Curitiba, mayo de 2002), p. 9.

118 Tal como comenta Brewer-Carías: «*sólo por Ley puede erigirse una actividad como servicio público, es decir, cuya prestación resulta obligatoria para el Estado con las consecuentes limitaciones para los derechos y libertades de los particulares.* Véase: Allan Brewer-Carías, «Principios generales de la organización de la Administración Central con particular referencia a la Administración Ministerial», *Revista de Derecho Público,* n°2 (1980): 5-21, p. 13.

119 Véase: Gilberto Guerrero-Rocca, *Régimen de gestión, control y protección constitucional de los servicios públicos* (Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005). Disponible en: http://www.tsj.gob.ve/documents/10184/171159/Nuevos+Autores+N%C2%B0+10/6abf6b81-31ab-4d17-acf0-4e7623855633.

120 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo II, §2, cláusula 3: «*El Presidente tendrá la facultad de cubrir todas las vacantes que se produzcan durante el receso del Senado, mediante la concesión de nombramientos* que expirarán al final de su siguiente período de sesiones», resaltados añadidos.

a la ausencia del senado[121]. En ese caso, los nombramientos tienen un carácter temporal, y se agotan con la entrada en sesión del órgano que autoriza, mientras que, en el nuestro, el nombramiento es definitivo, haciendo nugatorio el control que ejerce el poder legislativo sobre estos nombramientos de máxima relevancia nacional, lo que vemos con recelo.

Los servicios de apoyo parlamentario

La Asamblea Nacional, como órgano del poder público que lleva adelante funciones fundamentales para el funcionamiento del Estado, cuenta, además de los órganos internos a los que nos hemos referido, con una estructura administrativa de servicios de asesoría y apoyo. Entre estos, el servicio de seguridad cuenta incluso con reconocimiento constitucional[122], mientras que los servicios de secretaría, legislativos, de comunicación, de participación ciudadana y administrativos son mencionados en el Reglamento Interior y de Debates[123]. En definitiva, la estructura de organización administrativa se formula a través de resolución de la junta directiva de la Asamblea Nacional y el reglamento orgánico interno[124].

La estructura actual —o, al menos, la última que fue publicada en Gaceta Oficial— data del año 2013[125], y se compone de tres niveles: (i) el nivel superior, (ii) las direcciones estratégicas y (iii) las direcciones ge-

121 Alexander Hamilton, «Federalist 67: The executive department», en *The Federalist Papers* (Alexander Hamilton, James Madison, John Jay), editado por Clinton Rossiter (Estados Unidos: Signet Classics, 2003), pp. 407-408.

122 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 21: «*Corresponde a la Asamblea Nacional: […] Organizar su servicio de seguridad interna*».

123 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículos 26 numeral 11 *«La Junta Directiva de la Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones: […] Garantizar el buen funcionamiento de los servicios de apoyo a la gestión de la Asamblea Nacional* […]» y 27 numeral 8: *«Son atribuciones del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional: […] Coordinar, conjuntamente con los Vicepresidentes o Vicepresidentas, los servicios de secretaría, los servicios legislativos, los servicios de comunicación y participación ciudadana y los servicios administrativos […]»*. Resaltados añadidos.

124 Asamblea Nacional. Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional, publicado en Gaceta Oficial n°6.792 (Extraordinario) de 18 de enero de 2024.

125 Asamblea Nacional. Acuerdo n°003-13 «mediante el cual se ordena la adecuación de la Estructura Administrativa de la Asamblea Nacional», publicado en Gaceta Oficial n°40.227 de 13 de agosto de 2013.

nerales de apoyo, siendo este último donde se concentra la mayor extensión de los servicios de apoyo parlamentario. Por otro lado, la Asamblea Nacional también se vincula en la dirección y financiamiento de cinco (05) fundaciones[126], así como al Instituto de Previsión Social del Parlamentario[127]. La información relativa a las fundaciones y el Instituto de Previsión Social del Parlamentario, lamentablemente, no es de público y fácil acceso, lo que compromete seriamente la gestión de los mismos.

En cuanto a la estructura interna, el nivel superior se refiere, primero, a la dirección general del despacho de la presidencia, las direcciones de despacho de las vicepresidencias, así como la dirección de auditoría interna del órgano legislativo. Luego, en cuanto a los servicios de secretaría, los mismos están divididos en las direcciones de (i) ceremonial y protocolo, (ii) servicios de secretaría, (iii) archivos y (iv) Museo Bolivariano. De seguidas, se encuentra la Consultoría Jurídica de la Asamblea Nacional, oficina de especial relevancia para la gestión de asuntos jurídicos del parlamento. Por último, se consagra la Escuela de Formación Integral «Dr. Carlos Escarrá Malavé», que, a su vez, gestiona la Biblioteca «Luis Beltrán Prieto Figueroa».

En cuanto a las direcciones estratégicas, se consagran: la de comunicación y relaciones institucionales, la de relaciones internacionales, la de patrimonio cultural y la de seguridad. Todas estas tienen a su cargo la gestión de los aspectos que sus nombres indican, tal como referimos, la dirección estratégica de seguridad es la única que tiene referencia constitucional, entendida en la norma fundamental como *«servicios de seguridad»*.

Por último, el nivel de mayor extensión contempla las direcciones generales de: investigación y desarrollo legislativo, participación ciudadana, planificación y presupuesto, gestión administrativa y de servicios, tecnologías de la información y desarrollo humano. Haremos una breve mención a la estructura interna de cada una de ellas, así como a su misión general dentro de la organización administrativa del Poder Legislativo.

126 Ante la opacidad generalizada en cuanto a las normas presupuestarias nacionales, advertimos que esta información fue obtenida a través de la resolución aprobatoria de la estructura de gastos para el año 2021. Véase: Asamblea Nacional. Resolución N°DP-2021-12, publicada en Gaceta Oficial n°41.081 de 5 de marzo de 2021.

127 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 23: *«La previsión y protección social de los parlamentarios estará a cargo del Instituto de Previsión Social del Parlamentario […]»*.

La dirección general de investigación y desarrollo legislativo es la heredera de las oficinas de investigación y asesoría del antiguo Congreso de la República, que se habían organizado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo[128]. Ahora, consolidadas bajo una única administración, existen las direcciones de: (i) investigación y asesoría económica y financiera, (ii) investigación de análisis político, (iii) investigación y asesoría en políticas sociales, (iv) investigación y asesoría histórica, (v) investigación y asesoría jurídica, (vi) información legislativa y (vii) publicaciones. Todas estas están encargadas de brindar a los diputados el apoyo necesario, en sus áreas de experticia, para poder llevar a buen puerto la función legislativa de la Asamblea Nacional.

Luego, la dirección general de participación ciudadana tiene su origen en parte de la estrategia de la colectividad política que ejerce el poder[129], y tiene a su cargo las direcciones de (i) promoción para la participación, (ii) cultura y (iii) medios alternativos comunitarios. A pesar de que sería natural que esta dirección, en tanto su objeto es el fomento de la participación ciudadana, gestionara aspectos como la atención al ciudadano, no es parte de su ámbito de competencias tal tarea, contradiciéndose así la estructura de organización de la Asamblea Nacional.

En lo que respecta a la dirección general de planificación y presupuesto, encuentra cauce en las direcciones de (i) desarrollo organizacional, (ii) planificación y (iii) presupuesto. A ésta corresponde una importante labor en materia de gestión financiera y desarrollo humano, motivo por el cual estimamos que sus actividades y direcciones podrían distribuirse entre éstas, con el fin de evitar duplicaciones. Actualmente, sin embargo, a la dirección general de gestión administrativa y de servicios se afilian las direcciones de (i) administración y finanzas y (ii) servicios generales únicamente; por otro lado, la dirección general de desarrollo humano tiene en sí a las direcciones de (i) planificación y desarrollo humano, (ii) administración de personal y (iii) bienestar social.

En último lugar, la dirección general de tecnologías de la información incorpora a las direcciones de (i) sistemas y (ii) telecomunicaciones, lo que nuevamente revela un solapamiento con las direcciones encargadas

128 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 187.

129 *Ídem.*

de los asuntos administrativos y de servicios, motivo por el cual bien podrían pasar a formar parte de aquella dirección, reduciendo así la extensa estructura que hoy existe para apoyar a la Asamblea Nacional.

Luego de descomponer la estructura interna, mencionaremos brevemente a las fundaciones que tienen dependencia directiva y financiera de la Asamblea Nacional. Estas son: (i) Fundación Cardiovascular de la Asamblea Nacional, creada bajo el nombre de Fundación del Congreso de la República para el Tratamiento Cardiovascular, con una función eminentemente social, la rehabilitación de pacientes cardiópatas; (ii) la Fundación Televisora de la Asamblea Nacional y (iii) Fundación Radio de la Asamblea Nacional, ambas conocidas por las siglas ANTV y AN-Radio, operadoras de los medios de difusión de las sesiones de la Asamblea Nacional[130]; (iv) Fundación Fondo Editorial de la Asamblea Nacional Willian Lara, la cual ha de tener por objeto apoyar financieramente las publicaciones que coordine la dirección respectiva y; (v) Fundación de Atención Integral al Pueblo Legislador, cuyo fin es la planificación y ejecución de programas de asistencia social, lo que no forma parte de la misión de la Asamblea Nacional y podría entrar en conflicto con los programas de la misma naturaleza llevados adelante por el Ejecutivo.

En síntesis, la organización administrativa de la Asamblea Nacional es confusa y se verifican duplicidades en oficinas que podrían y deberían ser resueltas. Lo más preocupante, sin embargo, es la ausencia de información oficial y disponible al público con respecto a la gestión de los servicios de apoyo y, especialmente, las fundaciones que están adscritas a la Asamblea Nacional, las cuales son, incluso, más opacas que la organización interna, lo cual desvirtúa la motivación por la que puedan existir y genera preocupantes oportunidades para la corrupción.

130 Como titulares de las concesiones del espectro radioeléctrico conferido a tal fin, gestionan la transmisión de información sobre la Asamblea Nacional. Luego de la derrota electoral sufrida por el oficialismo en diciembre de 2015, la entonces saliente composición de la Asamblea Nacional acordó transferir la administración de ambas fundaciones a los trabajadores, lo cual no tenía asidero legal y, en última instancia, presumimos que fue revocado con el retorno de la mayoría oficialista a la Asamblea Nacional en 2020.

La Condición del Diputado

Tal como hemos referido antes, la Asamblea Nacional está compuesta por miembros que se denominan diputados, que son electos por sufragio universal, directo y secreto, para períodos de cinco (05) años, con posibilidad de reelegirse indefinidamente. Los diputados son, según indica la norma constitucional *«representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto»*[131], y en dicha condición ejercen sus funciones, razón por la cual sus votos son personales, y exclusivamente sujetos a su conciencia[132].

El cargo de diputado es de dedicación exclusiva, e implica una perenne y cercana vinculación con los electores, tanto para atender a sus opiniones y sugerencias[133], como para informar sobre su gestión, incluida la rendición anual de cuenta a los electores de la circunscripción que representan[134]. Además de asistir a todas las sesiones plenarias —salvo causa de fuerza mayor que justifique su inasistencia, caso en el que debe convocarse a su suplente[135]—, los diputados están obligados a participar, con voz y voto, en, al menos, una Comisión Permanente[136].

En síntesis, los diputados a la Asamblea Nacional no son otra cosa que delegados representantes de la ciudadanía, en su condición de tal, han de cumplir a cabalidad con las labores asociadas al cargo, promoviendo y defendiendo, en especial, los intereses de los electores de su circunscripción —con ello, nos referimos al concepto amplio de *constituent,* y no exclusivamente a quienes ejercieron el voto en favor del diputado—.

Sobre el estatuto del diputado, existen dos aspectos de especial relevancia, a los que dedicaremos algunas líneas de estudio, ellos son: la po-

131 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 201.

132 *Ídem.*

133 *Ibid.*, artículo 197 y Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 13 numeral 2.

134 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 197: *«[… Los diputados] deben dar cuenta anualmente de su gestión a los electores y electoras de la circunscripción por la cual fueron elegidos y elegidas […]»* y Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 13 numeral 3.

135 El régimen de convocatoria de los suplentes está fijado en: Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 20 y 21.

136 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 13 numeral 5.

sibilidad de ser electo y ejercer las funciones del cargo, que se clasifican en condiciones de elegibilidad e inelegibilidad, así como las incompatibilidades; y los privilegios o prerrogativas que devienen del ejercicio del cargo como diputado, que son, en nuestro caso, la irresponsabilidad, la inmunidad y el aforamiento o fuero especial.

Elegibilidad, inelegibilidad e incompatibilidades

El principio general que informa los aspectos electorales de un sistema democrático es que cualquier elector puede ser candidato a cualquier cargo, satisfaciendo así la dimensión activa (elegir) y pasiva (ser elegido) del derecho al sufragio. Así, los electores en Venezuela son aquellos venezolanos —por nacimiento o naturalización— con al menos dieciocho (18) años de edad, que no estén sometidos a interdicción civil o inhabilitación política[137].

Por la fuerza de las circunstancias, corresponde dejar claro que la inhabilitación política a la que se hace referencia es aquella impuesta por sentencia judicial firme[138]. A pesar de lo que pueda sugerir el poder *de facto,* no es en modo alguno admisible la imposición de esta suspensión de derechos políticos por vía administrativa, ya que *«[e]llo no solo es inconstitucional, sino que también resulta una práctica contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)»*[139].

Dicho ello, debemos señalar que el principio general antes enunciado encuentra, en los casos de cargos de alta dirección del Estado, justificadas excepciones. Esto quiere decir que ocurre un agravamiento de los requisitos para poder ser electo a dichos cargos, incluyendo, y es la razón por la que lo traemos a colación, el cargo de diputado a la Asamblea

137 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 64.

138 *Ibid.*, artículo 42: *«[…] El ejercicio de la ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley».*

139 Roselis Díaz De Freitas, «Inhabilitaciones políticas por vía administrativa: otro atentado a la democracia en Venezuela», *Agenda Estado de Derecho,* publicado el 20 de septiembre de 2023. Disponible en: https://agendaestadodederecho.com/otro-atentado-a-la-democracia-en-venezuela/.

Nacional. Tal como ha señalado la Corte IDH, ello no constituye *per se,* una restricción indebida a los derechos políticos[140].

Incluso, el propio texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —o Pacto de San José— indica que la ley debe reglamentar el efectivo ejercicio de los derechos políticos, y que únicamente podrá hacerlo *«por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal»*[141] lo cual sirve como refuerzo a lo que hemos comentado antes, sobre la naturaleza de la inhabilitación política.

Ahora, las restricciones que se impongan a dichos derechos —por las razones que abiertamente admite la Convención—, deben ser, de igual forma, razonables en una sociedad democrática, y la Corte IDH ha sido además enfática en que *«[l]a restricción debe encontrase prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo»*[142].

En ese orden de ideas, encontramos que los requisitos de elegibilidad de los diputados en Venezuela, encuentran asidero en las razones explícitamente enunciadas por la Convención Americana, refiriéndose a la nacionalidad, la edad y la residencia[143], esta última en sentido estricto, como veremos. Describiremos, entonces, cada una de ellas, para, en síntesis, evaluar la razonabilidad de los requisitos, de acuerdo con el *test* que propone la Corte IDH.

En cuanto al requisito de nacionalidad, se requiere la nacionalidad venezolana, bien sea por nacimiento o por naturalización, aunque en este último caso, se suma un requisito de quince (15) años de residencia en

140 Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México.* Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 174 y *Caso Yatama vs. Nicaragua.* Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 206.

141 OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969), artículo 23.2: *«La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».*

142 Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua… op. cit.*, párr. 206 y *Caso Ricardo Canese.* Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 96.

143 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 188.

el territorio nacional, y como hemos señalado con anterioridad, el diputado venezolano por naturalización no podrá optar por los cargos de la junta directiva, que están reservados a los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad.

De seguidas, en materia de edad, la modulación con respecto a los electores en general es bastante moderada, al exigir una edad mínima de veintiún (21) años, solo tres más que el requisito para ser elector y la edad más baja consagrada para cualquier cargo de elección popular en el poder público nacional, coincidiendo con la de los legisladores estadales[144] y las de los concejales en el poder municipal[145].

En última instancia, sobre la residencia, hemos señalado que la misma se debe analizar en sentido estricto, no nos referimos a la residencia en el territorio nacional, que se erige como un requisito subsidiario en el caso de los venezolanos por naturalización, sino, más bien, a la residencia como requisito propio, cuyo sentido estricto deviene de la exigencia en un territorio determinado. En nuestro caso, para ser diputado, es necesario haber residido en la entidad correspondiente, al menos, cuatro años antes de la elección.

No podemos pasar por alto la deliberada ignorancia de esta última condición y es que, tal como señala Fernández *«[e]l administrador electoral ha consentido la violación de esta condición o requisito, permitiendo que candidatos sin arraigo en el circuito electoral, se puedan postular en dicho circuito sin tener los años de residencia requeridos»*[146]. Esto es atentatorio contra el principio de representación, que constituye el fundamento del requisito, procurando la identidad del representante con la de los representados a través de la pertenencia a una misma comunidad local.

144 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 162: *«[...]* Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, *la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial,* se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional […]», resaltados añadidos.

145 Venezuela. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en Gaceta Oficial n°6.015 (Extraordinario) de 28 de diciembre de 2010, artículo 93: *«Para ser concejal o concejala se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veintiún años de edad, y tener residencia en el Municipio durante, al menos, los tres últimos años previos a su elección»*, resaltados añadidos.

146 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* pp. 64-65.

La vulneración del requisito se ha materializado a través de una más que laxa interpretación, por vía reglamentaria, del requisito constitucional, entendiendo que los cuatro años de residencia pueden darse *«en cualquier momento antes de la elección»*[147]. Esto ha dado lugar a candidaturas de la máxima incongruencia, en donde los aspirantes siquiera son electores de la entidad correspondiente, consumándose, en definitiva, un fraude a la Constitución[148].

En suma, el consorcio de requisitos, de cumplirse, sería coherente con la jurisprudencia de la Corte IDH, puesto que los mismos tienen su origen en la propia Constitución; se basan en criterios razonables, reconocidos en el propio texto de la Convención; atienden, en conjunto, a un propósito útil y oportuno como es la preservación de la representación y la protección del cargo de diputado; y no significando un exagerado sacrificio de los derechos políticos en relación con el interés público resguardado, es estrictamente proporcional. Definitivamente, se cumple con todos los elementos y resultan razonables los requisitos.

Luego, es oportuno referirnos a las condiciones de inelegibilidad, también entendida como inelegibilidad relativa[149]. Estas pesan sobre personas que, aun cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no tienen la posibilidad de acceder al cargo de diputado, por mandato constitucional. Las restricciones en cuestión tienen un triple objeto, de acuerdo con Andueza: (i) protegen la independencia del legislativo, (ii) conservan la disciplina en la administración pública e (iii) impiden el ventajismo a

147 Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, adoptado por resolución nº130118-0005 de 18 de enero de 2013 y publicado en Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela nº15 (Extraordinario) de 21 de febrero de 2013, artículo 113: *«Para ser candidata o candidato a Diputada o Diputado a la Asamblea Nacional […] se requiere: […] Haber residido cuatro (4) años consecutivos en la entidad correspondiente, en cualquier momento antes de la elección».*

148 «CNE no exige que candidatos a diputados residan en los estados que aspiran representar en la AN», *Eugenio Martínez (puzkas)*, acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://puzkas.com/cne-no-exige-que-candidatos-a-diputados-residan-en-los-estados-que-aspiran-a-representar-en-la-an/.

149 Se entiende como inelegibilidad absoluta aquel caso en donde una persona carece o incumple los requisitos de elegibilidad. Sobre esto, véase: José Guilermo Andueza, *op. cit.,* p. 8.

través del uso de los recursos públicos[150], coincidiendo con el último, las aserciones de Aveledo[151].

Tal es el caso, en Venezuela, del presidente de la República, el vicepresidente, los ministros, el secretario de la presidencia, los presidentes o directores de institutos autónomos y empresas del Estado, así como los gobernadores, secretarios de gobierno y las autoridades del Distrito Capital, todos los cuales son inelegibles hasta cumplidos tres meses de su separación de los cargos. También es el caso de los funcionarios, sin importar el rango, municipales, estadales, nacionales, de institutos autónomos o de empresas del Estado —se excluyen los cargos accidentales, asistenciales, docentes o académicos—, mientras que la elección ocurra dentro de su ámbito territorial de competencia[152].

La condición de inelegibilidad sobre los altos funcionarios estadales y del distrito capital, aunque está inscrita en numeral propio, no tiene distinción alguna con la de los cargos nacionales, lo que fue oportunamente indicado por el constituyente Brewer-Carías[153], y que denota una errónea técnica legislativa, toda vez que el requisito pretendía ser una iteración del consagrado en la Constitución anterior[154], pero aquel lo disponía cuando la representación correspondía a la jurisdicción, haciéndolo distinto, lo que justificaba su enunciación por separado.

Además de lo expuesto, existen también las incompatibilidades, que tienen el mismo fin que las condiciones de inelegibilidad[155], pero no deben confundirse con éstas, puesto que sus consecuencias son distintas[156]. Nuestra Constitución consagra dos tipos de incompatibilidad, a unas las consideraremos de carácter económico, y a las otras, derivadas de la prohibición de ejercicio de más de un cargo público.

150 *Ibid.*, p. 9.

151 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.*, p. 157.

152 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 189.

153 Allan Brewer-Carías, *Tratado… op. cit.,* pp. 840-841.

154 Venezuela. Constitución de la República de Venezuela (1961), artículo 140. Consultada en: Rodolfo Vilchez (compilador), *op. cit.*

155 Tal como expresa Fernández: *«[las incompatibilidades] pretenden resguardar el decoro y la independencia de la función parlamentaria y el principio de la dedicación exclusiva en el ejercicio en el cargo».* Véase: Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 65.

156 José Guillermo Andueza, *op. cit.,* pp. 10-11.

En cuanto a las incompatibilidades de naturaleza económica, los diputados no pueden ser propietarios, administradores o directores de empresas que contraten con el Estado; y si en una votación surgiera un conflicto de interés económico, el diputado involucrado debe abstenerse[157]. Por otro lado, en lo atinente a la prohibición de acumulación de cargos públicos, los diputados no pueden aceptar o ejercer ningún cargo público —salvo actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales—, ya que ello implica la pérdida definitiva de su investidura[158], en virtud de la regla general por la que, al aceptar un segundo destino público remunerado, se pierde de automático el primero[159].

Prerrogativas parlamentarias

Las prerrogativas parlamentarias encuentran origen en el parlamentarismo inglés[160], y luego, en los países de tradición jurídica continental, en Francia[161]. De acuerdo con la doctrina inglesa, la noción de prerrogativa parlamentaria corresponde a:

> La suma de los derechos peculiares de los que goza cada cámara de forma colectiva [...] así como los miembros de cada cámara de forma individual, sin los cuales no podrían desempeñar sus funciones y los cuales exceden aquellos que poseen otros organismos o individuos. Así

157 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 190.

158 *Ibid*., artículo 191.

159 *Ibid*., artículo 148, resaltados añadidos:
Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales o docentes que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo, implica la renuncia del primero […].

160 La primera configuración concreta de éstas se encuentra en el artículo IX del *Bill of Rights* de 1689, que reza: *«That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament»*. Véase: «Bill of Rights [1688]», Legislation UK, acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction.

161 Indica la UIP: *«[…] el 23 de junio de 1789, la Asamblea Nacional había declarado que la figura de cada representante era inviolable»*. Véase: Toby Mendel, *La libertad de expresión para los parlamentos y los parlamentarios: importancia y alcance de la protección* (Francia: Unión Interparlamentaria, 2018), p. 109.

> pues, la prerrogativa, aunque forma parte de la ley de la tierra, es hasta cierto punto una exención del derecho común[162].

En tanto es una *exención del derecho común*, la idea de prerrogativa podría erróneamente confundirse con un privilegio o derecho singular de los parlamentarios. Nada más alejado de la realidad, y es que, como señala Fernández Segado:

> Resulta una evidencia obvia, que en [un Estado que se define como social y democrático de Derecho, que propugna la justicia e igualdad como valores superiores de su ordenamiento jurídico] no tienen cabida los privilegios, y menos aún pueden tenerla cuando, como acontece en el caso de las prerrogativas parlamentarias, inciden negativamente en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva[163].

Así, la existencia de las prerrogativas parlamentarias se erige como una garantía institucional del Poder Legislativo para su correcto funcionamiento, de modo que son, como articula la doctrina en España, eminentemente funcionales[164]. Es decir, su objeto es la *«salvaguarda del ejercicio de las funciones soberanas propias del Parlamento»*[165], materializada mediante la protección, diríamos, exorbitante, de los miembros del legislativo.

Lo anterior trae como consecuencia que las prerrogativas son, por un lado, indisponibles para su titular[166], y por otro, de interpretación estricta y restrictiva[167]. Así, se ratifica su carácter excepcional —y funcional—,

---

162 Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament,* 24ª edición, p. 203, citado en *House of Commons Procedure and Practice,* 3ª edición (2017), editado por Marc Bosc y André Gagnon. Disponible en: https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_03_1-e.html#footnote-457.

163 Francisco Fernández Segado, «La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España», *Foro, Nueva época,* nº14/2011 (2011): 13-72, p. 20.

164 Agustín de Argüelles. *Discurso preliminar a la Constitución de 1812* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981), p. 87: *«La absoluta libertad de las discusiones se ha asegurado con la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones en el ejercicio del cargo […]».*

165 Del original ***«salvaguardia** dell'esercizio delle funzioni sovrane spettanti al Parlamento»*, en: Italia. Corte Constitucional. Sentencia n°81 de 21 de marzo de 1975, consideración jurídica 3. Disponible en: https://giurcost.org/decisioni/1975/0081s-75.html.

166 *«[L]as prerrogativas son indisponibles para sus titulares debido a que se establecen no en interés de la persona del parlamentario, sino del órgano al que pertenecen».* Véase: Esperanza Gómez Corona, «Las prerrogativas parlamentarias: inviolabilidad, inmunidad y sus límites constitucionales», *Teoría y derecho,* nº31 (2021): 50-69, p. 52.

167 *«Las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros […]».* Véase: España. Tribunal Consti-

a la vez que se compatibiliza dicha noción con la idea general de un Estado de Derecho fundado en la igualdad, resguardando los derechos de los particulares —especialmente la tutela judicial efectiva— de posibles abusos de las prerrogativas.

En el caso venezolano, consagra nuestra Constitución, tal como ocurre en el caso español[168], una tríada de prerrogativas: la irresponsabilidad, la inmunidad y el fuero especial o aforamiento[169]. Sobre las dos primeras existe extenso estudio en la doctrina nacional, siendo la última usualmente no más que un acápite de breve mención. En nuestro caso, comentaremos los aspectos relevantes de las tres prerrogativas, haciendo el debido énfasis en los casos en donde han sido irrespetadas.

Irresponsabilidad

La irresponsabilidad —en otros ordenamientos denominada *inviolabilidad*[170]—, consiste en la imposibilidad de declaración de responsabilidad jurídica de los diputados por los *«votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones»*[171]. Así, los tribunales carecerán absolutamente de jurisdicción

tucional. Sentencia 51/1985 de 10 de abril, publicada en BOE nº119 de 18 de mayo de 1985, fundamento jurídico 6.

168 En España se consagran las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y aforamiento. Así lo expresa, en su artículo 71, la Constitución (publicada en BOE nº311 de 29 de diciembre de 1978):
1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.
3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. […]

169 Tulio Álvarez, «Privilegios del parlamento y prerrogativas del parlamentario como mecanismos de autonomía institucional», en *Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy: Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional en homenaje a José Guillermo Andueza,* Tomo II, coordinado por Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Caracas: UCAB, 2011), p. 374.

170 La terminología venezolana parece tener su antecedente próximo en la terminología francesa, que denomina a esta garantía *irresponsabilité,* así como el ordenamiento italiano, que la llama *insindacabilità* o *irresponsabilità;* el caso español, por el contrario, adopta la denominación *inviolabilidad.* Véase: Alessandro Pizorusso, «Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista», *Revista de las Cortes Generales,* nº2 (1984): 27-50, pp. 27-28.

171 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 199.

para hacer una determinación de responsabilidad jurídica, bien sea civil o penal, frente a los hechos eximidos[172]. La prerrogativa en cuestión es perpetua[173], de modo que no cesa con el fin del mandato parlamentario, sino que se extiende en el tiempo y es siempre oponible por el interesado para excluir la pretensión.

Como acertadamente señala Matheus[174], la irresponsabilidad encuentra límites en la facultad disciplinaria autónoma del Poder Legislativo —en nuestro caso, en cabeza del presidente de la Asamblea Nacional[175]—. El Reglamento Interior y de Debates es claro al señalar que los diputados *«sólo responderán ante los electores y electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución de la República, la ley y este Reglamento»*[176]. De modo que no queda comprometida la responsabilidad política —aquella que corresponde determinar a los electores—, ni la aplicación del régimen disciplinario. No es ello producto de una construcción académica, sino que tiene un sustento práctico relevante, así:

> [L]a disciplina parlamentaria es un límite a la prerrogativa de la irresponsabilidad, pero se trata, y esto hay que dejarlo claro, de un límite ad intra, interior, que no excede el ámbito de la propia Asamblea Nacional y que no tiene relevancia jurídica externa. Su única relevancia externa sería de otra naturaleza, no jurídica, y se identifica con los efectos políticos que eventualmente pudiesen sobrevenir por el hecho de que la opinión pública conozca de las sanciones disciplinarias de las cuales –intra muros– ha sido objeto un parlamentario[177].

Ahora bien, la cuestión más importante a determinar en materia de eficacia de la irresponsabilidad es la de la delimitación de la idea del *«ejercicio de sus funciones»*. Hay tesis disímiles en cuanto al alcance de esa idea, algunos postulan un alcance mínimo, entendiendo que *«la*

172 En ese sentido: Esperanza Gómez Corona, *op. cit.,* p. 55.

173 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 68.

174 Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *Revista de la Facultad de Derecho,* n°62-63 (2010): 59-80, pp. 64-65.

175 Véase: Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 76: *«La infracción de las reglas del debate por parte de un diputado o diputada motivará el llamado de atención por parte de la Presidencia […]».*

176 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 24.

177 Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *op. cit.,* p. 65. Resaltados añadidos.

actuación del parlamentario en el ejercicio regular de sus funciones, para la formación de la voluntad de la Cámara, debe inscribirse en el procedimiento constitucional y reglamentariamente establecido»[178]; por contraposición, otros autores avalan que la prerrogativa incluya todos los actos de *«relevancia política»* de los diputados, bien sea *intra muros* o *extra muros,* en virtud del principio de publicidad parlamentaria[179].

No nos corresponde hacer una valoración absoluta respecto al alcance de la irresponsabilidad, pues no existen suficientes elementos normativos que se decanten por una u otra tesis[180], pero consideramos oportuno plantear un mecanismo de determinación, a partir de las coordenadas que nos proveen las posiciones contrapuestas, con el fin de evaluar objetivamente los casos limítrofes u objetivamente ambiguos que puedan ocurrir en relación con la prerrogativa.

Así, existe un *núcleo duro* de la función parlamentaria, que corresponde a todos los actos que realiza el diputado dentro de la Asamblea Nacional, es decir, lo que está gobernado por el procedimiento parlamentario —los discursos, la introducción de mociones, a propuesta de proyectos de ley y los votos, tanto en plenaria como en las comisiones—. Sobre este ámbito, no queda duda de la eficacia de la irresponsabilidad, y será aplicable como correctivo únicamente la disciplina parlamentaria.

Luego, existe el ámbito de lo *no protegido,* que son aquellas conductas que no pueden ser, de ninguna manera, calificadas como ejercicio de la función parlamentaria, dígase, aquello que hace el diputado en su condición de ciudadano privado —conversaciones sostenidas sin ánimo político, intercambio de mensajes no relacionados con su labor parlamentaria, publicaciones en redes sociales relativas a su vida privada—. Sobre dichos actos no versa, ni podría versar, la irresponsabilidad par-

178 Francisco Fernández Segado, *op. cit.,* p. 28.

179 Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *op. cit.,* p. 63.

180 En el marco de la vigencia de la Constitución de 1961 tuvo lugar un amparo constitucional que puso a prueba, precisamente, los límites de la irresponsabilidad parlamentaria, adoptando entonces una posición restringida que delimitaba su alcance tan solo a las actividades emprendidas por un diputado o senador en el recinto de la cámara o comisiones. Véase: José Guillermo Andueza, Allan Brewer-Carías y Gerardo Fernández, *Los derechos del niño vs. los abusos parlamentarios de la libertad de expresión* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1994).

lamentaria, puesto que ello la convertiría en un privilegio incompatible con el Estado de Derecho.

La determinación de la zona intermedia, es decir, el *ámbito protegido fuera del núcleo duro,* debe hacerse en el caso concreto, puesto que de poca utilidad serían las aseveraciones absolutas. Para dicha determinación, es dable presumir su ineficacia —dado su carácter excepcional—, imponiendo la carga de la prueba de su aplicabilidad en el diputado que la pretenda. Dicho eso, se debe valorar el contexto y el contenido del acto, teniendo en mente que la finalidad es *«la salvaguarda del proceso de libre formación de la voluntad del [Poder Legislativo]»*[181], de modo que, al evaluar (i) dónde y cómo se llevó a cabo el acto y (ii) en qué consiste el acto, el juzgador deberá ponderar el aporte del mismo a la labor esencial del diputado como participante en la formación de la voluntad general.

Aunque suene de Perogrullo, el mecanismo puede arrojar resultados certeros. Dos ejemplos nos servirán para ilustrarlo. Señala Andueza que *«el congresista […] es responsable de un discurso pronunciado en mítin de su partido o en un escrito publicado en un diario»*[182], así, el maestro da al contexto una preponderancia definitiva, pero ¿qué ocurriría si la publicación en diario consiste en su valoración de un proyecto de ley, o si el discurso del mítin tiene por objeto denunciar la gestión gubernamental con el objeto de apostar a una investigación? Si así fuere, ambos actos, por su contenido, dirigido a aportar en la formación de la voluntad legislativa, deberían estar protegidos.

En otro sentido, Matheus considera que *«la presencia en los medios de comunicación por parte de los Diputados es una manera constitucionalmente lícita de dar eficacia al principio de publicidad parlamentaria, que sirve, a su vez, para contribuir a "la formación ciudadana"»*[183], no obstante, si el diputado concurriera a los medios en su cualidad de dirigente partidista para apoyar la candidatura presidencial que promueve su partido, no queda duda que el aporte a la discusión parlamentaria sería de mínimo a nulo, de modo que mal podría gozar ese acto de la garantía de la irresponsabilidad.

181 Esperanza Gómez Corona, *op. cit.,* p. 56.

182 José Guillermo Andueza, *El Congreso… op. cit.,* p. 19.

183 Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *op. cit.,* p. 63.

Visto cuanto antecede, el mecanismo ecléctico que formulamos permite reconciliar, en buena medida, la excepcionalidad de la irresponsabilidad con la necesidad funcional de considerar la actividad política y parlamentaria más allá del hemiciclo de sesiones, dando como resultado alguna certeza en cuanto al alcance de la prerrogativa de la irresponsabilidad, con el objeto de proteger la expresión parlamentaria y tener herramientas para escudriñar las ambigüedades con intención de superar los escollos que producen.

Inmunidad

La inmunidad parlamentaria es considerada la más polémica de las prerrogativas parlamentarias[184], susceptible de *«generar zonas inmunes al imperio de la ley»*[185]. En lo particular, no coincidimos con dichas afirmaciones, pero no tememos en reconocer que la inmunidad es un vestigio institucional de las ya superadas luchas de los parlamentos contra las coronas del Antiguo Régimen[186]. No en balde, la existencia de autoritarismos irrespetuosos de la voluntad popular ha dado un nuevo cariz y vigencia a la justificación de esta prerrogativa, tal como expondremos.

El carácter inequívocamente institucional de las prerrogativas, que antes hemos señalado, tiene su máxima expresión en este caso. La inmunidad no tiene otra intención que la de proteger la composición e integridad del Poder Legislativo[187], como bien señala Matheus:

> [A]unque la inmunidad ampara de manera directa a los Diputados individualmente considerados, estamos en presencia de una prerrogativa de alcance corporativo, que comprende en sus beneficios a los cuerpos legislativos considerados en su unidad y totalidad –en nuestro caso de la Asamblea Nacional–, y no del parlamentario individual. En definitiva, el objetivo jurídicamente perseguido con esta prerrogativa es la in-

184 Esperanza Gómez Corona, *op. cit.,* p. 57.

185 Francisco Fernández Segado, *op. cit.,* p. 39.

186 Ángel Bellán, *El estatus de los parlamentarios y los derechos fundamentales* (Madrid: Tecnos, 1992), p. 17.

187 Tal como señala Gómez Corona: *«[L]a finalidad de la inmunidad es bastante precisa: impedir que se utilice la persecución penal con fines políticos para alterar así el funcionamiento normal de las Cámaras o impedir la asistencia de uno de sus miembros».* Cfr. Esperanza Gómez Corona, *op. cit.,* p. 59.

> dependencia e integridad de las Cámaras parlamentarias, para que éstas no se vean afectadas en su composición o en su libertad de acción[188].

En similar sentido, se ha expresado que la inmunidad *«constituye una institución propia del Derecho Constitucional del sistema republicano, indisolublemente ligada al carácter democrático y fiscalizador del Parlamento […] cuya finalidad (telos) es la protección y libre ejercicio del mandato recibido por el electorado»*[189]. Es decir, la inmunidad encuentra justificación en tanto se enarbola como una garantía de funcionamiento del cuerpo legislativo, sin ese carácter, mal podría retenerse en el contexto actual del Estado de Derecho.

Lo anterior es el motivo por el cual, aunque la prerrogativa se retiene a título individual por cada diputado, el ejercicio de la misma es corporativo, a través del órgano legislativo en pleno[190], y bajo ningún concepto, puede servir como mecanismo de impunidad[191]. De tal modo, al consagrar la inmunidad como prerrogativa parlamentaria, la intención constituyente no es otra que la de permitirle al Poder Legislativo ser protagonista decisorio cuando contra uno de sus miembros —representante de la voluntad popular—, se pretenda la aplicación del *ius puniendi*.

La Constitución de la República consagra la inmunidad en los siguientes términos:

> Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo. De los presuntos delitos que cometan los o las integrantes de la Asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia.

---

188 Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *op. cit.,* p. 71.

189 Rafael Tobía, «La Inmunidad Parlamentaria en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia», *Revista de la Facultad de Derecho,* n°67-68 (2013): 9-44, p. 25.

190 *Ibid.,* p. 73.

191 Corte IDH. *Caso Barbosa de Souza y otros vs. Brasil.* Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021, párr. 100.

> Los funcionarios públicos o funcionarias públicas que violen la inmunidad de los o las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley[192].

De tal suerte, la inmunidad parlamentaria opera como una garantía adjetiva, manifestada en el estadio del derecho procesal penal, como un obstáculo al ejercicio de la acción penal[193], de modo que, mientras la inmunidad esté en vigencia —salvo la excepción constitucional que comentaremos—, queda vedado para las autoridades que participan en el proceso penal el arresto, detención, confinamiento o sometimiento a juicio penal, o incluso el registro personal o domiciliario[194].

A diferencia de la irresponsabilidad, esta prerrogativa encuentra limitación en el tiempo, procediendo desde la proclamación hasta que cese el mandato parlamentario. Que el punto de partida sea la proclamación —un acto electoral, que lleva a cabo el órgano respectivo[195]— y no el inicio del período de sesiones o la juramentación, refleja claramente la intención de proteger el resultado de la libre manifestación de voluntad general para la composición del Legislativo, evitando así que la misma sea anulada entre el día de la elección y el inicio de la labor parlamentaria[196].

El proceso a través del cual se allana la inmunidad parlamentaria es indisociable del procedimiento penal especial para el juzgamiento de los

192 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 200.

193 En tal sentido lo interpreta Vásquez González en: Magaly Vásquez González, *Derecho Procesal Penal Venezolano* (Caracas: abediciones, 2019), p. 60, al expresar:
[L]a Constitución y la Ley exigen una serie de requisitos de procedibilidad para intentar la acción en contra de alguno de los sujetos considerados por la enumeración prevista en el art. 266 Constitucional como altos funcionarios; por ello tal tramitación no constituye un obstáculo distinto a las excepciones, pues este supuesto queda comprendido en la previsión del literal e) del numeral 4 del artículo 28 del COPP.

194 Ello, a través de la interpretación histórica, sistemática y teleológica de la norma fundamental. Véase: Tulio Álvarez, «Privilegios del parlamento y prerrogativas del parlamentario como mecanismos de autonomía institucional» … *op. cit.,* p. 424.

195 Venezuela. Ley Orgánica de Procesos Electorales, artículo 123:
El Consejo Nacional Electoral, la Junta Nacional Electoral y las Juntas Electorales correspondientes, según el caso, procederán a proclamar a las candidatas y los candidatos que hubiesen resultado electas o electos de conformidad con el procedimiento de totalización y adjudicación, emitiéndoles las credenciales correspondientes.

196 Véase, sobre el tema: Rafael Tobía, *op. cit.,* pp. 26-28.

altos funcionarios de Estado, por ser éste un revestimiento de aquel. Así, este proceso inicia con la querella del Fiscal General de la República, posterior a la cual el Tribunal convoca a audiencia oral y pública —garantizando los derechos del acusado— y decide, declarando si existen o no méritos para el enjuiciamiento[197].

En el caso de que se estimara que existen los méritos, entonces el Tribunal debe solicitar el allanamiento de la inmunidad parlamentaria al diputado, por parte de la Asamblea Nacional. Recibida la autorización, la Asamblea designa una comisión especial para presentar un informe sobre el asunto —previo estudio en donde se garantice al diputado el debido proceso— a la plenaria. Si la comisión no presentare el informe en el tiempo establecido, se entenderá la solicitud por denegada; si fuera consignado, la plenaria deberá decidir sobre el asunto[198], en caso afirmativo, allanando efectivamente la inmunidad parlamentaria[199].

Es importante señalar que la Asamblea Nacional no debe, ni puede erigirse como un órgano cuasi jurisdiccional en su decisión sobre el allanamiento. Lo que debe hacer la Asamblea es *«una valoración del significado político de [las] acciones penales, que es precisamente lo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional»*[200], es decir, dada la imposibilidad que tiene el poder judicial de valorar la significancia política de la persecución penal de un diputado, es el Legislativo el que debe pronunciarse, teniendo en consideración el objeto funcional de la prerrogativa.

En línea con lo expuesto, para que la valoración realizada por la Asamblea Nacional carezca de cualquier arbitrariedad, y logre su cometido institucional, la decisión sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria debe, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana: (i)

197 Magaly Vásquez González, *op. cit.*, pp. 245-246.

198 Véase: Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 25.

199 El Reglamento Interior y de Debates señala, alternativamente, que *«[c]uando la gravedad del caso lo amerite, a solicitud de un diputado o diputada, o de la Junta Directiva, la plenaria podrá decidir sobre la autorización solicitada por el Tribunal Supremo de Justicia en la misma oportunidad en que se recibe dicha solicitud, o en la Sesión más próxima».* Dicha norma, consideramos, es atentatoria contra la libre y crítica formación de la voluntad de la cámara, impidiendo que la misma se procure los elementos necesarios para tomar una decisión sobre la procedencia de la persecución penal contra uno de sus miembros.

200 Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 39.

seguir un procedimiento célere claramente regulado y que respete las garantías del debido proceso, (ii) incluir un *test* de proporcionalidad que analice la acusación penal y tome en cuenta el impacto en el derecho de acceso a la justicia de terceros y; (iii) estar debidamente motivada, identificando o no un *fumus persecutionis* en la acción penal dirigida contra uno de sus miembros[201].

En el caso especial de la flagrancia, la inmunidad merece, cuanto menos, una matización. El delito se entiende como flagrante cuando se captura al autor mientras lo está cometiendo o cuando acaba de cometerlo[202], caso en el que no es necesaria la investigación penal, dada la certeza de la comisión del hecho punible y su autoría. En el supuesto de que un diputado fuera aprehendido en flagrancia, señala la norma fundamental que el mismo debe ser puesto en custodia en su residencia, para comunicar luego al Tribunal Supremo de Justicia de la situación[203].

El Tribunal Supremo de Justicia se ha valido de esta situación para fijar una doctrina abiertamente inconstitucional, por la cual prescinde del antejuicio de mérito, al indicar que *«en los casos de los delitos en flagrancia, no es procedente la institución del antejuicio de mérito»*[204], solicitando directamente

201 Corte IDH. *Caso Barbosa de Souza y otros vs. Brasil… op. cit.*, párr. 111.

202 Debemos señalar que nuestro Código Orgánico Procesal Penal, publicado en Gaceta Oficial n°6.644 (Extraordinario) de 17 de septiembre de 2021, en su artículo 234, incorpora una definición más amplia de flagrancia, susceptible de ser aplicada a casos fronterizos, que nos limitamos a reproducir:
Para los efectos de este Capítulo, se tendrá como delito flagrante el que se esté cometiendo o el que acaba de cometerse. También se tendrá como delito flagrante aquel por el cual el sospechoso o sospechosa se vea perseguido o perseguida por la autoridad policial, por la víctima o por el clamor público, o en el que se le sorprenda a poco de haberse cometido el hecho, en el mismo lugar o cerca del lugar donde se cometió, con armas, instrumentos u otros objetos que de alguna manera hagan presumir con fundamento que el o ella es el autor o autora.

203 El Código Orgánico Procesal Penal indica que el sospechoso aprehendido en flagrancia debe ser puesto a disposición del Ministerio Público en las doce horas siguientes, pero coincidimos con Matheus cuando señala que dicha norma debe ser desaplicada en favor del artículo 200 constitucional, que declara competente únicamente al Tribunal Supremo de Justicia. Véase: Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *op. cit.*, p. 79.

204 Esta interpretación se evidenció por primera vez en el caso del diputado Wilmer Azuaje. Cfr. Venezuela. Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°16 publicada el 22 de abril de 2010. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/tplen/abril/16-22410-2010-2010-00062.HTML.

el allanamiento de la inmunidad por parte de la Asamblea Nacional, a través de un proceso sumarísimo[205], en el que el diputado no goza de las garantías fundamentales del derecho a la defensa. Este criterio se ha hecho acompañar de un grosero desdibujamiento del concepto de flagrancia, con lo cual el Tribunal Supremo de Justicia tramitó con inverosímil eficiencia los casos de un importante contingente de diputados opositores miembros de la IV Legislatura de la Asamblea Nacional[206].

En conjunto con lo anterior, debemos llamar la atención sobre una desnaturalización absoluta de la inmunidad parlamentaria, ocurrida entre 2017 y 2020. Es el hecho que la inmunidad se confiere en razón de proteger al órgano legislativo, dejando en sus manos la decisión sobre la procedencia de un proceso penal contra uno de sus miembros, garantizando, así, su integridad. De ese modo, no puede entenderse como justificada la inmunidad parlamentaria si sobre ella se habilita para decidir a un órgano distinto a aquel del cual es parte el individuo acusado.

Durante el período de existencia de la írrita Asamblea Nacional Constituyente, y en conjunción con la tesis del desacato esgrimida por el Tribunal Supremo de Justicia, se tomó la irracional decisión de adjudicar a dicha Asamblea Nacional Constituyente la competencia de decidir sobre la inmunidad parlamentaria de los diputados de la Asamblea Nacional, dando lugar a una contradicción constitucional sin parangón[207]. Sin ninguna sorpresa, dicha competencia fue utilizada, sin excepción, para admitir la persecución política contra las figuras de la oposición titulares de un curul[208], revelando así que, frente a la inconveniencia de la mayoría

205 Rafael Badell Madrid, *Asalto al Parlamento* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2021), p. 121.

206 El fenómeno ha sido bien documentado por el prof. Badell Madrid, que detalla los casos en los que se ha ampliado hasta límites absurdos como pretexto para actuar sumariamente contra personajes relevantes de la oposición política. Véase: *ibid.*, pp. 124-140.

207 Véase: Carlos Ayala y Rafael Chavero, *La Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (2017-2019) El Leviatán de la democracia* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019), pp. 164-165.

208 Entre los casos de levantamiento de inmunidad, encontramos a los diputados: Julio Borges, Juan Requesens, Freddy Guevara, José Guerra, Tomás Guanipa, Juan Pablo García, Rafael Guzmán, Jorge Millán, Hernán Alemán, Carlos Lozano, Luis Stefanelli, Edgar Zambrano, Freddy Superlano, Sergio Vergara, Juan Andrés Mejía, Carlos Paparoni, Miguel Pizarro, Henry Ramos Allup, Juan Pablo Guanipa, Gilber Caro y Juan Guaidó. Véase «¿Por qué se crea y para qué ha servido la Asamblea Nacional Constituyente?»,

opositora, el poder optó por impedir —incluso físicamente, a través de la persecución penal de sus miembros— el funcionamiento del Poder Legislativo.

Fuero especial

La última prerrogativa que comentaremos es la del aforamiento o fuero especial. Esta prerrogativa consiste en una determinación *ex Constitutione*, del juez natural de los diputados[209], que sobrescribe la fijación que sobre ello pudiera hacer luego la ley penal. Es decir, la norma constitucional determina cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer de las causas penales contra los diputados. Al igual que la inmunidad, la prerrogativa en cuestión se extiende por el tiempo del mandato parlamentario, y en gran medida, su existencia está íntimamente ligada con ella, a modo de complemento.

Siendo cierto que el fuero especial encuentra razón de ser, en buena medida, como complemento a las demás prerrogativas, no es menos cierto que tiene, por sentido propio, también una motivación. El motivo detrás del mismo, remitiéndonos al ordenamiento jurídico español, es

> [P]roteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional frente a potenciales presiones externas o las que pudiese ejercer el propio encausado por razón del cargo político e institucional que desempeña. La prerrogativa […] preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento[210].

Creemos que el razonamiento es perfectamente trasladable a nuestro caso, más aún cuando consideramos que el constituyente ha asignado un fuero especial no sólo a los diputados, sino a todos los denominados altos funcionarios del Estado, a los cuales les asigna el Tribunal

---

Efecto Cocuyo, acceso en noviembre de 2024, https://efectococuyo.com/politica/porque-se-crea-y-para-que-ha-servido-la-asamblea-nacional-constituyente/.

209 Juan Miguel Matheus, «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999», *op. cit.*, p. 74.

210 España. Tribunal Constitucional. Sentencia 22/1997 de 11 de febrero, publicada en BOE n°63 de 14 de marzo de3 1997, fundamento jurídico 6.

Supremo de Justicia en Sala Plena como juez natural[211]. En el caso de los diputados, lo es también el mismo órgano respecto del antejuicio de mérito, como hemos comentado arriba. De tal modo, por la relevancia institucional del asunto, ha querido el constituyente que se encargue el más alto tribunal de la República, previendo que el mismo, en tanto máxima autoridad, no estará sometido a presiones, y su decisión no estará movida por otra razón que no sea el derecho.

En distingo con el caso español, en donde la prerrogativa se ejerce en cualquier proceso penal, nuestra Constitución lo limita al señalar que al Tribunal Supremo de Justicia corresponde:

> Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento […] de los o las integrantes de la Asamblea Nacional […] y, en caso afirmativo, remitir los autos al Fiscal o a la Fiscal General de la República, o a quien haga sus veces, si fuere el caso; y si el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta sentencia definitiva[212].

La literalidad de la norma tiene poco sentido histórico, siendo que el régimen constitucional anterior señalaba que la entonces Corte Suprema de Justicia debía *«pasar los autos al tribunal ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, cuando se trate de delitos políticos […]»*[213], lo cual, además, es cónsono con el objeto de la prerrogativa y con el régimen general del debido proceso, signando de excepcionalidad la participación de la más alta instancia judicial, por las razones que ahora comentaremos.

Para la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, esto no pasó desapercibido, razón por la cual la misma dictó una sentencia —no exenta de críticas[214]— que alteró absolutamente la literalidad de la norma, en los términos que transcribimos de seguidas[215]:

211 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 266, numeral 3.

212 *Ídem.*

213 Venezuela. Constitución de la República de Venezuela (1961), artículo 215 numeral 2. Consultada en: Rodolfo Vilchez (compilador), *op. cit.*

214 Véase: Allan Brewer-Carías, «La ilegítima mutación de la constitución hecha por el juez constitucional en materia de antejuicios de mérito de altos funcionarios del Estado», *Revista de Derecho Público,* n°116 (2008): 261-266.

215 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°1.684 de 4 de noviembre de 2008. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1684-41108-2008-08-1016.HTML.

> Ahora bien, atribuirle a la Sala Plena de este Máximo Tribunal el conocimiento de las causas instauradas contra los altos funcionarios públicos cuando el delito por ellos presuntamente cometido fuese calificado como "delito común", revela la existencia de un error material del Constituyente de 1999, y con ello una inconsistencia de la norma, es decir, que la solución aportada no responde a las propiedades que tomó en cuenta el mismo Constituyente para establecer el supuesto de hecho de dicha consecuencia jurídica. Siendo así, se está en presencia de un enunciado que presenta una laguna, que a su vez conduce a una solución jurídica ilógica e inaceptable.
>
> En efecto, al omitir la referencia a los delitos políticos, la conclusión por argumento "a contrario sensu" es que el Constituyente dispuso que solo si el delito es común corresponderá a la Sala Plena el enjuiciamiento de los altos funcionarios comprendidos en el cardinal 3 del artículo 266; mientras que si se tratare de un delito de naturaleza política deberán seguir conociendo del juicio los tribunales ordinarios. Tal conclusión es absurda. […]
>
> En tal sentido, a los efectos de dar una solución que resulte coherente o pertinente con las propiedades del supuesto de hecho, esta Sala considera que en caso de darse los elementos anteriormente mencionados, deben remitirse los autos al Fiscal o a la Fiscal General de la República o a quien haga sus veces, si el delito fuere común a los fines contemplados en el Código Orgánico Procesal Penal; y si el delito fuere político, continuará conociendo de la causa el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Plena, hasta la sentencia definitiva.

Así, la Sala reconfiguró, o más bien, retrotrajo la norma constitucional a su versión más coherente, consagrada en el texto constitucional anterior. De tal forma, la prerrogativa del fuero especial se confina a los casos de delitos políticos, los cuales, por su naturaleza, conciernen de manera inequívoca al Tribunal Supremo de Justicia, mientras que los delitos comunes, por contrario, han de ser juzgados por el juez que determina la ley. Podríamos hablar entonces de una definición relativa del derecho al juez natural a nivel constitucional.

Esta nos parece la solución más acertada, dado que, como bien ha relatado la doctrina española[216], la determinación de la más alta instancia

216 Francisco Fernández Segado, *op. cit.,* p. 65-66.

jurisdiccional como fuero especial implica la inexistencia de la garantía de doble instancia, que es un elemento fundamental del debido proceso. El Tribunal Constitucional español, en aquel caso, ha señalado que *«esas particulares garantías que acompañan a Senadores y Diputados disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer […] es el superior en la vía judicial ordinaria»*[217].

A nuestro juicio, dicho argumento no es capaz de justificar por sí misma la supresión de una garantía de tal magnitud como lo es la doble instancia, razón por la cual valoramos positivamente la posición nacional, que consideramos más garantista, permitiendo que, en casos en los que el interés nacional pudiera estar menos comprometido —partiendo de la premisa de que, por la cualidad personal del sujeto, siempre lo estará en alguna medida— el proceso se tramite por su camino natural, que es el determinado por la ley penal.

Como último comentario en esta área, somos de la opinión de que, en el caso de que en los juicios adelantados por la Sala Plena ocurriera alguna vulneración a las garantías fundamentales del debido proceso, se habilitaría inmediatamente al afectado a ejercer su derecho de amparo, solicitando a la jurisdicción constitucional que actúe en la materia. Acaso, podría ello ser causal para que la sentencia del asunto sea también revisable en sede constitucional, pero más aún, capaz de producir responsabilidad internacional del Estado por violación de sus obligaciones consagradas en los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, todo lo cual se erige como herramienta para la búsqueda de reparación integral por parte de la persona afectada.

Funciones de la Asamblea Nacional

Siendo que a la Asamblea Nacional corresponde el ejercicio del poder legislativo nacional, una concepción restringida y superficial de la Asamblea entendería que la función legislativa es su única función constitucional. Sin embargo, la propia lectura del texto fundamental revela la multiplicidad de funciones que ejerce, dentro del sistema constitucional, el órgano legislativo nacional.

217 España. Tribunal Constitucional. Sentencia 51/1985, *op. cit.*, fundamento jurídico 3.

Así, nos corresponde abordar las funciones de la Asamblea Nacional, sin que este estudio tenga carácter exhaustivo en la individualidad de cada función, sino enumerarlas y describirlas, haciendo énfasis en el análisis de los aspectos más determinantes o problemáticos del sistema, dada la naturaleza de esta obra, buscando aportar, al mismo tiempo, a una comprensión integral de la pluralidad de competencias de la Asamblea Nacional.

Las funciones del legislativo han sido clasificadas de distintas maneras por distintos autores. Algunos consideran cuatro funciones como las más relevantes[218], otros estudian hasta siete[219]; esto se debe a disímiles compresiones del alcance de cada función, que resulta en la idea de que ciertas competencias corresponden a una u otra función, según el énfasis de cada autor. Para nuestros efectos, creemos que las competencias son susceptibles de ser clasificadas en las funciones (i) representativa, (ii) política, (iii) administrativa, (iv) contralora y (v) legislativa.

Una advertencia necesaria, al iniciar esta sección, es que, al exponer y analizar las competencias de la Asamblea Nacional, no haremos alusión a cuál es la mayoría necesaria para el ejercicio de dichas competencias. Esto, en virtud de que posteriormente, en lo atinente al régimen de trabajo, haremos un estudio detallado de las mayorías que exige el ordenamiento jurídico para el ejercicio de las funciones de la Asamblea Nacional, de modo que nos reservaremos para aquel momento los comentarios sobre este aspecto.

Función representativa

La función representativa es la que, conceptualmente, da origen y significado al parlamento como órgano del poder público, además, constituye el fundamento sobre el cual éste ejerce el resto de las funciones que

218 Es el caso de García Soto, que habla de la función representativa, la función legislativa, la función política y la función de control. Véase: Carlos García Soto, *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2016), pp. 34-35.

219 Señala Fernández que las funciones son: legislativa, contralora, presupuestaria, política y de orientación, judicial y administrativa. Véase: Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 75.

le asigna el sistema constitucional[220]. Consiste, en esencia, en que en el seno de la Asamblea Nacional convivan los representantes electos de la sociedad, de modo que se entiende que es *«la sociedad legislando»*[221].

La idea de representación, que también encuentra sustento en nuestra norma constitucional cuando declara que *«[l]os diputados o diputadas son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto […]»*[222]. De tal suerte, si lo que se pretende es que sea la sociedad que legisle a través de ellos, la acepción que debe darse al término representación es la de *«sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función […]»*[223], dígase, el diputado ejerce sus funciones —en una lógica contractualista— por mandato[224] de la población manifestado en el proceso electoral, vinculándose así estrictamente a sus intereses, que debe tener presentes en todo momento.

En tanto es un cuerpo electivo, la Asamblea Nacional además tiene una vocación de reflejar la pluralidad social, permitiendo que sus miembros tengan orígenes diversos, que reflejan la composición, asimismo diversa, de la sociedad que representan[225]. Esta idea es habilitante para la toma de medidas positivas que afectan la composición de los órganos legislativos, con miras a garantizar la presencia de grupos históricamente discriminados, cuya participación se estima clave para una más efectiva representación. En Venezuela, siguiendo la tendencia general, ello ha sido el caso para los indígenas, a nivel constitucional[226] y las mujeres, aunque ni siquiera en rango legal[227].

220 Carlos García Soto, *op. cit.,* p. 34 y Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 95.

221 Juan Miguel Matheus, *La Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 45.

222 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 201.

223 «Representar (sexta acepción)», *Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española*, acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://dle.rae.es/representar.

224 Como referencia, véase: Venezuela. Código Civil, publicado en Gaceta Oficial nº2.990 (Extraordinario) de 26 de julio de 1982, artículo 1.684: *«El mandato es un contrato por el cual una persona se obliga gratuitamente, o mediante salario, a ejecutar uno o más negocios por cuenta de otra, que la ha encargado de ello».*

225 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 95.

226 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 186: *«[...] Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres […]».*

227 El CNE ha publicado consistentemente para cada elección parlamentaria nacional, una resolución destinada a promover la composición paritaria del órgano legislativo, exigiendo que las postulaciones por lista realizadas por los partidos políticos se hagan a

Si bien cada diputado representa a sus electores, la función representativa al referirnos al pleno de la Asamblea Nacional pretende que la misma refleje los intereses de la comunidad nacional, siendo que, de esa manera, se da paso a la construcción de la voluntad general. Para esto, el órgano adquiere un segundo matiz fundamental, además de representativo, es deliberante. Tal como señala Aveledo:

> Las tensiones y los conflictos de la sociedad nacional deben encontrar en el Parlamento canales de expresión y procesamiento, y espacios para la búsqueda de soluciones y consensos. Esa es tarea esencial de la política y para eso existe el órgano parlamentario[228].

En ese sentido, la deliberación es la herramienta y el proceso a través del cual ocurre lo anterior, entiéndase, a través de la deliberación es que los miembros del Poder Legislativo alcanzan la formulación de la voluntad nacional, que representan en conjunto. El significado del término deliberar se refiere a *«considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos»*[229], y jurídicamente, se entiende por deliberación al *«examen de propuestas y contraste de opiniones entre los miembros de un órgano colegiado»*[230].

La necesidad de la deliberación radica en el hecho innegable de que *«la sociedad no es unánime, así que sería un contrasentido que su representación lo fuera»*[231], lo que da lugar a que las distintas posiciones e intereses que conviven en el seno del Poder Legislativo logren dar con consensos necesarios para la vida en democracia, a través de la consideración —o examen de propuestas— y el contraste —de pros y contras— entre las opiniones disímiles que, como en la sociedad, coexisten en el parlamento. En

---

razón de cincuenta por ciento (50%) para cada género. Lamentablemente, ello ha sido infructuoso, pues la representación femenina nunca ha llegado siquiera al treinta y cuatro por ciento (34%) de los escaños. Para muestra, en la elección parlamentaria de 2020, las organizaciones políticas incumplieron sistemáticamente con las reglas de paridad y alternabilidad de las listas. Véase: CEPAZ, *La paridad de género en Venezuela continúa en deuda. Elecciones parlamentarias 2020* (Caracas: CEPAZ, 2020).

228 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 96.

229 «Deliberar», *Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española*, acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://dle.rae.es/deliberar.

230 «Deliberación», *Diccionario Panhispánico de Español Jurídico – Real Academia Española,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/deliberaci%C3%B3n.

231 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 62.

otras palabras, la deliberación es un *«método complejo para la constitución de la voluntad estatal»*[232].

En ejercicio de su función representativa, por último, el Poder Legislativo orienta la acción de gobierno[233], en su foro conviven y se enfrentan —a través del contraste de ideas— las fuerzas afines al gobierno y las correspondientes a su oposición. Los debates y deliberaciones que allí ocurren tienen la vocación de reflejar las posturas políticas que hacen vida en el país, al mismo tiempo que esclarecen al electorado sobre el rumbo de la acción estatal, bien sea exponiéndola y apoyándola —el gobierno— o cuestionándola y sugiriendo alternativas —la oposición—, en suma, como bien señala Fernández: *«[e]n el parlamento se hace política»*[234].

Función política

La referencia a la función política del Poder Legislativo encuentra disímiles alcances según el autor que se consulte. Así, Fernández denomina función política al contenido de lo que nosotros hemos antes sugerido como función representativa, dígase, deliberar sobre los asuntos de Estado y orientar la acción de gobierno[235]; por otro lado, Aveledo alude a las funciones políticas como categoría, dentro de la cual refiere a la representativa, la deliberativa y la de orientación[236].

En nuestro caso, entenderemos por función política aquella en donde la Asamblea Nacional incide (i) sobre el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; (ii) sobre la conformación de los demás poderes públicos[237] —excluyendo los actos que, por su naturaleza, se identifiquen con la función de control—; o, por su naturaleza dual, (iii) sobre la modificación de la Constitución. Esta noción de la función política involucra aquello que el Legislativo asuma por virtud de la Constitución y que no estén referidas a otras funciones, incluidas aquellas competen-

232 Juan Carlos Cervantes, *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso* (México: Serie Roja, 2012), p. 122.

233 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 96.

234 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 109.

235 *Ibid.*, p. 110.

236 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* pp. 95-97.

237 Carlos García Soto, *op. cit.,* p. 60.

cias que sean *«de naturaleza electoral […] o en los procesos de enmienda y reforma constitucional»*[238].

Sobre el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos

En lo que alude a los derechos políticos de los ciudadanos, nos encontramos con todas las iniciativas que tienen por objeto que la Asamblea Nacional procure (i) la participación de los ciudadanos en la formación directa de la voluntad popular, (ii) la transferencia de competencias a instancias estadales o locales y (iii) lo relativo a la amnistía y honores para los ciudadanos afectados por dichas medidas.

Sobre el aspecto (i) en tanto nuestra Constitución se deslinda de la clásica democracia representativa, para transitar hacia la democracia *«participativa y protagónica»*[239], la institución del referendo se hace presente, por ser *«la forma más practicada de participación directa de los ciudadanos»*[240] que se ha extendido en las democracias modernas como complemento y control a la democracia representativa[241]. De tal forma, el inicio del trámite de los referendos se entiende como una apertura al ejercicio directo de los derechos políticos por parte de los ciudadanos[242].

238 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 95.

239 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, preámbulo: *«El pueblo de Venezuela […] con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica […]».*

240 Eva Sáenz Royo, «La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España», *Revista Española de Derecho Constitucional,* n°108 (2016): 123-153, p. 125.

241 *Ibid*., p. 149.

242 El contenido del artículo 23 (derechos políticos) de la CADH, incluye la participación directa en el manejo de los asuntos públicos, así se ha expresado, entre otros, en: Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua… op. cit*., párr. 196:
La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

De tal modo, se instituye el referendo popular[243] como mecanismo para la toma de decisiones directa de la ciudadanía en nuestro sistema, teniendo el Poder Legislativo un rol clave en los mismos, siguiendo la tendencia latinoamericana[244]. Así las cosas, la Asamblea Nacional puede acordar la realización de referendos consultivos sobre materias de especial trascendencia nacional[245], someter proyectos de ley a referendo aprobatorio[246] y someter a referendo aprobatorio los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren *«comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales»*[247].

Luego, en lo que refiere al punto (ii) debemos enmarcarnos en la forma de Estado federal descentralizada consagrada en la Constitución[248]. El caso es que, apartándonos de la nominalidad, el federalismo según nuestro sistema constitucional está seriamente limitado[249], siendo que éste se comprende erróneamente a través del principio de descentralización[250]. En todo caso, a través de ese prisma es que se le atribuye a la

243 Tal es la denominación que recoge la Constitución para el género de referendos que consagra en sí, dígase: consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio.

244 Tal como evidencia Welp: *«El referendo en manos de las autoridades, facultativo o «desde arriba» es el que ha predominado».* Véase: Yanina Welp, «El referendo en América Latina: diseños institucionales y equilibrios de poder», *Nueva Sociedad,* nº228 (2010): 26-42, p. 36.

245 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 71.

246 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 73.

247 *Ídem.* Siguiendo una tendencia europea —y en consonancia con la pretensión integracionista latinoamericana de la Constitución, o, cuanto menos, del proyecto político constituyente— según se evidencia en: Eva Sáenz Arroyo, *op. cit.,* p. 135:
Resulta cada vez más habitual como materia de referendo obligatorio la adhesión a comunidades supranacionales (art. 140.1 de la Constitución suiza), la cesión de soberanía a organizaciones internacionales (art. 20 de la Constitución danesa) o las reformas dentro de esas comunidades supranacionales.

248 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 4: *«La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución […]».*

249 Allan Brewer-Carías, «El "Estado federal descentralizado" y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional» (ponencia, Seminario Internacional sobre Federalismo y Regionalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, noviembre de 2003). Disponible en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/447.-418.-La-Federaci%C3%B3n-en-Venezuela.-Situaci%C3%B3n-y-perspectiva.pdf.

250 Gianni Lanzilotta, «El federalismo en la República Bolivariana de Venezuela» (tesis de Maestría, Universidad Católica Andrés Bello, 2021), pp. 285-286. Disponible en: https://saber.ucab.edu.ve/handle/123456789/20576.

Asamblea Nacional a transferir competencias del poder nacional a los estados o municipios[251], en ejecución de la política nacional que encarna el principio de descentralización consagrado por la norma fundamental[252].

De seguidas, sobre (iii) la amnistía y los honores. El contenido de estas dos competencias hace que, entre sí, no exista más conexión que la decisión del constituyente de hacer reposar en el Legislativo el poder de ejercerlas. Sobre cada una, es relevante apuntar algunos temas.

La amnistía es *«una medida preminentemente política […] que tiene efectos generales, que se toma en consideración a la infracción (delitos políticos y conexos) y no al reo»*[253]. La Asamblea Nacional puede decretar amnistías[254] a través de un acto que reviste forma de ley, que *«beneficia y ampara tanto a las personas que están siendo procesadas como a las que ya han sido condenadas […] por la perpetración del delito o los delitos […] comprendidos en [sus] disposiciones»*[255].

Conferir honores le corresponde a la Asamblea Nacional, previa recomendación del presidente, gobernadores o rectores de Universidades nacionales, al acordar que a venezolanos con (i) al menos veinticinco (25) años de fallecidos y (ii) que hayan prestado servicios eminentes a la República, se les concedan los honores del panteón nacional[256]. La Sala Constitucional, valida de la inconstitucional tesis del desacato, confirió al ejecutivo nacional la potestad de conceder estos honores de forma unilateral, en abierto desmedro del texto fundamental[257], alterando in-

251 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 157: *«La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización».*

252 *Ibid.*, artículo 158.

253 Andrés Cervantes Valarezo, «Constitucionalismo abusivo y amnistía en Venezuela», *Revista de Estudios Jurídicos – Segunda época,* n°17 (2017): p. 12. Disponible en: https://doi.org/10.17561/rej.n17.a3.

254 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 5: *«Corresponde a la Asamblea Nacional: […] Decretar amnistías».*

255 Hernando Grisanti Aveledo. *Lecciones de Derecho Penal. Parte general,* 28ª edición (Caracas: Vadell hermanos, 2017), p. 308.

256 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 15.

257 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°06 de 20 de enero de 2017. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/195203-06-20117-2017-17-0080.HTML.

equívocamente la norma, que designa a la Asamblea Nacional como órgano encargado de decidir sobre los honores, y al presidente meramente como uno de los capaces para recomendar tal acción.

Sobre la conformación de otros poderes públicos

El poder legislativo puede designar, a través de procesos electivos, a funcionarios del Estado. En estos casos, el órgano legislativo se constituye en verdadero cuerpo electoral[258]. En el sistema constitucional venezolano, la Asamblea Nacional tiene activa participación en la conformación de órganos del poder judicial, electoral y ciudadano, en todos los casos, participa como cuerpo electoral, como veremos de seguidas.

En lo relativo al poder judicial, la Asamblea Nacional participa en el complejo proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. El legislativo es el encargado de designar a los miembros del Comité de Postulaciones Judiciales[259], y luego de las preselecciones realizadas por éste y el Poder Ciudadano, en plenaria, realiza la selección definitiva de los magistrados para su único período de doce (12) años[260].

Su participación es similar en lo que refiere a la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral. Siendo que tres (03) rectores y sus seis (06) suplentes deben ser postulados por la sociedad civil[261], quiso el legislador que ello fuera canalizado por un Comité de Postulaciones

258 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 100.

259 De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, publicada en Gaceta Oficial n°6.684 (Extraordinario) de 19 de enero de 2022, en su artículo 65, el Comité está compuesto por veintiún (21) miembros, de los cuales once (11) son diputados de la Asamblea Nacional, lo que es contradictorio con la intención constitucional de conformación de un Comité de Postulaciones Judiciales conformado por la sociedad civil.

260 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 264.

261 *Ibid.*, artículo 296.

Electorales, designado por la propia Asamblea[262]. Luego, le corresponde también hacer la selección definitiva de todos los rectores[263].

Para ello, al inicio del período constitucional de siete (07) años, designa a los tres rectores entre los postulados de la sociedad civil, y a la mitad del período, a los dos postulados por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y el Poder Ciudadano, respectivamente[264]. La Asamblea puede reelegir, a través del mismo procedimiento, a los rectores hasta por dos períodos adicionales[265].

La Asamblea Nacional también es la encargada de seleccionar a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano —Fiscal General de la República, Contralor General de la República y Defensor del Pueblo—. Regularmente, la Asamblea Nacional debe seleccionarlos de una terna propuesta por el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano[266], el cual es designado por el Consejo Moral Republicano en funciones[267]. En caso de que el Comité de Evaluación de Postulaciones no fuera convocado, será directamente la Asamblea Nacional la encargada de elegir a los titulares de los cargos[268].

Como quiera que corresponde a la Asamblea Nacional la designación de los cargos que hemos referido, también le corresponde, por el principio de paralelismo de las formas, la destitución o remoción de estos mismos sujetos. También exploraremos la participación del Legislativo en el supuesto de declaración de una falta absoluta del presidente, aun-

262 Según la Ley Orgánica del Poder Electoral, publicada en Gaceta Oficial n°37.573 de 19 de noviembre de 2002, en su artículo 19, su conformación, al igual que la del Comité de Postulaciones Judiciales, es de veintiún (21) miembros, de los cuales once (11) son diputados. De conformidad con el artículo 29 *ejusdem,* este comité se encarga de recibir y tramitar las postulaciones, luego de lo cual remite una lista de elegibles a la Asamblea Nacional.

263 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 296.

264 Venezuela. Ley Orgánica del Poder Electoral, artículo 30.

265 Venezuela. Ley Orgánica del Poder Electoral, artículo 8: *«El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco (5) miembros, denominados Rectoras o Rectores […] designadas o designados por la Asamblea Nacional […] y podrán ser reelegidas o reelegidos en sus cargos hasta un máximo de dos (2) períodos adicionales […]».*

266 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 279.

267 Venezuela. Ley Orgánica del Poder Ciudadano, publicada en Gaceta Oficial n°37.310 de 25 de octubre de 2001, artículo 23.

268 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 279.

que vale señalar que éste último caso es una mixtura entre la función política y la función contralora.

En el caso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, la Asamblea Nacional puede acordar su remoción cuando estos hayan estado incursos en una falta grave[269], que debe ser calificada por el Poder Ciudadano[270]. Luego de recibidas las actuaciones del Consejo Moral Re-

269 De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, en su artículo 62, son faltas graves:
1. Las que establecen la Ley Orgánica del Poder Ciudadano y el Código de Ética de la Jueza Venezolana y el Juez Venezolano; 2. Manifiesta incapacidad física o mental permanente, certificada por una junta médica que designe el Tribunal Supremo de Justicia previa autorización de la Asamblea Nacional; 3. No ser imparcial o independiente en el ejercicio de sus funciones; 4. Eximirse del ejercicio de sus funciones, salvo en los casos de inhibición o recusación; 5. Llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante; 6. Realizar actividades incompatibles con sus funciones, por sí o por interpuestas personas; 7. Ejercer simultáneamente otro cargo público remunerado, salvo lo que se dispone para cargos académicos o docentes a que se refiere esta Ley; 8. Abandonar el cargo y así lo declare el Tribunal Supremo de Justicia; 9. Incumplir o incurrir en negligencia manifiesta en el ejercicio de sus atribuciones y deberes; 10. Que sus actos públicos atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial y de los órganos que represente; 11. Cometer hechos graves que, constitutivos o no de delito, pongan en peligro su credibilidad e imparcialidad y comprometan la dignidad del cargo; 12. Cuando ejerzan influencia directa en la designación de quienes cumplan funciones públicas; 13. Cuando incurran en abuso o exceso de autoridad; 14. Cuando incurran en grave e inexcusable error de derecho, cohecho, prevaricación, dolo o denegación de justicia; 15. Cuando hubiere suministrado datos falsos con motivo de su postulación como Magistrada o Magistrado a la fecha de la misma, que impida conocer o tergiverse el cumplimiento de los requisitos exigidos en esta Ley y en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; 16. Cuando la actitud pública de las Magistradas o Magistrados atente contra el funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, de alguna de sus salas o del Poder Judicial; 17. Cuando infrinjan algunas de las prohibiciones que están establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes.
Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, a la cual remite la norma antes transcrita, entiende como faltas graves, en su artículo 11:
1. Cuando atenten, amenacen, o lesionen la ética pública y la moral administrativa establecida en la presente Ley; 2. Cuando incurran en algunas de las causales de destitución del cargo previsto en el Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana; 3. Cuando actúen con grave e inexcusable ignorancia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de la ley y del derecho; 4. Cuando adopten decisiones que atenten o lesionen los intereses de la Nación; 5. Cuando violen, amenacen, o menoscaben los principios fundamentales establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; 6. Cuando lleven a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, o realicen actividades privadas lucrativas incompatibles con su función por sí, o por interpuesta persona, o ejerzan cualquier otra función pública, a excepción de actividades educativas.

270 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 265.

publicano que califiquen la falta, la Asamblea Nacional sesionará con el objeto de oír, en audiencia, al involucrado, y decidir sobre su remoción[271].

Los rectores del CNE también pueden ser removidos por el Legislativo, para lo que se requiere el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia[272] en Sala Plena[273]. Para estos efectos, el Tribunal Supremo de Justicia deberá pronunciarse sobre la incursión de un rector en una de las causales de remoción[274]. Aunque la Constitución y la ley no indiquen como requisito que el rector deba ser oído en audiencia por la plenaria —estimamos que, al poder ejercer sus defensas en sede judicial, el constituyente no lo consideró necesario—, lo cierto es que la máxima garantía de los derechos fundamentales hace oportuno que se le brinde tal oportunidad al involucrado, para exponer sus alegatos.

Los miembros del Poder Ciudadano pueden, igualmente, ser objeto de remoción previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia[275]. La ley sobre la materia declara —a nuestro juicio, erróneamente— que la Sala Plena debe pronunciarse declarando que hay méritos para el enjuiciamiento del miembro por las causales indicadas[276]. La previsión le-

271 Venezuela. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, artículo 63.

272 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 296.

273 Venezuela. Ley Orgánica del Poder Electoral, artículo 31.

274 Señala el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, que son:
1. Quedar sujeto a interdicción o inhabilitación política; 2. Adscribirse directa o indirectamente a organizaciones con fines políticos; 3. Recibir directa o indirectamente beneficios de cualquier tipo de persona u organización que comprometa su independencia; 4. Haber sido condenado o condenada penalmente con sentencia definitivamente firme por la comisión de delitos dolosos o haber sido declarado responsable administrativamente por decisión firme de la Contraloría General de la República.

275 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 279.

276 Esas causales, según el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, son:
1. Por manifiesta incapacidad física o mental permanente, certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia, con la aprobación de la Asamblea Nacional; 2. Por abandono del cargo, declarado por el Tribunal Supremo de Justicia; 3. Por no cumplir con las obligaciones que les imponen los artículos 274, 275 y 278 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela como integrantes del Consejo Moral Republicano, y las demás obligaciones que les impone la ley, por su condición de tal; 4. Por incumplimiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus atribuciones y deberes; 5. Cuando sus actos públicos atenten contra la respetabilidad del Consejo Moral Republicano y de los órganos que representan, y cometan hechos graves que, sin constituir delitos, pongan en peligro su credibilidad e imparcialidad comprometiendo

gal no encuentra asidero en nuestro sistema constitucional, toda vez que el pronunciamiento en materia de remoción corresponde a una mera calificación, no, como parece sugerirlo la ley, un antejuicio de méritos[277]. Al igual que en el caso de los rectores del CNE, consideramos que la Asamblea Nacional debe dar al involucrado el derecho de pronunciarse ante la plenaria antes de adoptar la decisión sobre la destitución.

Para concluir, refiriéndonos a la posible declaración de una falta absoluta del presidente de la República, que implica la activación de los mecanismos de subrogación presidencial[278], la Asamblea Nacional toma parte protagónica en la determinación de ésta cuando (i) el presidente ha prolongado una falta temporal por más de noventa (90) días consecutivos o (ii) cuando se determina su incapacidad física o mental permanente.

En el primer caso, dado el supuesto en el que se ha vencido el plazo de noventa (90) días, la Asamblea puede acordar una prórroga hasta por el mismo tiempo o calificar la falta como absoluta[279]. Habida cuenta que la Asamblea Nacional puede prorrogar hasta por noventa (90) días el plazo original, estimamos que bien podría hacerlo concediendo prórrogas de inferior extensión, en cuyo caso, luego de cada vencimiento podrá decidir una nueva prórroga —hasta que se haya acumulado el máximo— o declarar la falta absoluta.

También debe el Legislativo actuar cuando el presidente sufre de incapacidad física o mental permanente. En este supuesto, la incapacidad

---

la dignidad del cargo; 6. Cuando ejerzan influencia directa en la designación de quienes cumplan funciones públicas; 7. Cuando incurran en abuso o exceso de autoridad; 8. Cuando en sus decisiones administrativas incurran en grave e inexcusable error, reconocido en sentencia; 9. Cuando en sus decisiones administrativas hagan constar hechos que no sucedieron o dejen de relacionar los que ocurrieron; 10. Cuando infrinjan alguna de las prohibiciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

277 Debe tenerse en cuenta que el antejuicio de mérito es un requisito que opera dentro del proceso penal especial contra altos funcionarios del Estado, de modo que está limitado a los casos en los que se inicia una persecución penal contra el funcionario. Las causales de remoción no tienen por qué estar vinculadas a la comisión de un delito o falta, en tal sentido, la calificación de una conducta como tal no operará como antejuicio de méritos, puesto que difieren en su naturaleza.

278 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 233.

279 *Ibid*., artículo 234: *«[…] Si una falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, la Asamblea Nacional decidirá por mayoría de sus integrantes si debe considerarse que hay falta absoluta».*

debe ser certificada por una junta médica que designa el Tribunal Supremo de Justicia; dada esta certificación, la Asamblea puede aprobar la misma, lo que *ope Constitutione* genera una falta absoluta del presidente de la República[280]. En este supuesto, si bien la determinación de fondo corresponde a una junta médica independiente, la aprobación, por parte de la Asamblea Nacional, del informe que certifica la incapacidad es el acto jurídico que produce definitivamente los efectos de la vacancia presidencial, de modo que la Asamblea deberá hacer una valoración de índole política sobre la veracidad y conveniencia de la certificación.

Sobre la modificación de la Constitución

Nuestro sistema constitucional configura una participación intensa de la Asamblea Nacional en los procesos tradicionales de modificación constitucional —enmienda y reforma—, a la vez, dispone una oportunidad de participación en el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, la lógica —y también el origen histórico— de la Constitución, implica que los poderes constituidos no tienen, ni mucho menos, opinión determinante en el asunto de la modificación constitucional.

Tal como señala Aveledo *«en algunos supuestos [la participación parlamentaria] es central, pero sólo excepcionalmente es un papel que [el Legislativo] cumple en solitario»*[281], eso, en el caso venezolano, se traduce en uno de los supuestos de participación parlamentaria que ha identificado el mismo autor, dígase: *«la modificación aprobada en el Parlamento necesita su aprobación por parte de los ciudadanos en referéndum»*[282]. También es de advertir que la iniciativa de modificación se comparte entre el poder ejecutivo, el poder legislativo y el soberano en todos los casos, de modo que la centralidad del parlamento encuentra su cauce, sobre todo, en el trámite de las modificaciones.

Así las cosas, los diputados de la Asamblea Nacional tienen la iniciativa de enmienda constitucional, que consiste en *«la adición o modificación de*

280 *Ibid.*, artículo 233.

281 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 103.

282 *Ídem.*

uno o varios artículos de esta Constitución, sin alterar su estructura fundamental»[283], y en los casos en que sus miembros hayan tenido la iniciativa, además, deberá aprobar la misma siguiendo el procedimiento legislativo. En cualquier caso, la enmienda requiere, para su adopción, se aprobada en referendo convocado a tal efecto[284].

Para la reforma, que consiste en *«una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional [sic]»*[285], la Asamblea puede tener iniciativa para activarla[286]. Luego, el trámite de la reforma se lleva a cabo en el seno del Legislativo, siguiendo un procedimiento legislativo agravado de tres discusiones[287]; dentro de ese procedimiento, la Asamblea Nacional podrá acordar que parte de la reforma se someta separadamente al referendo necesario para su aprobación[288]. La reforma es aprobada, en última instancia, con su aprobación en el referendo convocado especialmente para ello[289].

Por último, el Poder Legislativo tiene iniciativa para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente[290]. Tal como fue señalado, a raíz de la fraudulenta convocatoria de 2017, la iniciativa en nuestra norma constitucional *«equivale a solicitud o petición que hace un órgano para que otro órgano o sujeto lleve a cabo determinada conducta»*[291], en este caso, la solicitud realizada por el poder constituido tiene por destinatario a la ciudadanía, en quien reside la soberanía[292] y quien puede, inequívocamente, convo-

283 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 340.

284 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 341.

285 *Ibid.*, artículo 342.

286 *Ídem.*

287 *Ibid.*, artículo 344.

288 *Ídem.*

289 *Ibid.*, artículo 345.

290 *Ibid.*, artículo 348.

291 José Ignacio Hernández, «La ilegítima y fraudulenta convocatoria a una "Asamblea Nacional Constituyente Ciudadana"», en *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017,* compilado por Allan Brewer-Carías y Carlos García Soto (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2017), p. 300.

292 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 5.

car a una Asamblea Nacional Constituyente[293] a través de la realización de un referendo sobre el asunto[294], momento en el cual, la Asamblea Nacional y los demás poderes tendrán un deber de abstención de impedir u obstaculizar las decisiones órgano en el que se delega el poder constituyente originario[295].

Función administrativa

Hemos decidido, siguiendo la terminología que propone Fernández[296], denominar a este cúmulo de competencias, la función administrativa. El contenido de esta función no es otro que el de asumir su gestión interna[297], o más propiamente, el gobierno sobre sí mismo que ejerce el órgano parlamentario en virtud de su autonomía. De tal modo, por su naturaleza, relativa a la regulación de su funcionamiento y organización, podríamos atrevernos a hablar de la función de autogobierno de la Asamblea Nacional.

Como primera manifestación de esta función, encontramos que la Asamblea Nacional dicta su reglamento y aplica, autónomamente, las sanciones que éste consagre[298]. Aunque la denominación podría traer consigo confusión, el reglamento al que nos referimos no guarda relación con el reglamento administrativo, sino una verdadera ley material —no formal, por no someterse al procedimiento legislativo—, es decir, es norma jurídica derivada de la capacidad autonormativa que ha dado el constituyente al Poder Legislativo[299].

---

293 *Ibid.*, artículo 347: *«El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente […]».* Resaltados añadidos.

294 José Ignacio Hernández, *op. cit.*, p. 307.

295 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 349.

296 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.*, p. 113.

297 *Ídem.*

298 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 19.

299 Sobre este asunto, véase: Juan Cano Bueso, «El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época),* nº40 (1984): 85-99, pp. 95-97.

En cuanto a las personas de los diputados, a la Asamblea corresponde calificar a sus miembros y conocer de sus renuncias, o acordar la separación temporal de un diputado[300], y allanar la inmunidad parlamentaria de los diputados a los que se pretende someter a causa penal[301]. Sobre sus órganos de funcionamiento, le corresponde nombrar a su junta directiva[302], crear o suprimir comisiones y nombrar a sus integrantes[303]. En lo concerniente a su régimen de trabajo, puede convocar sus sesiones de cualquier naturaleza[304], declararse en sesión permanente y suspenderla o culminarla[305], acordar sesionar en días o lugares distintos a los regulares[306], declarar privada o secreta una sesión[307], o acordar el secreto de una votación[308].

Por último, también le corresponde al Poder Legislativo acordar y ejecutar su presupuesto[309], y, en consecuencia, organizar los servicios de apoyo parlamentario que sean necesarios para su funcionamiento[310]. Evidentemente, lo anterior implica que la Asamblea puede dictar y ejecutar las resoluciones que se refieran a su funcionamiento y organización administrativa[311].

Función contralora

Como hemos adelantado, el órgano legislativo no se puede entender bajo la lógica de la más estricta separación de poderes, en la que la

300 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 20.

301 *Ibid.*, artículo 200.

302 *Ibid.*, artículo 194.

303 *Ibid.*, artículo 193.

304 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículos 57, 59 y 61.

305 *Ibid.*, artículo 60.

306 *Ibid.*, artículos 1 y 57.

307 *Ibid.*, artículo 56.

308 *Ibid.*, artículo 92.

309 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 22.

310 *Ibid.*, artículo 187 numeral 21, aunque el artículo únicamente refiere al *«servicio de seguridad interna».*

311 *Ibid.*, artículo 187 numeral 23.

identificación órgano-función es plena y exclusiva, al legislativo correspondería entonces, exclusivamente, hacer la ley[312]. Por el contrario, a la Asamblea Nacional le compete, como hemos explorado, abarcar otras importantes funciones constitucionales. Entre ellas, la función de control tiene una preponderancia innegable.

Como consecuencia del Estado de Derecho, el ejercicio del poder político no es ilimitado, sino que encuentra márgenes infranqueables en el ordenamiento jurídico. Ello sirve como presupuesto fundamental para la existencia de mecanismos de control, como manifestación de los *checks and balances* (frenos y contrapesos) propios de la separación de poderes. El control, regularmente denominado político[313], o parlamentario[314], recae sobre el órgano legislativo, por virtud de su mayor legitimidad, en tanto es el órgano que cristaliza la *«expresión más rica y compleja de la voluntad popular»*[315], dado que se encuentran representadas la totalidad —o, cuanto menos, la mayoría— de las preferencias políticas de la ciudadanía[316].

Tal es la centralidad de la función contralora en la configuración moderna del Estado de Derecho —y la separación de poderes—, que incluso se entiende que, al adoptar legislación sobre determinadas materias, como la financiera o presupuestaria, es una manifestación de control parlamentario[317] —que, en todo caso, reviste forma de ley para asignarle

312 José Guillermo Andueza, *op. cit.,* p. 65.

313 Esta denominación, relativa a los estudios del control de la constitucionalidad, se asigna para diferenciar al control tradicionalmente ejercido por órganos no jurisdiccionales, mientras que los ejercidos por los jueces o tribunales, recibe el nombre de control jurisdiccional. Véase: Lucio Pegoraro, «Control jurisdiccional vs. Control político: la erosión de una categoría dicotómica y el progresivo alcance de este último)», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional,* nº23 (2019): 43-86.

314 La doctrina no tiene acuerdo en cuanto a los límites del concepto de control político, algunos autores lo identifican íntegramente con el control parlamentario, mientras que otros, como Brewer-Carías, entienden que, aunque su manifestación principal es el control parlamentario, grupos de interés también pueden ejercer control político. Véase: Eloisa Avellaneda, *El control parlamentario sobre el gobierno y la administración pública* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1999), p. 32.

315 Gutenberg Martínez, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1998), pp. 14-15.

316 Carlos García Soto, *op. cit.,* p. 67.

317 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 99.

por considerarse que la materia controlada es de máxima relevancia[318]—. Fernández, por ejemplo, sostiene que *«[…] el rol contralor del órgano legislativo del poder adquiere, sin lugar a dudas, relevancia y significación. Tanto es así, que nos atreveríamos a hablar más [sic] de un poder contralor, más que legislativo»*[319].

El control ejercido por el parlamento puede ser de legalidad, de méritos o de gestión, según se refiera a la procura del orden jurídico establecido, a realizar consideraciones sobre conveniencia de orden político, o a evaluar los resultados que se han obtenido[320]. La función contralora, así, encuentra su cauce de ejercicio a través de varios mecanismos, por los cuales se alcanzan los juicios de valor sobre el acto o gestión controlado; tradicionalmente, estos son las autorizaciones, aprobaciones, investigaciones, interpelaciones y preguntas[321], pero también nos daremos a la tarea de explorar otras vías por las cuales el poder legislativo canaliza esta función.

Autorizaciones y aprobaciones

Las autorizaciones y aprobaciones tienen como principal distinción entre sí, el momento en el que ocurren. Esto tiene por consecuencia que el efecto jurídico que producirá una u otra será distinto. En el caso de la autorización, se levanta un obstáculo jurídico para que el órgano lleve a cabo un acto para el que tiene facultad, mientras que de la aprobación se hacen depender los efectos jurídicos de un acto que ya existe y es perfecto por sí mismo[322].

Tal como señala Leañez Sievert:

> Estos actos de aprobación o de autorización, si bien son dictados a instancia de otro Poder Público, son unilaterales. El primero, la aprobación, es posterior, el segundo, la autorización es anterior al acto principal, y se emiten con la forma de un Acuerdo Parlamentario. En ambos casos, quien aprueba o autoriza está facultado para revisar la

318 Carlos Leañez Sievert, *Control parlamentario* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999), pp. 28-29.

319 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.*, p. 92.

320 Eloisa Avellaneda, *op. cit.*, p. 22.

321 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 99.

322 Eloisa Avellaneda, *op. cit.*, pp. 35-36.

> legalidad, conveniencia u oportunidad del caso o situación sometida a su control[323].

En ese sentido, las autorizaciones son una habilitación para el uso de un poder jurídico preexistente[324], por tanto, su efecto es condicionar la validez jurídica del acto sobre el que versan[325], siendo que, en caso de que no se dé la autorización, el acto estará viciado de nulidad.

En Venezuela, al legislativo le corresponde autorizar la enajenación de bienes de dominio privado de la Nación[326]; la aceptación de cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros por parte de funcionarios públicos[327]; el decreto de créditos adicionales al presupuesto anual[328]; las salidas del país del presidente de la República cuando se prolonguen por más de cinco (05) días[329]; al Tribunal Supremo de Justicia, para el antejuicio de mérito del presidente[330]; y el nombramiento tanto de los jefes de misión diplomática como del Procurador General de la República[331].

Las aprobaciones, como hemos señalado, son posteriores a la toma de decisión o la realización del acto, y demuestran la aquiescencia del órgano legislativo con éste[332]. En el caso venezolano, la Asamblea Nacional debe aprobar los tratados internacionales, con las excepciones

323 Carlos Leañez Sievert, *op. cit.,* p. 27.

324 *Ídem.*

325 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 177.

326 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 12: *«Corresponde a la Asamblea Nacional […] Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles de dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley»*, resaltados añadidos. Como queda de manifiesto, la norma autoriza al legislador a crear excepciones al régimen de autorización, lo que ocurre efectivamente en el caso del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos, publicado en Gaceta Oficial n°6.155 (Extraordinario) de 19 de noviembre de 2014, en su artículo 94 que permite que se tramiten enajenaciones únicamente con autorización de la Comisión de Enajenación de Bienes Públicos cuando se determine ***«por razones estratégicas, de soberanía o de interés nacional»***. Véase: Rafael Badell Madrid, «Control parlamentario», *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales,* n°168 (2022): 125-184, p. 145.

327 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 13.

328 *Ibid.*, artículos 236 numeral 13 y 314.

329 *Ibid.*, artículo 187 numeral 17.

330 *Ibid.*, artículo 266 numeral 2.

331 *Ibid.*, artículos 187 numeral 14 y 236 numeral 15.

332 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 178.

que dispone la propia Constitución[333]; el Plan Nacional de Desarrollo formulado por el Ejecutivo[334]; el marco plurianual de presupuesto y el presupuesto anual, ambos los cuales tienen adquieren forma de ley[335]; el presupuesto de gastos operativos del Banco Central de Venezuela[336]; y los decretos que declaren estados de excepción[337].

Debemos referirnos, también, al control sobre los contratos de interés público. En esta materia, la Constitución utiliza los términos autorización y aprobación cuando alude a esta competencia[338]. No en balde, la inteligencia de la norma nos indica que ésta debe interpretarse como una aprobación, condicionando la validez del contrato que ha sido suscrito por el órgano. Dicha aprobación no versa sobre todos los contratos administrativos, sino sobre dos categorías: (i) los de interés nacional, cuando así lo señale la ley y (ii) los de interés público nacional, estadal o municipal cuando se contrate con Estados u órganos oficiales extranjeros, o con sociedades no domiciliadas en Venezuela[339].

En esta materia, la Asamblea Nacional sufrió serias e inconstitucionales limitaciones para ejercer el control sobre importantísimas materias, como la declaración de estado de excepción —y, por consecuencia, algunas referidas al control financiero—. Ante un decreto de estado de emergencia económica adoptado por el presidente en enero de 2016[340], la Sala Constitucional pronunció sentencia en la que vació de contenido el control de la Asamblea Nacional sobre los estados de excepción, con-

333 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 18. Las excepciones consagradas por la norma fundamental, en su artículo 154, se refieren a los tratados: *«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».*

334 *Ibid.*, artículo 236 numeral 18.

335 *Ibid.*, artículos 311 y 313.

336 *Ibid.*, artículo 319.

337 *Ibid.*, artículo 339.

338 *Ibid.*, artículo 150: *«La celebración de contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley […]» y artículo 187 numeral 9: «Corresponde a la Asamblea Nacional […] Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en ley […]»*, resaltados añadidos en ambos casos.

339 Rafael Badell Madrid, «Control parlamentario» … *op. cit.,* p. 159.

340 Decreto n°2.184, publicado en Gaceta Oficial n°6.214 (Extraordinario) de 14 de enero de 2016.

virtiéndolo en un simple pronunciamiento que no tiene efectos jurídicos sobre el decreto[341].

En la misma sentencia, la Sala abrió la puerta a la extensión *per saecula saeculorum* de la situación de excepcionalidad, avalando que, luego del vencimiento de la única prórroga, se pudiera adoptar un nuevo decreto de igual entidad, lo que contraviene abiertamente el fundamento político-jurídico del derecho de excepción[342]. Aquello operó como mera advertencia para lo que luego se prolongaría, por más de tres años, y a falta de un mejor término, como una excepcionalidad ordinaria, sostenida por el juez constitucional[343].

Dentro del marco —anticonstitucional— del estado de emergencia económica, ya señalado, uno de los decretos[344] profundizaría aún más en el desarme de los mecanismos de control propios del Estado de Derecho, abstrayendo del control parlamentario los contratos de interés público en materia financiera[345], lo que luego también implicaría la anulación del control en materia presupuestaria, cuando la Sala Constitucional avaló al presidente de la República a dictar un decreto-ley de presupuesto, asignándose a sí misma como contralora[346], burlando así, con la excusa de una excepcionalidad que no era tal[347], la máxima democrática de limitación y control del poder público.

341 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°07 de 11 de febrero de 2016. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/184885-07-11216-2016-16-0117.HTML.

342 Véase: Jesús María Casal, *Asamblea Nacional, contribuciones democráticas y obstáculos inconstitucionales a la reinstitucionalización*, 2ª edición ampliada (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2021), pp. 32-35.

343 Véase: Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 116.

344 Decreto n°2.323, publicado en Gaceta Oficial n°6.227 (Extraordinario) de 13 de mayo de 2016. Es importante resaltar que la Gaceta Oficial, aunque tiene fecha de 13 de mayo, no circuló hasta el 16 de mayo de ese año, cfr. Jesús María Casal. *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 139.

345 Veáse: Rafael Badell Madrid, «Control parlamentario» … *op. cit.,* pp. 160-161.

346 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°814 de 11 de octubre de 2016. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/190792-814-111016-2016-2016-897.HTML.

347 Véase: Jesús María Casal. *Asamblea Nacional… op. cit.,* pp. 143-144.

Preguntas, interpelaciones e investigaciones

Los mecanismos a los que ahora nos referiremos son la más tradicional forma de ejercicio de control parlamentario sobre el gobierno. Todos están dirigidos a cuestionar a la Administración y obtener de ella la información necesaria para formar los juicios de valor que dan lugar a las decisiones de índole política que se toman en el órgano parlamentario con respecto a la gestión del gobierno o, en general, sobre la conducción de la Administración Pública.

El mecanismo de pregunta, para iniciar, es tradicional y típico de los sistemas de gobierno parlamentarios, dada la extracción parlamentaria del gobierno[348]. En ese ámbito, se han identificado tras categorías de preguntas, en relación con su objeto: (i) la pregunta-control, que pretende verificar la legalidad de la medida sobre la que se cuestiona; (ii) la pregunta-información, que pretende obtener de la Administración ciertos datos relevantes; y (iii) la pregunta-demanda, que exige del gobierno una actuación determinada[349].

De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, las preguntas pueden formularse por escrito o de manera oral, y consisten en *«solicitar aclaraciones […] sobre determinados hechos»*[350]. Es el modo a través del cual los diputados se informan, directamente, sobre las actuaciones y decisiones concretas que han adoptado los funcionarios[351]. El trámite de las preguntas encuentra su regulación en el Reglamento[352], disponiendo un rígido control en todas sus etapas por parte de la presidencia de la Asamblea Nacional. Ello, ha señalado Fernández[353], con cuyo juicio

348 Véase, por ejemplo, las *questions* en la práctica parlamentaria del sistema *Westminster*: «Chapter 11: Questions», en *House of Commons Procedure and Practice,* 3ª edición (2017), editado por Marc Bosc y André Gagnon. Disponible en: https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-3/ch_11-e.html.

349 Antonio Porras, «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época),* nº19 (1981): 107-134, pp. 114-121.

350 José Guillermo Andueza, *op. cit.,* p. 69.

351 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 96.

352 Véase: Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículos 122, 123 y 124.

353 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* pp. 97-98.

coincidimos, coarta la libertad de la oposición parlamentaria y refleja el viso autoritario con el que se diseñó el Reglamento.

Las interpelaciones se distinguen de las preguntas usualmente por tener una mayor generalidad en cuanto al objeto cuestionado, pero este criterio aflora dificultades prácticas para los órganos de dirección parlamentaria, en tanto la generalidad es un concepto jurídico indeterminado. Así, se ha pretendido distinguir ambos mecanismos, más bien, fijándose en el objeto de la interpelación como un mecanismo para que se alcance una determinación parlamentaria sobre responsabilidad política[354].

Así las cosas, las interpelaciones son peticiones que se dirigen a los funcionarios para que estos den explicaciones sobre sus conductas o decisiones[355] —diríamos, sobre su gestión—, de modo que sirven como antesala para que la Asamblea *«se forme un juicio de valor sobre la política ministerial [por lo que] tiene un ámbito mayor que el de la pregunta»*[356], apuntando hacia un voto de censura como sanción a la gestión ministerial[357].

Dada la relevancia del procedimiento, el mismo tiene ordinariamente carácter público[358] y para ser interpelado el funcionario puede hacerse acompañar de asesores[359]. Nuestro ordenamiento jurídico distingue nominalmente entre las interpelaciones —reservadas a ministros y vicepresidente ejecutivo— e invitaciones a comparecer —para el resto de funcionarios—[360], pero no existen distinciones en cuanto a su régimen normativo.

En cuanto a las investigaciones, son el mecanismo de mayor extensión, a la vez que el de mayor impacto político del que puede echar mano el órgano legislativo con el fin de controlar o, incluso, con la intención de hacer determinaciones necesarias para la adopción o modificación de

354 Josu Abando, «Interpelaciones y preguntas: sugerencias para su reforma», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario,* nº5 (1998): 47-72, pp. 51-52.

355 José Guillermo Andueza, *op. cit.,* p. 68.

356 Orlando Tovar Tamayo. *Derecho Parlamentario* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1973), p. 151.

357 José Guillermo Andueza, *op. cit.,* p. 69.

358 *Ibid.*, artículo 116.

359 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 114.

360 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 99.

una ley[361]. En el marco de una investigación, el legislativo puede solicitar de cualquier funcionario público documentos e informaciones que estimen importantes para lograr su objeto. En síntesis, las investigaciones son *«una prerrogativa del parlamento que tiene por objeto indagar y conocer la veracidad de los hechos [obteniendo] información sobre las actuaciones, acciones y decisiones de las autoridades»*[362].

La Asamblea Nacional puede realizar las investigaciones *motu proprio* —para lo cual, usualmente se designa una comisión especial a dicho efecto—, o a través de sus comisiones, en el marco de sus competencias[363]. Tanto los funcionarios como los particulares están en la obligación de suministrar lo requerido, y aunque la norma dispone que a los particulares *«se les respetarán todos los derechos y garantías que la Constitución reconoce»*[364], advertimos que el respeto de los derechos y garantías constitucionales también es una condición necesaria para la interacción con funcionarios públicos, sin lo cual, la investigación será contraria a derecho. En última instancia, la alusión a particulares nos dirige a aquellos que *«han entrado en tratos, vinculaciones o negociaciones con la Administración Pública […] o con Empresas del Estado»*[365], puesto que la investigación tiene un objeto propositivo o de control que mal podría versar sobre la conducta de particulares que no tienen relación con el Estado[366].

Los mecanismos bajo análisis también sufrieron la respectiva embestida autoritaria, emprendida por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, con una fatídica sentencia que *«redujo al mínimo, y a un mínimo teórico, el control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional»*[367]. La sentencia en cuestión[368] no tenía otro objeto que

361 José Guillermo Andueza, «La potestad de investigación de los cuerpos legislativos», *Revista de Derecho Público,* n°13 (1983): 41-49, p. 43.

362 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 96.

363 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 223.

364 *Ídem.*

365 Carlos Leañez Sievert, *op. cit.,* p. 54.

366 José Guillermo Andueza, «La potestad de investigación de los cuerpos legislativos», *op. cit.,* p. 44.

367 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 49.

368 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°09 de 1 de marzo de 2016. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/185627-09-1316-2016-16-0153.HTML.

el de cercenar el posible control de la Asamblea Nacional, toda vez que estaba en manos políticas inconvenientes al poder de turno, que no estaba dispuesto a abandonar el despotismo con el que había actuado hasta ese momento.

En su deficiente razonamiento, la Sala identificó erróneamente el control parlamentario con el mecanismo de investigación[369]. Luego, impuso inconstitucionalmente un requisito de coordinación con el vicepresidente de la República para la comparecencia de los funcionarios público, permitiéndole a éstos también excusarse por razones de estabilidad y seguridad nacional, incluso llegó al absurdo de excluir del régimen de control a las Fuerzas Armadas, señalar que los ministros sólo podían estar sujetos al control que representa la presentación del mensaje anual y sugerir que, dado el —viciado— estado de emergencia económica, la Asamblea Nacional no podía *«abusar»* de sus facultades de control[370].

No queda duda que la sentencia en cuestión tenía el solo objetivo de evitar que un Poder Legislativo en donde las fuerzas de la oposición tenían una importante mayoría, pudiera cumplir con su central función de controlar la acción de las demás ramas del poder público, cuyos titulares no estaban dispuestos a convivir en los términos diseñados por la Constitución. De tal forma, dicho pronunciamiento se encontró, desde su origen, al margen de nuestro ordenamiento jurídico, lo cual impone el deber de corregir sus efectos para restituir las facultades de control que reposan en el Legislativo, reconduciendo así el *statu quo* al imperio del Estado de Derecho.

Otros mecanismos de control

En complemento a los mecanismos que hemos expuesto, el orden constitucional consagra también otras herramientas de las que la Asamblea Nacional puede valerse para ejercer control sobre, especialmente, el Poder Ejecutivo. Es el caso de (i) la presentación del mensaje anual, (ii) la declaración de abandono del cargo y (iii) la moción de censura. Aunque nos limitaremos a analizar los mecanismos constitucionales, no puede pasar desapercibido que la Constitución admite que las normas de rango

369 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* pp. 49-52.

370 Véase: *ibid.,* pp. 53-63.

legal también dispongan mecanismos de control, lo que efectivamente ocurre en distintas leyes de nuestro ordenamiento jurídico[371].

El mensaje anual de mayor entidad que debe darse ante el Poder Legislativo es el del presidente de la República, regularmente denominado *memoria y cuenta*, en el cual debe informar sobre los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año anterior, dentro de los diez primeros días posteriores al inicio de las sesiones[372]. Los ministros, por su parte, también deben presentar una memoria sobre su gestión cuyo contenido está determinado por la Ley Orgánica de la Administración Pública[373], dentro de los primeros sesenta días de sesiones de la Asamblea[374].

De otro lado, la declaración de abandono del cargo versa únicamente sobre el presidente de la República, y opera como una de las faltas absolutas previstas por la Constitución[375]. Frente a la vaguedad de la norma, los supuestos en los que opera el mismo se derivan de la interpretación sistemática. El primero de ellos se deduce del régimen de faltas temporales, y ocurre, como hemos visto, cuando la ausencia física del presidente se prolonga más allá del tiempo permitido por la Asamblea Nacional. El otro supuesto se derivaría de la declaratoria de responsabilidad política del presidente cuando éste ha abandonado el cumplimiento de sus funciones constitucionales[376].

---

371 Rafael Badell Madrid, «Control parlamentario» … *op. cit.,* pp. 166-168.

372 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 237.

373 Venezuela. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Decreto n°1.424), publicado en Gaceta Oficial n°6.147 (Extraordinario) de 17 de noviembre de 2014, artículo 79:
Las memorias que las ministras o ministros deban presentar a la Asamblea Nacional, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, contendrán la exposición razonada y suficiente de las políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos en la gestión de cada ministerio en el año inmediatamente anterior, así como los lineamientos de sus planes para el año siguiente […]

374 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 244.

375 *Ibid*., artículo 233.

376 Allan Brewer-Carías, «Las faltas absolutas del presidente de la República en el derecho constitucional venezolano», en *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada,* 2ª edición, coordinado por Domingo García Belaunde y Jhonny Tupayachi (Lima: Instituto Pacífico: 2018): 491-511, pp. 495-497.

Este segundo caso fue efectivamente aplicado en contra de Nicolás Maduro a inicios de 2017, por haber éste participado como protagonista —a juicio del parlamento— en la subversión del orden constitucional, faltando a su deber primordial de *«cumplir y hacer cumplir [la] Constitución»*[377]. Como es evidente, la Sala Constitucional reinterpretó la Constitución imponiendo como supuesto de hecho para su procedencia una ausencia física, voluntaria, injustificada y permanente del presidente[378].

Esa conclusión no encuentra asidero lógico alguno, ni sustento en nuestra norma constitucional, razón por la que debe entenderse como inexistente. Si bien es cierto, como dice Casal que *«[No se puede declarar] el abandono del cargo ante una mala gestión gubernamental, pues [no hay] duda que […] el referendo revocatorio es la vía que permite realizar tal valoración»*[379], la restricción al absurdo de esta medida no guarda relación con la intención constituyente al consagrarla como falta absoluta.

En última instancia corresponde referirnos al mecanismo de más estricto control incorporado en nuestro orden constitucional, la moción de censura. La censura es un mecanismo propio del sistema parlamentario, y su inclusión en nuestra norma fundamental representa una *«concesión parlamentaria de nuestro régimen presidencial»*[380]. Ésta puede versar sobre el vicepresidente ejecutivo o los ministros, a título individual[381], y si prospera, la misma acarrea la destitución del individuo del cargo[382] y la inhabilitación para ejercer como ministro o vicepresidente por el resto del período constitucional[383].

Siendo esta medida de tal importancia respecto de la gestión gubernamental, nuestra Constitución, con su vocación presidencialista, incluye

377 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236 numeral 1.

378 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°07 de 26 de enero de 2017. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/195578-07-26117-2017-17-0010.HTML.

379 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 159.

380 Carlos Ayala, *Comentarios constitucionales* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996), p. 94.

381 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 102.

382 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 10.

383 *Ibid.*, artículo 240.

un contrapeso injustificado y desequilibrado[384], en el caso de que se sucedan tres mociones de censura al vicepresidente ejecutivo, por el cual se habilita al presidente a disolver la Asamblea Nacional, provocando así la convocatoria de nuevas elecciones para ésta, salvo que ocurra en el último año del período constitucional del Legislativo[385].

Nuestra historia, signada por el presidencialismo y la correlativa sumisión del partido político oficial a la voluntad presidencial ha hecho excepcionalísima la procedencia de mociones de censura[386]. Pero aún más grave es que, ante la única moción de censura próspera registrada durante la vigencia de la Constitución de 1999, dirigida al entonces ministro Rodolfo Marco Torres, el presidente *«resolvió ignorar olímpicamente el voto de censura»*[387] dictando un decreto absolutamente inconstitucional por el cual decidía, durante la vigencia del ya cuestionado estado de excepción, restringir y diferir las mociones de censura hasta el cese de la excepción —que, como vimos, tomó tres largos años en llegar— con el objeto de *«garantizar la continuidad en la ejecución de las medidas económicas […] de las cuales depende la estabilización de la economía nacional»*[388]. De esta forma, se hacía nugatoria cualquier posible censura, alterando la Constitución hasta su más abyecto desconocimiento.

Función legislativa

Hemos determinado dejar en último lugar la función que, intuitivamente, sería la primera a analizar, por el único motivo de que, mientras que la función representativa —con la que hemos iniciado— le da sentido al parlamento, es la función legislativa la que mejor lo describe e identifica, representando, aún hoy, su objeto principal, que no es otro que la *«creación del Derecho a través de la ley»*[389]. Un estudio acucioso —como pretendemos— de esta función nos impone explorar varios aspectos: (i)

384 Ramón Guillermo Aveledo, *La Alternativa… op. cit.,* p. 120.

385 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 240.

386 Véase: Carlos Ayala, *Comentarios… op. cit.*, pp. 95-96.

387 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 61.

388 Decreto n°2.309, publicado en Gaceta Oficial n°6.225 (Extraordinario) de 2 de mayo de 2016.

389 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 97.

el concepto de ley, (ii) la determinación de la reserva legal y su contenido a nivel nacional, (iii) la tipología de leyes de nuestra Constitución y (iv) el procedimiento legislativo.

Breve aproximación al concepto de ley

A este comentario no corresponde más que un breve esbozo del concepto de ley, con la intención de precisar la terminología a la cual haremos alusión en este apartado. Lo primero que incumbe señalar es que nos acogeremos a la acepción restringida del término, en tanto sus nociones amplia y amplísima pretenden abarcar otras normas jurídicas sobre las cuales no tenemos interés comentar, en tanto no provienen —necesariamente— del Poder Legislativo[390].

Dicho ello, acudimos a nuestra Constitución para encontrar que define a la ley como *«el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador»*[391]. Esta concepción nos destaca dos criterios para la determinación de la ley: uno orgánico, referido a su producción desde el órgano legislativo, y otro formal, que deviene del modo de actuar del órgano como *cuerpo legislador*; lo que ha de entenderse como el seguimiento del proceso de formación de la ley para la adopción del resultado. Así, acoge el texto fundamental la idea de la ley formal, que rechaza la imposición de otro requisito para la inclusión de una norma dentro de esta categoría[392].

Aunque este sea el designio constitucional, no podemos dejar de lado la interpretación que al término *ley* ha dado la Corte IDH, en tanto el contenido de dicha opinión colma de significado al tratado que, *ex Constitutione,* integra el bloque de la constitucionalidad[393]. Así las cosas, la Corte entiende por ley la *«norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos, constitucionalmente previstos y democráticamente*

390 Luis María Olaso y Jesús María Casal, *Curso de introducción al derecho,* Tomo II (Caracas: UCAB, 2015), p. 96.

391 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 202.

392 Véase: Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica,* Volumen I (Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2013), pp. 246-247.

393 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 23: *«Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional […]».*

elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes»[394].

Así, se agrega al mero criterio formal un elemento valorativo, el ajuste al bien común, que opera como justificante o *interés general* en virtud del cual pueden restringirse derechos humanos. Ha señalado la Corte que

> [P]uede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortaleza el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana[395].

De forma que, queda entendido, vía interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad, que la ley será aquella norma, ajustada a la consecución del bien común, dictada por la Asamblea Nacional actuando como cuerpo legislador. Esta idea no es más que un perfeccionamiento del criterio formal, requiriendo de éste, además, una legitimidad objetiva, que opera como justificante de la adopción de una norma que pudiera afectar el goce de los derechos humanos.

Puesto que sería inconsistente sostener este concepto únicamente para las leyes que restrinjan derechos humanos —que son a las que se refiere la CADH—, la señalada será la noción que adoptaremos para la ley independientemente de su objeto, fundamentado también en el hecho de que cualquier norma puede, directa o indirectamente, comprometer el contenido de los derechos o garantías constitucionales, reconociendo que su preeminencia constituye un valor superior que orienta la acción estatal[396].

Reserva legal y materia de legislación nacional

Con lo antes expuesto en mente, precisaremos el alcance de la reserva legal. La reserva legal o reserva de ley es *«un postulado capital del Estado de*

394 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 «La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos», sentencia de 9 de mayo de 2016, párr. 38.

395 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85 «La colegiación obligatoria de periodistas», sentencia de 13 de noviembre de 1985, párr. 66.

396 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 2.

Derecho y de la Democracia constitucional»[397], por el cual se determina cuáles materias pueden encontrar su regulación exclusivamente a través de la ley[398]. En el estado del arte actual, la reserva legal se suele extender a todo lo relativo a derechos fundamentales, y a la materia organizativa o institucional[399].

La reserva legal suele ocurrir por mandato constitucional, a través del cual el constituyente estima cuáles materias, por ser de capital importancia para la vida social, únicamente pueden encontrar configuración normativa cuando el órgano representativo actúa, mediante un proceso especializado, para regularlos. Cuando así ocurre, el constituyente emite un doble juicio: el legislador debe regular la materia con precisión, por lo que le queda vedado para éste *«entregar por ley sin el suficiente contenido regulatorio material la disciplina restante de esa materia al reglamento»*[400], y, por otro lado, se le prohíbe al ejecutivo regular la materia si no existe una ley previa que haya cumplido su función[401].

La reserva también puede ocurrir por mandato del propio legislador, en cuyo caso estaremos frente a una *autorreserva* legal[402], dado que solo una ley posterior es capaz de derogar a la ley vigente, cuando el legislador regula una materia por ley, dicha regulación podrá ser modificada únicamente por igual mecanismo. Otro caso, más explícito, es la reserva legal de ley, por la cual el legislador declara reservada una materia, excluyendo al ejecutivo de su regulación, aunque en este último caso, la declaratoria no es vinculante para el legislador futuro, que podrá decidir libremente remover dicha reserva[403].

---

397 Jesús María Casal, *Los derechos fundamentales y sus restricciones* (Bogotá: Editorial Temis-Konrad Adenauer Stiftung, 2020), p. 142.

398 Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo,* 12ª edición (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2001), p. 67.

399 Jesús María Casal. *Los derechos… op. cit*., p. 142.

400 José María Rodríguez de Santiago, «Lección 6. Fuentes del Derecho Administrativo», en *Manual de Derecho Administrativo,* dirigido por Francisco Velasco Caballero y María Mercé Darnaculleta Gardella (Madrid: Marcial Pons, 2023): 153-173, p. 159, párr. 20.

401 *Ídem.*

402 José García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo I (Madrid: 1967), p. 241 citado en Eloy Lares Martínez, *op. cit.,* p. 68.

403 José María Rodríguez de Santiago, *op. cit.,* p. 162, párr. 33-35.

Dado el carácter federal del Estado venezolano, hablamos de reserva legal nacional cuando nos referimos a la que versa sobre las materias sobre las que únicamente puede configurarse regulación a través de una ley adoptada por la Asamblea Nacional. En ese sentido, al Poder Legislativo Nacional le corresponde *«[l]egislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional»*[404]. De tal modo, señala la Constitución que el Poder Nacional se reserva legislar sobre las materias:

> mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional[405].

Por *«la relativa a todas las materias de competencia nacional»*, se entiende que la norma hace un reenvío interno al propio artículo, de modo que corresponderá a la Asamblea Nacional exclusivamente legislar sobre todo aquello que la Constitución asigna, competencialmente para su gestión, a la República[406]. Queda claro que este listado puede reducirse a través de la transferencia de competencias a los estados o municipios, en cuyo caso, la Asamblea Nacional perderá su exclusividad en cuanto a la regulación sobre dichas materias se refiere.

Tipos de leyes

En el surgimiento del Estado moderno, esta sección no habría existido, en tanto la ley era *«la razón humana gobernando todos los pueblos de la*

404 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numeral 1.

405 *Ibid.*, artículo 156 numeral 32.

406 La enumeración de las materias de la competencia del Poder Público Nacional puede consultarse en: Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 156.

tierra»[407], a lo sumo se admitía la clasificación material de la ley, dando lugar a las leyes políticas, civiles y criminales, según las relaciones que regulaban[408]. La tipología a la que haremos referencia en este apartado surge, más bien, de la crisis o superación del concepto decimonónico de ley, por el cual surgieron nuevos tipos normativos que se incorporan en el rango legal, dentro del ordenamiento jurídico[409]. La Constitución venezolana, así, consagra cinco distintos tipos de ley, a los cuales haremos referencia de forma breve e individualizada, dando cuenta de sus características.

Las leyes ordinarias, en primer lugar, son las herederas del concepto original de la ley, razón por la que a día de hoy reciben el apelativo *ordinario*, implicando que todas las demás serán, de una u otra manera, excepcionales. Son dictadas por la Asamblea Nacional siguiendo el procedimiento legislativo regular o básico. En cuanto al objeto material de su regulación, versan sobre todo aquello que no ha sido reservado a la ley orgánica, por lo que, regularmente, estaremos frente a verdaderas leyes formales y materiales, con contenido normativo general y abstracto. Ello, sin embargo, no es determinante, toda vez que, por ejemplo, la ley de presupuesto anual se adopta por esta vía.

La siguiente categoría es la de las leyes orgánicas. Ella encuentra su origen patrio en la Constitución de 1961[410], que a su vez tomó inspiración de la Constitución francesa de 1958. En aquel caso, la Constitución remite a la ley orgánica en múltiples materias, Pérez Serrano señalaba que:

> Da en cierto modo la impresión de que la Constitución es algo así como una catedral gótica, en la que el barco, grandioso, no está sostenido por pilares interiores, sino por elementos que están más bien

407 Charles Louis de Secondat (Barón de Montesquieu), *El Espíritu de las Leyes* (México: PRD, 2018), Libro I, capítulo III, p. 6.

408 Jean Jacques Rousseau. *The Social Contract* (Estados Unidos: Penguin Books, 1968), Libro II, Capítulo XII, pp. 98-100.

409 José Peña Solís. *Los tipos normativos en la Constitución de 1999* (Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005), p. 33.

410 Venezuela. Constitución de la República de Venezuela (1961), artículo 163: 63: *«Son Leyes Orgánicas las que así denomina esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara […]».* Consultada en: Rodolfo Vilchez (compilador), *op. cit.*

> fuera de ellas: arbotantes, contrafuertes; la nueva Constitución tiene sus elementos de sostén fuera de ella: son las leyes orgánicas[411].

El constituyente de 1999 adoptó y reajustó la categoría, a través de la creación de cuatro subtipos de ley orgánica. Materialmente, de este modo, creó un ámbito de reserva, sobre el cual sólo pueden dictarse normas con este carácter[412]. Las leyes orgánicas tienen, así, cuatro manifestaciones: (i) por denominación constitucional, (ii) organizadoras de poderes públicos, (iii) desarrolladoras de derechos constitucionales y (iv) las que sirven de marco normativo a otras leyes[413]. Todas las leyes orgánicas, salvo las de denominación constitucional, pasan por un procedimiento legislativo reforzado, que incluye una fase de admisión y un pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como en seguida veremos.

Podría pensarse que el constituyente siguió, en similar sentido al español, un criterio material de importancia para la calificación de leyes orgánicas, lo cierto es, sin embargo, y al menos en lo que atañe a las así denominadas por la Constitución, no se identifica un criterio distinto al de la mera conveniencia, dando como resultado un amplio espectro de materias cuya regulación deviene en restringida a la ley orgánica[414]. En lo que al resto de subtipos refiere, se entiende que *«la ley orgánica no es una categoría normativa unitaria, no hay un único ámbito material, sino una pluralidad de materias completamente heterogéneas»*[415].

Vistas las dos categorías anteriores, haremos brevísimas menciones a dos cuya naturaleza las vincula indisolublemente con éstas: las leyes aprobatorias de tratados internacionales y las leyes de base para la descentralización. En el primer supuesto, nos referimos a leyes nominalmente ordinarias, y en el segundo, como argumentaremos, leyes que necesariamente han de ser orgánicas.

---

411 Nicolás Pérez Serrano. *La Constitución Francesa de 1958* (Madrid: Universidad de Madrid: 1959), p. 55.

412 José Araujo Juárez, *Manual de Derecho Administrativo* (Caracas: RVLJ, 2024), p. 85-86, párr. 209.

413 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 203.

414 José Peña Solís, *op. cit.,* p. 72.

415 José Araujo Juárez, *op. cit.,* p. 87, párr. 212.

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales son, como la ley de presupuesto, una manifestación de la función contralora que toma forma de ley por designio del constituyente. En el supuesto que comentamos, el control se ejerce sobre la política exterior que, por principio, es competencia del Poder Ejecutivo[416]. Esta fórmula tiene su origen en la teoría dualista del Derecho Internacional Público —casi completamente superada—, por virtud de la cual, la incorporación de normas contenidas en acuerdos entre Estados ocurría, en el ordenamiento jurídico de éstos, al adoptarse la ley aprobatoria sobre los mismos[417]. En todo caso, la propia Constitución excepciona a ciertos tratados del trámite de la ley aprobatoria[418], y su promulgación queda sujeta a la discreción del Ejecutivo[419].

Por su parte, las leyes de base son las que se dictan para regular las competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Estadal. El elenco de competencias concurrentes no está expresamente delimitado en la Constitución, pero la doctrina ha inferido el mismo, que incluye aspectos del régimen de seguridad ciudadana, el régimen de desarrollo económico, el régimen de desarrollo social, y el régimen de infraestructura y ordenación del territorio[420]. Estas leyes, que deben fungir como marcos de uniformidad nacional, son susceptibles de ser desarrolladas por leyes estadales *de desarrollo* adoptadas por los consejos legislativos estadales y deben dictarse orientadas por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad[421].

Como antes hemos sugerido, somos de la opinión de que las leyes de base tendrán, indefectiblemente, carácter orgánico, puesto que se enmarcan en el supuesto de leyes que sirven de marco normativo para

416 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236 numeral 4.

417 José Ignacio Hernández, «El control parlamentario sobre los tratados y el derecho global», en *El control parlamentario de la política exterior,* coordinado por Edmundo González Urrutia (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018), p. 95.

418 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 154.

419 *Ibid.*, artículo 217.

420 Allan Brewer-Carías, «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana», *Revista de Estudios de Administración Local,* n°291 (2003): 163-200, pp. 184-192.

421 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 165.

otras. En contra de esta postura, se argumenta que el subtipo orgánico se refiere a aquellas que sirven de marco a otras leyes nacionales, mientras que las leyes de base sirven de marco para leyes estadales[422], sin embargo, consideramos que dicha distinción no tiene cabida, visto que el constituyente no señaló que serán leyes orgánicas aquellas que sirvan de marco normativo únicamente a otras leyes nacionales, a nuestro juicio, dado el canon *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*[423], las leyes de base deben incluirse dentro de la subcategoría de leyes orgánicas que señalamos.

Por último, debemos hacer referencia a las leyes habilitantes. Las mismas tienen por objeto *«establecer las directrices, propósitos y marcos de las materias que se delegan al presidente de la República para que dicte decretos con rango y valor de ley»*[424]. La naturaleza jurídica de estos actos es discutida, algunos autores postulan que configura una autorización[425], y otros, con los que coincidimos, postulan su carácter delegatorio[426]. Coincidimos con la postura de la delegación, en tanto consideramos que el régimen constitucional actual sobre el asunto difiere de las autorizaciones consagradas por Constituciones anteriores[427].

La ley habilitante no es permanente, y le corresponde a sí misma fijar el tiempo por el cual estará vigente, siendo éste el tiempo por el cual podrá ejercer la legislación delegada el presidente de la República. La Constitución no señala ningún otro requisito interno, ni tampoco determina cuales materias pueden ser objeto de delegación y cuales no, lo cual ha dado lugar a los —no poco discutidos— decretos-ley orgánicos[428]. Somos del criterio que esto rompe abiertamente con la lógica constitucional y los principios del Estado de Derecho, en tanto una delegación en blanco —que ya ha ocurrido en el país— permite al presidente invadir

422 José Peña Solís, *op. cit.,* pp. 272-273.

423 Latín para: Donde la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir.

424 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 203.

425 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 82.

426 José Antonio Muci Borjas, «Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas», *Revista de Derecho Público,* n°140 (2014): 51-78, pp. 61.

427 Carlos Reverón Boultron, «Sobre la Ley Habilitante Antiimperialista para La Paz», *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo,* n°1): 2016: 93-106, p. 104.

428 Véase: José Peña Solís, *op. cit.,* pp. 238-243.

groseramente áreas cuya reserva legal tiene el claro propósito de garantizar la obtención de consensos para su regulación.

Procedimiento de formación de la ley

El procedimiento para la formación de la ley o procedimiento legislativo es determinado por la Constitución, normativa que luego es desarrollada y precisada en el Reglamento Interior y de Debates. En síntesis, es un procedimiento *«volitivo, prolijo, solemne y formal»*[429], cuyo seguimiento es condición necesaria para que un acto adoptado por el parlamento pueda erigirse en ley. La Corte IDH ha indicado sobre este instituto jurídico que:

> A través de[l procedimiento de formación de la ley] no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, […] no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder[430].

Ya antes hemos adelantado que una de las justificaciones esgrimidas por el constituyente para adoptar el modelo unicameral era, precisamente, simplificar este procedimiento; el constituyente ignoró el hecho de que el procedimiento de elaboración de la ley no debe ser, ni mucho menos, uno de rápido y sencillo trámite. Montesquieu advirtió alguna vez que *«[h]ay leyes que el legislador conoce tan poco, que se oponen al objeto mismo que se propone»*[431], es decir, al procurar la sencillez procedimental, se amplifica el riego de que los productos de dicho procedimiento no se correspondan con las intenciones que se tenían en su concepción.

La doctrina ha resuelto dividir el procedimiento legislativo, para su estudio, en tres fases: la de iniciativa, la constitutiva y la integrativa de eficacia; también denominadas instauradora, deliberante y final, respec-

429 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 78.

430 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86… *op. cit.,* párr. 22.

431 Charles Louis de Secondat, *op. cit.,* Libro XXIX, capítulo IV, p. 596.

tivamente[432], cada una de las cuales puede, a su vez, estar dividida en pasos concretos. La fase con el protagonismo inequívoco del órgano legislativo es la constitutiva, a la que también se le atribuye el nombre de procedimiento legislativo estricto, puesto que es ahí en donde se desarrolla la deliberación y la búsqueda de consensos necesarias para la aprobación de la ley.

En Venezuela, tal como indica Peña Solís:

> [A]parece diseñado […] un procedimiento de formación de las leyes común, o quizás se pudiera decir único […] Y afirmamos, que se puede considerar único, porque sólo admite poquísimos matices, en el caso de las leyes orgánicas y de las leyes habilitantes[433].

De modo tal, que nosotros seguiremos dicha tesis, y analizaremos el procedimiento único o básico, que corresponde al dictado de las leyes ordinarias. Oportunamente, según sea necesario, haremos alusión a los matices o modificaciones que se exigen en el procedimiento para dictar ciertos tipos de ley, bien sea por su carácter, o bien porque se refieren a una materia concreta.

Desde la ciencia política y la técnica legislativa, cobra importancia la fase pre-legislativa, en la que los legisladores —o grupos de interés— toman nota de un problema o realidad social que merece regulación, lo que puede darse por su propia experiencia, por demanda de los electores o incluso por ser notorio el asunto. Para este momento, corresponde el estudio del asunto, para alcanzar una propuesta normativa por la que se pueda dar inicio al proceso formal de formación de la ley[434].

El trámite del procedimiento legislativo tiene su génesis con la fase de iniciativa. La iniciativa legislativa es, desde la óptica subjetiva *«la potestad*

---

432 Benigno Pendas García, «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional,* nº28 (1990): 75-110, p. 83 y Mercedes García Montero, «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina Hoy,* nº38 (2004): 17-55, p. 21.

433 José Peña Solís, *El procedimiento legislativo en Venezuela* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2009), p. 52.

434 Ramón Guillermo Aveledo, *Criterios de técnica legislativa* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2020), pp. 89-93.

de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley»[435], y desde la objetiva *«el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo»*[436]. El acto en cuestión, según nuestra normativa, es la presentación de un proyecto de ley ante la Asamblea Nacional. La Constitución tiene un sistema de iniciativa mixta, asignando a algunos sujetos iniciativa total —sobre cualquier materia—, y a otros, iniciativa parcial —sobre el ámbito de competencias del órgano—[437].

La iniciativa total corresponde, dentro del seno del legislativo, a la comisión delegada, las comisiones permanentes y, al menos, a tres (03) diputados; fuera del legislativo, también tienen iniciativa total el poder ejecutivo nacional y los ciudadanos, en un número mínimo de cero coma uno por ciento (0.1%) del registro civil y electoral[438]. Los señalados pueden presentar proyectos de ley sin ninguna restricción de materia, y en el caso de los proyectos presentados por los ciudadanos a través de la llamada iniciativa popular, la Asamblea Nacional está obligada a iniciar su discusión, a más tardar, en el período de sesiones siguiente al de la presentación, de lo contrario, el proyecto se somete a referendo aprobatorio[439].

La iniciativa parcial, por su parte, corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, al Poder Ciudadano y al Poder Electoral, todos teniendo iniciativa únicamente dentro del marco de sus competencias, dígase, la organización y procedimientos judiciales, en el caso del TSJ; la organización de sus órganos, en el caso del Poder Ciudadano y; la materia electoral, en el caso del Consejo Nacional Electoral[440]. También tienen iniciativa parcial, en las leyes relativas a los estados, los consejos legislativos estadales[441].

435 Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político,* 2ª edición (Madrid: Civitas, 1997), p. 788.

436 Manuel Aragón Reyes, «La iniciativa legislativa», Revista Española de Derecho Constitucional, n°16 (1986): 287-312, p. 288.

437 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 88.

438 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 204 numerales 1, 2, 3 y 7.

439 *Ibid.*, artículo 205.

440 *Ibid.*, artículo 204 numerales 4, 5 y 6.

441 *Ibid.*, artículo 204, numeral 8.

A través de una insólita y errónea interpretación de la norma constitucional, la Sala Constitucional restringió severamente la iniciativa legislativa del propio parlamento, considerando que la iniciativa parcial que confiere la Constitución, en aquel caso, al Tribunal Supremo de Justicia, tenía carácter exclusivo y excluyente[442], un contrasentido absoluto, dado que, como bien señala Casal, la iniciativa parcial es *«especial y complementaria [por lo que] no niega la regla de la competencia general de la Asamblea Nacional»*[443]. Más aún, carece de sentido dicha resolución en cualquier sistema democrático, en el que el Poder Legislativo, como legítimo representante de los ciudadanos, tiene la potestad irreductible de legislar —y, por tanto, de iniciar el procedimiento para legislar— sobre cualquier materia.

La interpretación, sin lugar a dudas, tuvo un carácter utilitario, con el fin concreto, enmarcado dentro de la embestida demoledora y autoritaria contra la Asamblea Nacional, de evitar que entrara en vigencia la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, puesto que, a través de ella, el oficialismo perdería, al menos, una cuota de control del Poder Judicial. Los hechos posteriores confirman esta apreciación, toda vez que años más tarde, entre 2021 y 2022, una nueva legislatura de la Asamblea Nacional —ahora cómoda para el régimen gobernante— tramitó una reforma a la ley en cuestión, sin objeción alguna por parte del juez constitucional, aun cuando la iniciativa de la reforma tuvo su cuna en la «Comisión Presidencial para la Revolución Judicial»[444].

En lo que al procedimiento de iniciativa se refiere, la presentación del proyecto se hace ante la secretaría de la cámara, y debe contener, aparte del articulado propuesto, la exposición de motivos en la que se indique (i) quienes presentan el proyecto, (ii) los objetivos que se pretenden alcanzar y (iii) el impacto e incidencia presupuestaria y económica[445]. En

442 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°341 de 5 de mayo de 2016. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/187589-341-5516-2016-16-0396.HTML.

443 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 65.

444 «Ley Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)», *Asamblea Nacional,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ve/leyes/sancionadas/ley-reforma-de-la-ley-organica-del-tribunal-supremo-de-justicia-tsj.

445 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 103.

caso de que alguno de estos elementos no estuviera incluido, la junta directiva debe devolverlo a los presentantes a efecto de su corrección.

El requisito relativo al impacto económico sería usado para profundizar el cerco contra la Asamblea Nacional en una sentencia de la Sala Constitucional, la cual determinó que dicho informe debería ser obligatoriamente consultado con el ejecutivo nacional, a través del vicepresidente, para entenderse como cumplido el requisito sobre el proyecto; además, se impuso una consecuencia sin asidero normativo, al señalar que el presidente no debe promulgar las leyes que no hayan cumplido este requisito[446]. La creación de este requisito de *«concertación obligatoria»* desconoció el rol fundamental del Poder Legislativo en materia presupuestaria y financiera[447], coartando así, de nueva cuenta, la función legislativa y atentando contra la separación y equilibrio de poderes.

Volviendo al procedimiento, luego de recibido el proyecto, se da por culminada la fase de iniciativa, dando origen a la constitutiva o deliberativa. Esto inicia cuando la junta directiva recibe el proyecto y lo pone a disposición de todos los diputados, incorporándolo al sistema automatizado de Secretaría, luego de transcurridos cinco días de haberse puesto en disposición, comienza a transcurrir un término de diez (10) días para que ocurra la primera discusión del proyecto[448].

Antes de la primera discusión, cuando se trata de una ley orgánica, debe ocurrir la admisión del proyecto por la plenaria, lo que supone un *encuadramiento* en el subtipo orgánico que corresponda, funcionando como una medida de control político en el otorgamiento de la calificación orgánica a las leyes emitidas por el parlamento[449]. El hecho de que sea una medida de control del tipo orgánico explica que, en el caso de las leyes que reciben tal calificación por denominación constitucional, el mismo sea omitido, toda vez que no hay razón por la que el legislador

446 Venezuela. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Sentencia n°269 de 21 de abril de 2016. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/187363-269-21416-2016-11-0373.HTML.

447 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* pp. 75-76.

448 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 104.

449 José Peña Solís, *El procedimiento… op. cit.,* pp. 109-110.

deba confirmar que el proyecto efectivamente debe revestir el carácter orgánico, ante el designio previo del constituyente.

La primera discusión del proyecto de ley tiene por objeto que la plenaria considere la exposición de motivos del proyecto, evaluando sus objetivos, viabilidad y alcance, a través de una discusión general del articulado. En este paso, deberían producirse todos los comentarios en línea de principio que pueda haber sobre la pertinencia del proyecto de ley[450]. Sin embargo, la práctica política ha convertido a la primera discusión *«en un mero paso reglamentario en el cual no se discute [lo indicado]. Se trata de una mera admisión [… lo que] trae como consecuencia que las leyes sean el producto de una sola discusión»*[451].

Es menester señalar que dicha práctica es, en el fondo, un fraude contra la Constitución y el Reglamento Interior y de Debates, por atentar no sólo contra las normas expresas de ambos instrumentos, sino contra el principio democrático que las inspira. El mecanismo de la doble discusión no es un simple capricho constituyente, sino una vía por la que se compensa la unicameralidad, con el objeto de dar a las leyes la discusión meditada que requieren para su adopción. Así, cuando el legislador prescinde de la primera discusión como una oportunidad para valorar de forma general el proyecto que se presenta, desvirtúa la normativa procedimental.

En todo caso, cuando el proyecto pasa la primera discusión, se remite a la comisión permanente cuyo ámbito sea el más relacionado con la materia de ley, o, en aquellos casos en los que la ley trasciende al ámbito de dos comisiones permanentes, se conforma una comisión mixta para el estudio del proyecto. La comisión a la que se encargue del estudio del proyecto debe producir un informe sobre éste en un plazo no mayor a treinta (30) días desde su recepción[452], dicho informe *«expondrá la conveniencia de diferir, rechazar o de proponer las modificaciones, adiciones o*

450 *Ibid.*, p. 85.

451 Jhenny Rivas Alberti, «El procedimiento de formación de leyes. Nudos críticos y propuestas», *Anuario de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, 2016-2017* (2019): 179-192, p. 185.

452 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 208.

supresiones que considere»[453], contendrá tantos puntos como artículos tenga el proyecto de ley y hará también las consideraciones que estime convenientes sobre el título y la ordenación sistemática[454].

El estudio en comisión se erige como el momento idóneo para que se realicen las consultas públicas requeridas por el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que las mismas puedan realizarse en otras oportunidades, tal como lo habilita la norma fundamental. Estas consultas con la sociedad civil son de vital importancia para evaluar aspectos metajurídicos en la formación de la ley, y constituyen —cuando se hacen con verdadera intención consultiva— una buena práctica de técnica legislativa, además de un requisito normativo. En los casos en los que la norma se trate de los estados de la federación, también deberán ser consultados los consejos legislativos en esta oportunidad[455].

Al recibir el informe de la comisión encargada, procede la convocatoria de la segunda discusión del proyecto de ley, que se ha de llevar a cabo dentro de los diez días siguientes[456]. En la segunda discusión, los diputados deben considerar el proyecto artículo por artículo, aunado a las consideraciones del informe emitido por la comisión[457]. En la segunda discusión se consideran también los aspectos formales —título de la ley, epígrafes, ordenación sistemática—, pero se someten a votación sin que haya debate, sino un breve intercambio previsto por el reglamento[458]. Sobre el resto de asuntos, dígase, el fondo del proyecto, los diputados podrán intervenir abiertamente durante su debate.

Si durante la segunda discusión el proyecto sufriere modificaciones, se devolverá a la comisión que lo estudio, la cual tendrá quince (15) días para pronunciarse sobre dichos cambios. Se discute, en ese caso, cual es el alcance de la intervención de la comisión, es decir, si puede hacer más cambios distintos de los adoptados en plenaria; la asesoría jurídica del

453 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 105.

454 *Ídem.*

455 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 206 y Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 102.

456 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 106.

457 *Ídem* y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 209.

458 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 106.

legislativo ha asumido que sí es posible, para brindar coherencia y uniformidad al proyecto en general[459]. El pronunciamiento de la comisión da lugar a lo que la doctrina ha calificado como una excepcional tercera discusión[460], o una continuación de la segunda discusión[461]. En suma, la discusión consiste en la lectura de la nueva versión del proyecto, y la votación, que se referirá a los artículos modificados y aquellos que les sean conexos[462].

Cuando la votación en segunda discusión resulta afirmativa, esto quiere decir que la Asamblea Nacional ha aprobado el proyecto, con lo cual, la presidencia del órgano está obligado a su sanción, que es el acto por el cual el proyecto se perfecciona y convierte en ley. Este es el momento en que se considera concluida la fase constitutiva, e inicia entonces la fase integrativa, por la cual *«la nueva norma se integra eficazmente en el orden jurídico nacional»*[463].

Antes de que inicie la siguiente fase, en el supuesto de las leyes orgánicas que no son calificadas por denominación constitucional, la Asamblea Nacional debe remitir la ley —ya sancionada— a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que ésta realice un control jurisdiccional sobre el carácter orgánico de la ley[464]. El control no tiene otro fin que el de verificar el *encuadramiento* del carácter orgánico, evitando la discrecionalidad legislativa. Por ello, si la Sala encuentra que la ley no debería revestir ese carácter, el mismo le será retirado, y se convertirá en ley ordinaria. En ese supuesto, se habrá topado con una deficiencia en la admisión del proyecto —control político—, por lo regular, si el legislador no está incurso en el error, el control *a priori* del carácter orgánico resulta en una simple iteración de la admisión, dígase, una doble verificación de constitucionalidad[465].

459 Jhenny Rivas Alberti, *op. cit.,* p. 187.

460 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 90.

461 José Peña Solís, *El procedimiento… op. cit.,* p. 94.

462 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 209.

463 Ramón Guillermo Aveledo, *Criterios… op. cit.,* p. 108.

464 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 203.

465 José Peña Solís, *El procedimiento… op. cit.*, p. 115.

La fase integrativa tiene como acto central la promulgación, que está atada a la publicación, en tanto la Constitución expresa que *«La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente «Cúmplase» en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela»*[466], de modo que los dos actos que configuran la fase integrativa están indisolublemente vinculados desde la propia norma, razón por la que Peña Solís expresa, acertadamente, que *«sin publicación no resulta posible constitucionalmente la promulgación»*[467]. Dicho lo anterior, la Constitución señala que, al sancionarse la ley, un duplicado de ella debe remitirse al presidente de la República, quien es el competente para llevar a cabo la promulgación, dentro de los diez días siguientes a su recepción[468].

En ese tiempo, el presidente puede optar por ejercer su poder de veto con acuerdo del consejo de ministros. El veto resulta de la negativa del presidente a promulgar la ley por razones de mérito o conveniencia, por lo cual la envía de vuelta a la Asamblea Nacional, con una exposición razonada, solicitando su modificación o que se levante su sanción total o parcialmente[469]. Recibida la comunicación del presidente, la Asamblea decide sobre éstos, obligando así al presidente a la promulgación dentro de los cinco (05) días siguientes[470].

En nuestra consideración, lo expuesto agota el poder de veto presidencial en Venezuela, es decir, únicamente se prevé el veto ordinario. Fernández considera que también se prevé el veto por inconstitucionalidad[471], en tanto el presidente tiene otro mecanismo del cual puede echar mano como alternativa a la promulgación al recibir la ley sancionada. Sin embargo, como expondremos, consideramos que la misma no se enmarca como una manifestación del veto presidencial.

Es el caso que, de considerar que la ley sancionada adolece de inconstitucionalidad, en todo o en parte, puede remitirla a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que esta se pronuncie sobre

466 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 215.

467 José Peña Solís, *El procedimiento… op. cit.*, p. 141.

468 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 213.

469 *Ibid.*, artículo 214.

470 *Ídem.*

471 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* pp. 91-92.

el asunto. Consideramos que el mismo no es un poder de veto puesto que, en primer lugar, no requiere de acuerdo del consejo de ministros, y, en segundo lugar, porque la determinación sobre la constitucionalidad recae sobre el juez constitucional, de modo que lo que ocurre es que el presidente, en virtud de su obligación de defensa y cumplimiento de la Constitución, integra al poder judicial *a priori* para la determinación de la constitucionalidad de la ley. Tan es así, que, si la Sala Constitucional no considera que haya inconstitucionalidad en la ley, el presidente queda de inmediato obligado a promulgarla dentro de los cinco (05) días siguientes[472].

Este último mecanismo fue utilizado en múltiples ocasiones, durante la IV Legislatura, para cercar progresivamente, hasta un estado de bloqueo político judicial, la función legislativa de la Asamblea Nacional. Nos remitimos al balance, por demás elocuente, realizado por Casal sobre el asunto:

> [D]el total de quince leyes sancionadas por la Asamblea Nacional en el 2016, solo una fue promulgada, relativa al uso de la telefonía celular e internet en el interior de los establecimientos penitenciarios, pues el presidente de la República no la envió a [la Sala Constitucional] solicitando se declarara su inconstitucionalidad sino que ordenó su publicación; y una segunda, referida al bono de alimentación y medicinas para pensionados y jubilados, fue declarada "conceptualmente constitucional" por la Sala Constitucional, pero se prohibió su entrada en vigor hasta que se determinara su viabilidad económica junto al Ejecutivo Nacional […] y, desde entonces, reposa en un limbo del cual aún no ha salido […] La Ley para la Activación y Fortalecimiento de la Producción Nacional fue sancionada pero no remitida al presidente de la República a fin de evitar la declaratoria de su inconstitucionalidad, a la espera de cambios institucionales que hagan previsible un control constitucional y no meramente político[473].

Para concluir, la Constitución prevé la posibilidad —no inédita— de un bloqueo presidencial a la promulgación de una ley, en cuyo caso, y sin perjuicio de la responsabilidad presidencial, corresponde a la junta directiva llevar a cabo la promulgación de una ley, cuando hayan trans-

472 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 213.

473 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 91.

currido los lapsos y frente a la omisión presidencial[474]. En este caso, se infiere, corresponderá a la junta directiva de la Asamblea procurar la integración de eficacia de la ley, ordenando su publicación, con el *«cúmplase»* en la Gaceta Oficial.

Régimen de trabajo de la Asamblea Nacional

Culminada la exposición sobre las funciones de la Asamblea Nacional, es oportuno ahora dar cuenta del régimen o regulación a través del cual se canaliza el trabajo parlamentario. Este apartado, cuyas fuentes principales siguen siendo la Constitución y el Reglamento Interior y de Debates, incorpora con mayor preponderancia que los anteriores los usos y costumbres parlamentarios, y la tradición política, como fuente de información valiosa para el análisis.

De esta forma, lo que nos decidimos a analizar son los aspectos más relevantes del régimen de trabajo de la Asamblea Nacional, adentrándonos al órgano legislativo para estudiar su funcionamiento, conocer de los elementos a tomar en cuenta en el trámite parlamentario y, en suma, traducir el ejercicio de sus atribuciones a través de los procesos por medio de los cuales se llevan a cabo.

Fracciones parlamentarias

Toda vez que la Asamblea Nacional es un órgano colegiado, es natural que en su seno se formen coaliciones o agrupaciones entre sus miembros, con el objeto de incidir, partiendo de intereses comunes, en las decisiones colectivas. En el contexto parlamentario, a estos grupos surgidos de la mutua participación en partidos o asociaciones políticas se les asigna el nombre de fracción, grupo, bancada o bloque parlamentario[475].

Cuando algún partido no obtiene los números mínimos reglamentarios para conformar una fracción, es usual que se asocie con otro con el que tenga intereses comunes, dando lugar a fracciones multipartidistas; también puede ocurrir que la normativa parlamentaria asigne ciertos privilegios a las fracciones, lo que se traduce en que partidos que no

474 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 216.

475 Francisco Berlín Valenzuela (coordinador), *op, cit.*, p. 320.

tengan afinidades entre sí, más no sean capaces de formar fracciones individualmente, conformen lo que se suele denominar grupos mixtos[476].

En el marco del trabajo parlamentario, a las fracciones se les asigna un papel protagónico. Comúnmente, cuando están previstas, participan en actividades de capital importancia para el órgano legislativo, como la conformación de comisiones y juntas directivas, la coordinación de actividades entre sus miembros y la representación parlamentaria de los partidos políticos —y la búsqueda de avance de sus agendas—[477]; también toman parte, a través de sus líderes o jefes, en la configuración del orden del día, la definición del horario de las actividades parlamentarias y la definición de la secuencia de las intervenciones en los debates[478].

Visto el amplio espectro de funciones que suelen asignársele a las fracciones parlamentarias, las mismas tienen una estructura organizativa interna, con liderazgo definido —el cual suele tomar parte, en nombre de todos los miembros, en las negociaciones políticas de alto nivel— y, en mayor o menor medida, una compartimentalización de funciones en comisiones de trabajo.

Pero, además, a las fracciones, regularmente, se les asignan recursos financieros, de personal o estructurales con el fin de que las mismas puedan tener un óptimo funcionamiento, generando así una relación sinérgica entre el pleno y las fracciones parlamentarias, en tanto las últimas canalizan en buena medida el trabajo del primero, y éste, en retribución, las dota de los recursos necesarios para que puedan cumplir con su labor a cabalidad.

Lamentablemente, ni la norma constitucional venezolana ni el Reglamento de la Asamblea Nacional hacen alusión alguna a grupos o fracciones parlamentarias. Podemos atribuirle esto al rechazo generalizado del régimen imperante hacia las organizaciones políticas, por considerarlas reminiscencias incómodas del orden anterior[479]. Así las cosas, durante

476 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 133.

477 Manuel Ramírez, «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de estudios políticos,* n°11 (1979): 5-36, pp. 11-17.

478 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 134.

479 Rechazo que, cabe reconocer, trascendía a los afectos al gobierno recién instaurado, como pone de manifiesto la calificación que hicieron Haro y Brito en el año 2000: *«[…] las tristemente célebres fracciones parlamentarias que pasaron a la historia por secuestrar el presupuesto*

los primeros años de vigencia de la Constitución, y vista la imposibilidad de anular en la práctica su existencia, la denominación oficial que recibieron fue *«grupos parlamentarios de opinión»*, y si bien no contaban con apoyo logístico, ni se les reconocía participación en instancias de coordinación parlamentaria, su existencia era reconocida, al menos, en lo que refiere a la distribución de los diputados en el hemiciclo[480].

De modo pues, que, aunque *de iure* no tienen reconocimiento, las fracciones parlamentarias existen *de facto,* y las organizaciones políticas han utilizado la figura, cuanto menos informalmente, para procurar la disciplina y coordinación entre los miembros que resultan electos bajo la misma tolda, avanzando las agendas concertadas por los liderazgos políticos en el ámbito legislativo. Enfatizamos nuevamente que, aún y cuando las fracciones son una realidad política, no cuentan con ningún apoyo logístico para su funcionamiento.

Durante la III Legislatura, tuvieron especial importancia las fracciones y sus liderazgos. Tras conocerse los resultados que ponían al oficialismo en minoría, los partidos agrupados en el *Bloque de la Patria* —luego denominado *Gran Polo Patriótico*— designaron al diputado Héctor Rodríguez como su jefe[481]. Por su parte, la coalición de la Mesa de la Unidad Democrática —que agrupaba a los partidos de la oposición—, designaron como el jefe del *Bloque de la Unidad* al diputado Julio Borges[482]. Este

---

del Congreso y la conciencia de los diputados en favor de partidos políticos sin mayor legitimidad democrática». Véase: José Vicente Haro y Andrés Brito, «Reflexiones sobre el parlamento y el régimen parlamentario en Venezuela (a propósito del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional)», *Revista de Derecho Constitucional,* nº2 (2000): 273-280, p. 274.

480 También debe notarse que, frente a la incorporación de las fuerzas de la oposición en la III Legislatura, el Reglamento Interior y de Debates fue modificado para suprimir las normas referentes a los grupos parlamentarios, y se aprobó una reforma a la Ley de Partidos Políticos por la que se instauraron reglas contra el *trasnfuguismo* o el *salto de talanquera,* por el cual los diputados quedaban vinculados a los compromisos asumidos con los electores en el programa electoral del partido por el que fueron escogidos al cargo, so pena de incurrir en fraude. Véase, sobre todo lo anterior: Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* pp. 154-155.

481 «Héctor Rodríguez será el jefe del Bloque de la Patria en la Asamblea Nacional», *Con el Mazo Dando,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://www.conelmazodando.com.ve/hector-rodriguez-sera-el-jefe-del-bloque-de-la-patria-en-la-asamblea-nacional.

482 «Julio Borges será el jefe de la fracción parlamentaria de la MUD», *Movimiento Primero Justicia – Noticias,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: http://www.primero-

statu quo sería de corta duración, puesto que, de parte del oficialismo, sería pronta la decisión de dejar de concurrir a las sesiones, mientras que, por parte del *Bloque de la Unidad*, el acuerdo de gobernabilidad parlamentaria que habían acordado los partidos implicaba la rotación anual de los cargos de la junta directiva y el liderazgo de la fracción parlamentaria.

En tal sentido, Rodríguez —y otros miembros de su bancada— abandonarían tan pronto como en 2017 su cargo como diputados para participar en la irregular Asamblea Nacional Constituyente. Mientras tanto, frente a la elección de Julio Borges como presidente de la Asamblea Nacional en 2017, la jefatura de fracción fue transferida al diputado Stalin González. Ya en el año 2018, cuando el chavismo había dejado de concurrir a las sesiones, los parlamentarios asociados en el *Bloque de la Unidad* comenzaron a disgregarse en nuevas fracciones[483]; si bien se mantuvo, en cierta medida, la coordinación como oposición, la divergencia de intereses terminó por sobrellevar los acuerdos unitarios con los que se había accedido a la mayoría calificada en las elecciones de diciembre de 2015.

La realidad anterior se prolongó en buena medida y para 2019, las fracciones que hacían vida regularmente en la Asamblea Nacional eran: (i) Frente Amplio Venezuela Libre, producto de la reorganización de la Mesa de la Unidad Democrática; (ii) Alianza Venezuela Unida, conformada por disidentes de la oposición; (iii) Concertación por Venezuela, compuesta por partidos minoritarios que se habían asociado a la MUD; (iv) Soy Venezuela o Fracción 16-J, cuyos miembros eran diputados de la *«línea dura»* de la oposición y; (v) La Causa R, única fracción unipartidista[484].

justicia.org.ve/cms/index.php?option=com_flexicontent&view=item&cid=149:noticias&id=25589:julio-borges-sera-el-jefe-de-la-fraccion-parlamentaria-de-la-mud&Itemid=468.

483 «"Quebrantos" de la MUD se acentúan con fracciones independientes en la AN», *Diario Tal Cual,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://talcualdigital.com/quebrantos-mud-se-acentuan-fracciones-independientes-an/.

484 A falta de información oficial y sistematizada disponible, la información sobre fracciones se extrae de la enciclopedia colaborativa Wikipedia, que los disgrega desde la información publicada por el Consejo Nacional Electoral. Véase: «IV Legislatura de la Asamblea Nacional de Venezuela», *Wikipedia,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/IV_Legislatura_de_la_Asamblea_Nacional_de_Venezuela.

Durante el último cuarto de ese año, la fracción oficialista decidió reincorporarse a la Asamblea Nacional producto de los acuerdos alcanzados en el proceso de negociación de la Mesa de Diálogo Nacional —también conocido como *«la mesita»*—[485]. Entonces, el dirigente Francisco Torrealba, actuó brevemente como nuevo jefe del bloque parlamentario[486], obviando que, al haber aceptado el cargo de Ministro del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo[487], perdió de automático su investidura parlamentaria, aunque insistiría en su condición de diputado y jefe de fracción parlamentaria incluso durante el bochornoso episodio de instalación del año 2020[488], en la que se intentó arrebatar la presidencia parlamentaria al diputado Juan Guaidó.

Lo cierto es que, mientras las fuerzas oficialistas volvieron a abandonar el parlamento, el fraccionamiento opositor llegó hasta su máxima expresión durante el año 2020 y la posterior contingencia de *«continuidad constitucional»* causada por el vencimiento del período para el que originalmente se había elegido al órgano legislativo, y que resultó de la primera reforma del Estatuto para la Transición[489]. Esta contingencia implicó que el funcionamiento del Poder Legislativo electo en 2015 sería encargado a la Comisión Delegada, y para entonces, el *Bloque de la Uni-*

485 «Maduro formaliza mesa de diálogo con otra fracción de la oposición tras la caída de conversaciones en Barbados», *France 24,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://www.france24.com/es/20190917-maduro-guaido-dialogo-oposicion-barbados. Este acuerdo se anunció, entre otros cinco, en la primera sesión de trabajo de la mesa de diálogo, que serían rápidamente incumplidos por parte del gobierno. Véase: Marcos Carrillo y Jaiber Núñez. *Veinte años de negociación política en Venezuela: las negociaciones entre el gobierno y la oposición 2002-2022* (Caracas: abediciones, 2024), p. 315.

486 «Francisco Torrealba: el multifacético operador político del gobierno», *Diario Tal Cual,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://talcualdigital.com/francisco-torrealba-el-multifacetico-operador-politico-del-gobierno/.

487 Nombramiento contenido en el Decreto n°2.652 publicado en Gaceta Oficial n°41.067 de 4 de enero de 2017.

488 «El caos de un hemiciclo que dibuja a Venezuela», *El País,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/01/05/actualidad/1578258196_078772.html.

489 Allan Brewer-Carías, «La reforma del Estatuto de Transición a la democracia para asegurar a partir del 5 de enero de 2022 la continuidad institucional de la Asamblea Nacional electa en 2015 y del Presidente Encargado. Vicisitudes de una reforma», en *Estudios sobre la reforma del Estatuto de Transición de 2022 y la continuidad constitucional en Venezuela,* editado por José Ignacio Hernández (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2022): 215-228.

dad, que había logrado la mayor victoria electoral de la oposición democrática[490], se descompuso de forma irrevocable, y quedaron constituidas así las fracciones parlamentarias de cada uno de los partidos que otrora formaron parte de la MUD.

En síntesis, aun cuando hay una deficiencia normativa insalvable en cuanto a las fracciones, lo que jurídicamente las ubica en el plano de la inexistencia —lo cual no es más que un erróneo desconocimiento, que invita a su corrección—, la realidad parlamentaria y política obligó, al menos en cuanto concierne al funcionamiento de la Asamblea Nacional en su IV Legislatura, a que a estas figuras se les diera importancia práctica, constituyéndose incluso, aunque informalmente, instancias de coordinación de la actividad parlamentaria entre las juntas directivas y los jefes de fracción, pretendiendo el alcance de consensos entre los grupos que hacían vida en el hemiciclo de sesiones, puesto que, si bien habían acudido monolíticamente como fuerza electoral, los diputados seguían formando parte, en definitiva, de partidos políticos disímiles entre sí.

Sesiones, período y tipos

Se entiende por periodo de sesiones el *«lapso de tiempo en el cual tienen lugar las sesiones ordinarias de los órganos parlamentarios […]»*[491], y en el caso venezolano, están definidos constitucionalmente. Durante el año se existen dos períodos de sesiones: el primero va desde el cinco (05) de enero hasta el quince (15) de agosto, iniciando sin convocatoria previa —o más bien, a través de convocatoria *ope Constitutione*—; el segundo período ocurre entre el quince (15) de septiembre y el quince (15) de diciembre[492]. De tal modo, los recesos parlamentarios ocurren entre el dieciséis (16) de agosto y el catorce (14) de septiembre, y entre el dieciséis (16) de diciembre y el cuatro (04) de enero.

490 Para el momento en que se escriben estas páginas, la victoria de Edmundo González Urrutia en las elecciones presidenciales del año 2024, que superó con creces la obtenida en las elecciones parlamentarias de 2015, aunque es un hecho innegable, ha sido sistemáticamente desconocida por las instituciones del Estado a través de maniobras persecutorias, profundizando el autoritarismo.

491 «Período de sesiones», *Diccionario Panhispánico de Español Jurídico – Real Academia Española,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/per%C3%ADodo-de-sesiones.

492 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 219.

Sin embargo, el Reglamento admite que, en una circunstancia concreta, se altere el régimen de sesiones y recesos parlamentarios constitucionalmente consagrado, según dispone la norma bajo análisis:

> […] Cuando se trate del segundo período de sesiones ordinarias al cual hace referencia la precitada norma constitucional, y corresponda al **último año del período constitucional** de la Asamblea Nacional, la Presidencia podrá declarar receso parlamentario y convocar a la Comisión Delegada cuando las circunstancias así lo requieran […][493].

Esta norma habilita al presidente de la Asamblea Nacional, unilateralmente, a relevar a los diputados, salvo aquellos que formen parte de la comisión delegada, de sus funciones parlamentarias durante el período entre septiembre y diciembre del último año de la Legislatura, sin precisar cuál sería la circunstancia que requeriría una medida de esta magnitud, que de forma directa suspende el funcionamiento regular de la plenaria del Poder Legislativo. Dos comentarios son oportunos sobre la previsión reglamentaria.

En primer lugar, la asignación de esta potestad de forma discrecional a la presidencia del Poder Legislativo desprecia el carácter colegiado y naturalmente consensual que debería tener una decisión de esta naturaleza, revelando nuevamente el carácter autoritario del Reglamento. Luego, es imposible no pensar que este *«receso»* no guarde relación con las actividades de campaña electoral, siempre y cuando la elección se haga en las fechas regulares; así, la pretensión sería liberar a los diputados de sus deberes como legisladores para permitirles centrarse en actividades electorales, lo que estimamos incompatible con la importancia de las funciones del Poder Legislativo y la necesaria frecuencia de las sesiones plenarias, más aún en los tiempos cercanos al vencimiento del período constitucional.

Durante los períodos de sesiones ordinarias, el Reglamento Interior y de Debates consagra que el parlamento debe procurar sesionar, al menos, cuatro (04) veces al mes[494]; y aunque ello no sea obligatorio, la prác-

493 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 57. Resaltados añadidos.

494 *Ídem.*

tica parlamentaria de las últimas dos legislaturas ha sido consistente con esta previsión normativa. Al inicio de la IV Legislatura, la Asamblea Nacional acordó sesionar regularmente los días martes y jueves[495], lo que generalmente sostuvo durante el período. Por su parte, la V Legislatura ha determinado casi ininterrumpidamente los días martes en horas de la mañana como el momento oportuno para sesionar.

Las sesiones ordinarias, como lo indica su nombre, son aquellas que regularmente lleva a cabo el órgano legislativo. Su convocatoria corresponde al presidente de la Asamblea Nacional, quien debe realizarlas con, al menos, veinticuatro (24) horas de antelación, aunque puede hacer la convocatoria a la siguiente sesión, incluso durante la que está en curso —aunque lo usual es que dicha convocatoria se ratifique por los medios telemáticos—. La convocatoria de las sesiones ordinarias incluye el denominado *«orden del día»* o agenda del debate, en él se expresan todos los puntos que pretende tratar el parlamento en ella, y con su agotamiento se culmina el objeto de la sesión ordinaria[496] —puede ocurrir que algunos puntos no se agoten, y por razones de tiempo, se difieran para ser tratados en la siguiente sesión—.

Ahora bien, cuando se está en un período de receso o vacancia parlamentaria, es posible que se convoque a la plenaria a sesiones extraordinarias. La convocatoria a estas sesiones deberá expresar las materias que se pretenden tratar, y el debate sólo podrá versar sobre ellas y sus conexas, aunque también pueden incluirse aquellas declaradas *«de urgencia»* por la plenaria[497]. Puesto que no hay un alcance concreto de las materias para cuyo tratamiento se debe convocar una sesión extraordinaria[498], la decisión es propiamente política, y parte del convencimiento de la necesidad de que el asunto sea tratado por la plenaria. Dado el carácter no democrático de la composición de la comisión delegada, nos inclinamos a pensar que las sesiones extraordinarias deberían versar sobre cualquier

495 Jesús María Casal, *Asamblea Nacional… op. cit.,* p. 74.

496 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 57.

497 *Ibid.*, artículo 58.

498 El único caso, como hemos visto anteriormente es la exigencia, por ley de la convocatoria de una sesión extraordinaria antes de proceder con la aprobación del decreto de estado de excepción dictado por el presidente de la República.

asunto que no sea un mero trámite, para reforzar la legitimidad de las decisiones legislativas.

Sobre la convocatoria a las sesiones extraordinarias, existe una discrepancia reglamentaria que merece ser analizada. En principio, se señala que la misma se hará por decisión de la junta directiva o la comisión delegada, con veinticuatro horas de anticipación al menos[499]; luego, sin embargo, se expresa:

> Por decisión de la mayoría de sus integrantes, de la Junta Directiva, de la Comisión Delegada o por convocatoria del Presidente o Presidenta de la República, la Asamblea Nacional podrá reunirse en sesiones extraordinarias, previa convocatoria que especifique la materia a tratar[500].

Este artículo discrepa con el anterior en tres aspectos: (i) se refiere, ahora, a la mayoría de la junta directiva y no a esta como un órgano monolítico; (ii) incluye a la mayoría de la plenaria y al presidente de la República como convocantes e; (iii) incluye el requisito de que se especifique la materia a tratar en la convocatoria. Una lectura sistemática del Reglamento nos puede dar luces con respecto a cómo debe entenderse, en definitiva, el régimen de convocatoria de las sesiones extraordinarias.

Sobre (i) la junta directiva y el asunto de la mayoría, debemos considerar que, dado el viso *híper-presidencial* del Reglamento, esta es una de las pocas ocasiones en las que la convocatoria no se asigna al presidente del cuerpo[501], sino a la junta directiva como órgano colegiado. Luego, es el único supuesto en el que el Reglamento somete las decisiones de la junta directiva, internamente, a la regla de las mayorías, por lo que, a nuestro juicio, el error del legislador debe ser corregido, entendiendo, en definitiva, que el posible convocante es la junta directiva, y no únicamente la mayoría de sus integrantes; esto tiene como implicación que el acuerdo debe ir suscrito a título colectivo.

499 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 58.

500 *Ibid.*, artículo 61.

501 Sin embargo, como hemos visto antes, una de las competencias en cabeza del presidente es la de *«convocar a las sesiones de la Asamblea Nacional»*, sin distingo alguno. Aun así, entendemos que el propio reglamento matiza o reduce dicha competencia en el caso de las sesiones extraordinarias, requiriendo que la convocatoria se haga en acuerdo de la junta directiva.

Sobre (ii) la inclusión de la mayoría de la plenaria y el presidente de la República como convocantes, entendemos que el caso de la mayoría de la plenaria no podría operar, propiamente, como una convocatoria, puesto que al no ocurrir sesiones ordinarias en las que se pueda tomar la decisión con los requisitos formales que se integran, a lo sumo podrá la mayoría parlamentaria solicitar, o bien a la junta directiva, o bien a la comisión delegada, la convocatoria —que, en todo caso, deberían estar obligados a acatar por lógica democrática y parlamentaria—. El caso de la convocatoria por el presidente de la República, esta encuentra su origen en la Constitución[502], por lo que es admisible, siempre que se produzca con las formalidades requeridas para todas las demás convocatorias.

En último lugar, sobre (iii) el requisito de la especificación de la materia a tratar, consideramos que es evidentemente necesario, por tratarse de una sesión limitada a considerar únicamente lo expresado en la convocatoria, que la misma disponga efectivamente el asunto sobre el cual versará. De esta forma, quedaría sometida la convocatoria —sin importar su origen— a las mismas formalidades que las expresadas para la convocatoria de sesiones ordinarias, dígase, la conformación de un «orden del día», si bien más acotado, en donde se exponga la materia a tratar por la plenaria.

Por otro lado, en cualquier momento pueden convocarse sesiones especiales[503], con el fin de conmemorar un acontecimiento —efemérides, sobre todo— o dar cumplimiento a alguna actividad que se quiera revestir de solemnidad —visitas de emisarios extranjeros, por ejemplo—[504]. Las sesiones especiales tienen un carácter eminentemente protocolar, no se pretende en ellas que se avance en la agenda legislativa, ni se hagan actos de control —con la excepción de seguidas señalada—, motivo por el cual su *orden del día* contiene un único objeto, que suele consistir en un discurso a cargo de un invitado o por parte de un diputado con intención conmemorativa. Así las cosas, las sesiones convocadas para

502 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 236 numeral 9.

503 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 59.

504 Gerardo Fernández, *Manual… op. cit.,* p. 54.

recibir el juramento del presidente de la República[505], y las convocadas para recibir mensajes o informes[506], son sesiones especiales, siendo esta última el único caso en donde, a través de una sesión especial, se lleva a cabo un acto propio de la función de control.

Por último, sobre las sesiones de instalación de la Asamblea Nacional, que no son otra cosa que una especie más de las sesiones solemnes, cuyo desarrollo está explícita y exhaustivamente consagrado en la normativa constitucional y reglamentaria. Hay dos tipos de sesión de instalación, según ocurran en el primer año del período constitucional —en puridad de términos, la sesión de instalación— o al inicio de cada año restante del período constitucional, *ergo,* la sesión de instalación anual o instalación del período de sesiones.

En ambos casos, la convocatoria está hecha *ope Legis* para el día cinco (05) de enero a las once de la mañana (11:00 a.m.) o, excepcionalmente, el día posterior más inmediato posible[507]. El objeto de la primera sesión de instalación consiste en el examen de credenciales de los diputados, la elección de la junta directiva y la declaratoria de inicio del período de sesiones ordinarias. El resto de sesiones de instalación tendrán por objeto los últimos dos únicamente, toda vez que ya no se hace necesario el examen de credenciales de los diputados, puesto que ya no son *diputados electos*, sino que han prestado juramento.

Puesto que para la primera sesión de instalación no existe una junta directiva en funciones, la dirección del debate es asignada reglamentariamente al diputado electo de mayor edad, quien, ya como director de debates, escoge a otro diputado para que actúe como secretario accidental; ambos estarán en funciones hasta tanto se haga efectiva la elección de la junta directiva[508]. Para el examen de credenciales, el director de debates designa una comisión especial de cinco (05) diputados encargados

505 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 139: *«[…] para la juramentación del Presidente o Presidenta de la República, se convocará a una sesión solemne».*

506 *Ibid*., artículo 140.

507 *Ibid*., artículo 2.

508 *Ibid*., artículo 3.

de la tarea[509], y cuando se haya culminado esta, procederá la elección de la junta directiva en los términos que ya hemos abordado.

Luego de que hayan resultado elegidos los miembros de la junta directiva, el primero en prestar juramento será el presidente —ante el director de debates— y luego éste tomará el juramento del resto de la junta directiva, y también tomará el juramento de todos los diputados, quienes en ese momento se incorporan oficialmente al Poder Legislativo, que se declara oficialmente instalado para el período constitucional[510].

En las sesiones anuales de instalación posteriores, la dirección del debate corresponde al presidente en funciones, *ergo,* quien resultó elegido el año anterior, o, en todo caso, a quien le corresponda suplirlo según el régimen de subrogación. Estas sesiones tienen por objeto, esencialmente, elegir a una nueva junta directiva para el período anual y formalizar de nueva cuenta la instalación del período de sesiones del año. Advertimos que, si bien la práctica durante los últimos años (2020-2024) ha sido la de denominar al presidente en funciones *«director de debates»* durante las sesiones de instalación anuales, la norma únicamente asigna ese título a quien ejerce la dirección en la primera sesión de instalación, puesto que, estrictamente hablando, el presidente de la Asamblea Nacional lo es hasta tanto el próximo presta juramento, de modo que no deja de serlo para la sesión de instalación anual.

La Asamblea también puede declararse en sesión permanente para dar con la resolución de un punto concreto que considere de tal importancia que se haga necesario mantenerse constantemente en funcionamiento, por lo que para dicha sesión no existe límite de días u horas, y puede modificarse, por urgencia, el orden del día que motivó su declaratoria durante el tiempo en el que esté vigente la sesión permanente. La sesión permanente puede suspenderse —para retomarse prontamente— o finalizarse por decisión de la mayoría o a juicio de la presidencia[511], siendo este último caso una atribución excesiva nuevamente atribuida por el Reglamento Interior y de Debates, que centraliza el poder en un asunto de tal importancia como la sesión permanente.

509 *Ibid.*, artículo 5.

510 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 9.

511 *Ibid.*, artículo 60.

Una norma común a todas las sesiones, sin importar su naturaleza, es su sometimiento al principio de publicidad, que únicamente puede afectarse cuando la Asamblea Nacional declare que una sesión sea privada o secreta[512]. Por virtud de ese principio, corresponde al secretario también levantar un acta exacta y concisa de cada sesión, además de que de ellas deberá llevarse registro taquigráfico y grabado[513]. Aunque el Reglamento no lo exprese, entendemos que la distinción entre una sesión privada y una sesión secreta recaerá, precisamente, en las actas y registros que de ellas se lleven; esto es, si bien ambos tipos de sesión están restringidos al público y su contenido debe estar reservado, consideramos que de las sesiones secretas se levantará un acta únicamente contentiva de las decisiones adoptadas y los registros —si se levantan— deben ser custodiados.

Debate y deliberaciones

El trámite de las sesiones encuentra su regulación en el Reglamento Interior y de Debates. Por un lado, se consagra un proceso general, aplicable a todas las sesiones, y luego, también se regula lo relativo al régimen parlamentario —derechos de palabra, presentación de mociones y cierre del debate—. A ambos aspectos dedicaremos algunas líneas de análisis, para comprender el trámite ordinario de trabajo del Poder Legislativo en su momento cumbre, que es el de deliberación y debate, frente a los ciudadanos, entre las fuerzas políticas parlamentarias.

El procedimiento general[514] inicia con la verificación del quórum por parte de la secretaría a instancia de la presidencia; verificado el quórum de funcionamiento, el presidente declara iniciada la sesión con la frase *«se abre la sesión»*; en ese momento, se instruye a la secretaría a dar lectura al acta de la sesión anterior, para dar lugar a observaciones, que se presentan por escrito; de seguidas, se da lectura de la cuenta[515]; entonces, se

512 *Ibid.*, artículo 56.

513 *Ibid.*, artículo 63.

514 *Ibid.*, artículo 64.

515 En relación con la cuenta, el Reglamento consagra, en su artículo 64 numeral 4, que *«Las autorizaciones solicitadas por el Ejecutivo Nacional, serán admitidas en la Cuenta y sometidas a votación sin debate»,* lo cual es, sin ningún tipo de dudas, una norma profundamente contraria a la función de control manifestada en las autorizaciones. Negar la posibilidad de que, frente a la posibilidad de autorizar un acto del ejecutivo, las fuerzas políticas se

lee el orden del día propuesto y se abre la posibilidad de modificaciones, que se limitan a tres (03); aprobado el orden del día, se comienza a tratar punto a punto, hasta su agotamiento; en ese momento, la presidencia da cierre a la sesión con la frase *«se levanta la sesión»*.

En el trámite del debate, se concede a los diputados el derecho de palabra según el orden en el que fue solicitado[516], y usarán su derecho, ordinariamente, desde su curul, salvo que presenten un debate, acuerdo, informe o ley para su primera discusión, caso en el cual podrá hablar desde la tribuna de oradores con autorización de la presidencia; también se admite que a juicio de la presidencia, se conceda el derecho extraordinario de utilizar la tribuna de oradores para un derecho de palabra extraño a los supuestos enumerados[517]. Los diputados que no estén presentes cuando se les llame a usar su derecho de palabra lo perderán, salvo que estuvieran cumpliendo una misión de la Asamblea Nacional[518].

En cuanto a los tiempos de cada intervención y cuantos derechos de intervención se contemplan por diputado, el Reglamento hace una clasificación según la materia que se esté tratando, expuesto de la siguiente forma:

> 1. En la consideración global de proyectos de ley, en la primera discusión y en los debates políticos, una sola vez por diputado o diputada, hasta por diez minutos.
>
> 2. En la consideración de artículo por artículo de proyectos de ley, en segunda discusión, hasta dos intervenciones por diputado o diputada, la primera intervención será hasta de tres minutos, y la segunda hasta de dos minutos.
>
> 3. En las interpelaciones, la primera intervención, hasta de tres minutos, y la segunda hasta de dos minutos.
>
> El Interpelado o interpelada tendrá cinco minutos para responder, pudiendo la Presidencia concederle más tiempo atendiendo la complejidad del tema tratado.

pronuncien —y procuren convencerse mutuamente— sobre la conveniencia, constitucionalidad o legalidad de lo solicitado, cercena profundamente la posibilidad de que la autorización se otorgue o rechace de manera suficientemente informada y justificada.

516 De acuerdo con el Reglamento Interior y de Debates, en su artículo 74: *«La Presidencia tiene la obligación de garantizar el ejercicio del derecho de palabras de los diputados y diputadas, de conformidad con las normas previstas en este Reglamento»*.

517 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 70.

518 *Ibid.*, artículo 71.

> 4. En la discusión de acuerdos, informes y cualesquiera otras materias contempladas en el Reglamento, por una sola vez, hasta por cinco minutos.
>
> 5. Cuando un diputado o diputada fuere aludido, bien en forma expresa o bien mediante referencias que lo señalen de manera clara, y ya hubiese agotado su derecho de palabra en el debate correspondiente, podrá solicitar a la Presidencia el derecho a réplica, el cual le será concedido por una sola vez y por un lapso de tres minutos[519].

Las mociones, por su parte, deben ser presentadas por escrito, con excepción de las mociones de urgencia, de orden, de información y de diferimiento[520]. La moción de urgencia, que es a través de la cual se incluyen asuntos no tratados en el orden del día para su debate, se adopta por mayoría a proposición de cualquier diputado[521]. Entre sí, las mociones tienen como orden de precedencia: (i) de orden, relativas al cumplimiento del Reglamento; (ii) de información, para rectificar datos o presentar aclaraciones; (iii) de diferimiento, para aplazar el tratamiento de una materia y; (iv) de cierre de debate[522].

El cierre del debate puede ocurrir por moción de algún diputado o a instancia de la presidencia. En el segundo caso, la presidencia anuncia que concluirá el debate y si ningún diputado solicita el derecho de palabra, se procede con el cierre, dando lugar a la votación de las propuestas expresadas durante el debate, a través de la cual se adoptará la decisión sobre el asunto[523].

Quórum y votación

Por quórum se entiende *«número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos»*[524]. En Venezuela, el quórum necesario para que la Asamblea Nacional o sus cuerpos puedan sesionar y tomar decisiones se denomina quórum de funcionamiento. Para la plenaria,

519 *Ibid.*, artículo 73.

520 *Ibid.*, artículo 77.

521 *Ibid.*, artículo 79.

522 *Ibid.*, artículo 80.

523 *Ibid.*, artículo 83.

524 «Quorum», *Diccionario Panhispánico de Español Jurídico – Real Academia Española,* acceso en noviembre de 2024. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/quorum.

dicho quórum corresponde a la mayoría absoluta —es decir, la mitad más uno— de sus integrantes, por mandato constitucional[525]. En el caso de las comisiones, el quórum de funcionamiento es de la tercera parte de sus miembros, pero para adoptar informes o acuerdos, requiere la mayoría absoluta de estos[526].

Luego, en cuanto a las votaciones, las mismas tienen carácter público, tanto en el hemiciclo como en las comisiones, salvo que la mayoría acuerde, por excepción, que debe hacerse en secreto[527]. Las votaciones públicas pueden tramitarse de dos formas: a mano alzada, que es como regularmente se hace en los cuerpos deliberantes o; nominalmente, utilizando el método de *roll call*[528], y ordinariamente hasta un máximo de una vez por sesión[529]. Las votaciones secretas, de otra parte, se hacen mediante papeleta o similar, también a través de *roll call,* y sus resultados se escrutan por una comisión escrutadora designada por la presidencia[530].

El principio fundamental que informa a las votaciones en el seno del Poder Legislativo es el de *una persona, un voto*[531], de modo que, para cada asunto, se emitirán tantos votos como diputados haya, y no más que esos. La única excepción a ello ocurre en los casos de elección de funcionarios —parte de la función política—, si ocurriese el caso en el que se da una segunda ronda—un *ballotage*— entre los dos o tres candidatos más votados de la primera ronda, y de ello resultase un empate, el presidente está habilitado —aunque puede renunciar a ese derecho— a emitir un doble voto que rompa con el *statu quo*[532]. Aún y cuando es una potestad y dispositiva, no podemos dejar de ser críticos de la misma, por

525 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 221.

526 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 46.

527 *Ibid*., artículo 92.

528 El método de *roll call* consiste en la lectura a viva voz de los nombres que conforman una lista (en nuestro caso, los diputados a la Asamblea Nacional), para tomar nota individualizada de los votos que emitan en una materia, por lo regular, negativa o afirmativamente.

529 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 94.

530 *Ibid*., artículo 93.

531 *Ibid*., artículo 91.

532 Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículo 100.

designar al presidente, en último lugar, como el *gran elector* en casos de alta controversia y ausencia de consensos suficientes.

Por último, en lo que respecta a la mayoría necesaria para el ejercicio de funciones, sobre la cual haremos una exposición relativamente minuciosa, lo primero que debemos mencionar es que la regla general para la toma de decisiones es la de la mayoría absoluta, consistente en la mitad más uno de los presentes, o, cuando el número fuere impar, la mitad más uno del número par inmediatamente superior[533].

Vemos con buenos ojos este régimen, en contraposición al de la mayoría simple o relativa, que resulta de ser la mayor en relación con la o las minorías. Estimamos que la mayoría simple no constituye el mejor régimen general porque las decisiones de la Asamblea Nacional no deberían, por lo regular, adoptarse sobre una lógica binaria, en la que por haber únicamente dos opciones, la mayoría simple se identifica con la absoluta; siendo que el Legislativo debe tomar decisiones complejas, para las cuales existen múltiples posibles alternativas, lo más sensato es exigir el acuerdo, como mínimo, de la mayoría absoluta de los presentes para adoptar una opción en detrimento de las demás.

Ahora, la regla general, como era de esperarse, admite excepciones. Estas excepciones deben estar explícitas en la Constitución o el Reglamento, y no admiten su relajamiento por decisión del pleno. Las excepciones pueden ir dirigidas a modificar la cualidad de la mayoría a la baja —sustituirla por mayoría simple— o al alza —sustituirla por mayoría calificada—, o incluso podrían ir dirigidas a requerir de una minoría calificada para la toma de una decisión, como veremos. Para los efectos de esta exposición, seguiremos la clasificación propuesta por el profesor Brewer-Carías sobre la materia[534].

Cuando se dispone como requisito una mayoría simple, la norma intenta transmitir que la búsqueda de consensos podrá ser incluso menos ardua que la que regularmente debería ocurrir, en tanto, para la adopción de una decisión, basta que haya acuerdos en un número mayor de

533 *Ibid.*, artículo 89.

534 Allan Brewer-Carías, «Sobre el quórum y el régimen de las votaciones en la Asamblea Nacional con particular referencia a la elección de los miembros de la junta directiva de la Asamblea», *Revista de Derecho Público,* n°161/162 (2020): 381-384.

diputados, relativo a los que apoyen las demás opciones. Por esta razón, consideramos que la regla de la mayoría simple debería estar absolutamente limitada a decisiones de mero trámite o cuya incidencia no sea de alta magnitud. Como veremos, ese no es el caso en nuestro sistema.

Luego, la calificación de una mayoría quiere decir que la misma se configura cuando alcanza un porcentaje especial de la votación[535], dicho porcentaje o calificación es expuesto por la norma y pretende que para la toma de ciertas decisiones el consenso sea agravado con respecto al que regularmente debe obtenerse. Por esa razón, las mayorías calificadas se reservan para aquellas decisiones de máxima trascendencia *ad intra* o *ad extra* para las cuales las fuerzas políticas, que usualmente estarán en posiciones contrapuestas y antagónicas, deben buscar espacios de encuentro o comunes en aras de dar con la decisión que se alcanzará en el cuerpo legislativo.

El único caso que existe en nuestro sistema de una minoría calificada es el que se exige para el ejercicio de la iniciativa de enmienda constitucional, que corresponde al treinta por ciento (30%) de los integrantes de la Asamblea Nacional[536], siendo el supuesto excepcional en el cual el diseño constitucional venezolano concede explícitamente a una minoría del Poder Legislativo un poder decisorio, aunque, como vimos, el mismo estará limitado luego, en su trámite, a las reglas de las mayorías.

La última consideración pertinente, antes de proceder con la exposición de las mayorías requeridas, es el relativo a *sobre qué* versa esa mayoría, es decir, cuál es la base numérica para su cálculo. Para ello, las normas pueden optar por referirse al número de personas presentes en el momento de la toma de una decisión, que es el caso más flexible, vista la posibilidad de que la Asamblea Nacional funcione únicamente con la mitad más uno de sus miembros; o el número total de integrantes, el cual está fijado por la composición del cuerpo legislativo y no atiende a cuántos de sus miembros se encuentran presentes al momento de la toma de la decisión, por ello, es el supuesto más rígido.

535 Francisco Berlín Valenzuela (coordinador), *op. cit.,* p. 435.

536 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 341 numeral 1.

Entonces, la enumeración de funciones que haremos de seguidas estará clasificada por dos ejes: el primero, referido a si la mayoría es de miembros presentes o de integrantes de la Asamblea Nacional y; el segundo, que dividirá a las funciones según si para su ejercicio requieren una mayoría simple, absoluta o calificada. De este modo, en un cuadro comparativo podremos observar cómo se distribuyen las funciones y, en atención a la mayoría requerida, cual es la importancia que brinda el constituyente o el legislador a su ejercicio, véase:

	De los presentes	De los integrantes
M. Simple	Aprobar las mociones de diferimiento o cierre del debate. Elegir a los miembros de la junta directiva.	
M. Absoluta	Decidir sobre los planteamientos del presidente de la República cuando ejerce un veto. Modificar el orden del día de sus sesiones. Acordar que una votación se haga de forma secreta. Declararse en, suspender o concluir la sesión permanente. Aprobar o modificar el proyecto de programa básico legislativo anual. Declarar privada o secreta una sesión. Revocar un acto propio o declarar su nulidad. Aprobar una moción de urgencia (en sesión ordinaria). Declararse en o suspender la comisión general. Convocar la siguiente sesión en el transcurso de una. Sancionar a un diputado con la privación del derecho de palabra hasta por un mes.	Someter a referendo consultivo materias de trascendencia nacional. Transferir competencias a los estados o municipios. Aprobar una moción de urgencia (en sesión extraordinaria). Ejercer la iniciativa de reforma constitucional. Acordar que una sesión se lleve a cabo en día feriado. Autorizar al presidente a conceder licencia a un diputado por un período no mayor a diez (10) días. Remover al secretario o subsecretario de la Asamblea Nacional. Acordar que una sesión se lleve a cabo en un lugar o ciudad distinto al de su sede. Decidir si la falta superior a noventa (90) días del presidente de la República es una falta absoluta. Aprobar la iniciativa de enmienda constitucional surgida de su seno.

M. Calificada	*De tres quintas partes para:* Aprobar la moción de censura a un ministro. *De dos terceras partes para:* Admitir los proyectos de ley orgánica distintos a los de denominación constitucional. Modificar leyes orgánicas Acordar la separación temporal de un diputado.	*De tres quintas partes para:* Sancionar leyes habilitantes. Aprobar la moción de censura al vicepresidente ejecutivo. *De dos terceras partes para:* Someter a referendo cualquier proyecto de ley en discusión. Someter a referendo los tratados internacionales que comprometan la soberanía nacional. Crear o suprimir comisiones permanentes. Elegir a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Elegir a los rectores del Consejo Nacional Electoral. Elegir al Fiscal General de la República, Contralor General de la República o Defensor del Pueblo Remover a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Declarar reservada o secreta una interpelación o comparecencia. Ejercer la iniciativa de convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente[537].

La enumeración hecha se refiere a todos los casos en los que la normativa hace mención explícita de la mayoría necesaria para adoptar las decisiones referidas, en aquellos casos en donde únicamente se hace alusión a la *mayoría*, por ejemplo, en todo lo relativo al procedimiento legislativo de las leyes ordinarias, se somete al régimen general, por lo tanto, será la mayoría absoluta de los presentes.

537 La previsión de mayorías pueden encontrarse en: (i) Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, artículos 1, 7, 32, 56, 57, 58, 60, 64 numeral 6, 68, 69, 76, 79, 80, 85, 87, 90, 92 y 119; (ii) Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículos 71,73, 157, 187 numeral 20, 193, 203, 214, 220, 234, 240, 246, 265, 279, 296, 341 numeral 2, 342 y 348; (iii) Venezuela. Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, artículo 38 -consideramos que la posibilidad de designación de los magistrados por simple mayoría está viciada de inconstitucionalidad, toda vez que se requiere una mayoría calificada para la remoción de los magistrados, por lo que es esa mayoría, y solo esa, la que puede, también, designar a los miembros del Tribunal-; y (iv) Venezuela. Ley Orgánica del Poder Electoral, artículo 8.

Al observar el cuadro anterior, queda claro que no existe un criterio único para definir cuál será la mayoría requerida para cada función, más bien denota que la asignación se hizo, en alguna medida, arbitrariamente, ello es, sin una consideración sistemática del asunto, sino viendo aisladamente cada una de las competencias. Si bien es cierto que la determinación de este asunto es eminentemente política y puede responder a muchas razones, lo cierto es que el aura archipelágica que refleja el cúmulo de competencias, revueltas entre mayorías, reflejan una profunda carencia de sistematicidad en la normativa constitucional, legal y del Reglamento de la Asamblea Nacional.

Apreciaciones finales

Lo que expusimos en las páginas anteriores no es más que una aproximación diagnóstica del estado de la Asamblea Nacional en el sistema constitucional venezolano. Nos hemos paseado por todos los aspectos que, a nuestro juicio, son necesarios comprender para realizar un análisis integral del Poder Legislativo y su posición dentro del ordenamiento jurídico y político del Estado. De este análisis podemos inferir una serie de comentarios conclusivos con respecto a la situación actual, que además se ha prolongado por más de un cuarto de siglo.

El diseño de la Asamblea Nacional no se hizo con la intención de fortalecer el Poder Legislativo, sino todo lo contrario. El sistema constitucional venezolano está profundamente influenciado por la tendencia general latinoamericana de presidencialismo exacerbado, pero, además, profundiza en esta crisis alejándose de las posiciones matizadoras del presidencialismo que tanto abundaron a finales del siglo pasado, incorporando instituciones que *parlamentarizaran* nuestro sistema a los fines de que se ejerciera un mayor control en la figura del presidente de la República.

Pero lo más grave de todo es que cuando la Asamblea Nacional estaba en manos *inconvenientes* al proyecto político hegemónico, la institución sufrió uno de los más grotescos ataques autoritarios que se podrían imaginar, hasta el punto de ser excluida del sistema constitucional a través de sentencias —francamente irracionales y arbitrarias— del Tribunal Supremo de Justicia, que actuó como brazo ejecutor de la política guber-

namental cercenando progresivamente cualquier capacidad de actuación del Legislativo, desde limitar el control hasta, de plano, declarar una imprevista tesis de desacato que impedía que la Asamblea Nacional pudiera realizar ningún acto con efectos jurídicos.

Esto sería también acompañado de una Asamblea Nacional Constituyente que no se dedicó, por extraño que parezca, a dictar una Constitución, sino a suplir en todas sus funciones —e incluso en las que no tenía— a la Asamblea Nacional, llegando hasta el absurdo de allanar la inmunidad parlamentaria de los diputados electos en diciembre de 2015, lo cual significó que la embestida autoritaria no solo existiera en el plano de las sentencias y las nulidades, sino que pasara a la persecución física y voraz de las personas que representaban a la disidencia política.

Pasando sintéticamente por cada uno de los aspectos que analizados, comprobamos que, cuando las debilidades reveladas no estaban incluidas ya en el diseño del Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Justicia o la Asamblea Nacional Constituyente se encargaron, diligentemente, de suplirlas, con el único fin de evitar que el órgano de Estado regentado por un actor distinto al oficialismo pudiera significar un efectivo freno y contrapeso a la institucionalidad controlada. Así, al recapitular los aspectos que estudiamos, notamos que no existe ninguno en donde no se haya dejado la *marca tenebrosa* del autoritarismo, a la espera de su activación cuando fuera conveniente.

En relación con la estructura, no queda duda que la unicameralidad no resulta en el modelo más conveniente para un país que hace gala de su federalismo y de la democracia participativa, puesto que en él los intereses de las comunidades geográficas agrupadas en los estados no encuentran la suficiente representación. A su vez, la desaparición del senado, que como cámara alta también cumple funciones de reflexión en cuanto a las leyes emanadas de la otra cámara, repercute negativamente en el carácter consensual de la ley.

La composición tiene sus mayores defectos no a nivel constitucional, sino en la ley de la materia, que ha terminado por configurar un sistema mayoritario que no protege de ninguna manera a las minorías, sobrerrepresentando y subrepresentado a las fuerzas políticas en todas las ocasiones, lo que además de favorecer injustamente a una mayoría mínima

y circunstancial con control casi absoluto del trámite parlamentario, favorece también, en un ambiente de polarización, que no exista voluntad negocial para alcanzar los acuerdos necesarios durante el período constitucional, y en general, la vida republicana.

De los órganos del Legislativo podemos destacar la extrema personalización de los poderes en el presidente de la junta directiva, quien incluso se alza por encima de ésta como máximo decisor en una gran cantidad de áreas, en claro detrimento con el carácter necesariamente democrático y plural de la dirección parlamentaria. Algo similar ocurre con las comisiones permanentes, las cuales tienen una irracional limitación numérica por virtud de la Constitución, evitando que estas puedan ser efectivo reflejo de las oficinas ejecutivas que, por lo regular, estarían llamadas a controlar. Mientras tanto, las comisiones ordinarias han sido abandonadas absolutamente, y las comisiones especiales, casi exclusivamente utilizadas para emprender vacías investigaciones en contra de rivales políticos.

El estatuto del diputado, por más que sea sólidamente descrito en el texto, ha sido por completo desaplicado, tanto en lo relativo a las condiciones de elegibilidad, como las incompatibilidades y, por supuesto, las prerrogativas parlamentarias. La institucionalidad autoritaria se ha prestado a ignorar irrevocablemente tanto la necesidad de que los diputados sean residentes de la circunscripción que los elige, como las protecciones que derivan de su condición, anulando *de facto* el estatuto del parlamentario cuando el mismo reviste a un líder de oposición que no agrada a la hegemonía gobernante. De tal modo, el desmembramiento ha llegado hasta la literalidad, con diputados siendo perseguidos, encarcelados u obligados al exilio, evitando que cumplan sus funciones de representación.

Las funciones de la Asamblea Nacional sufren limitaciones emanadas desde la norma y también fueron reducidas al mínimo por la inconstitucional actuación del Tribunal Supremo de Justicia. Negada su condición de órgano contralor y rechazada cada ley que profería, la Asamblea Nacional —en manos opositoras— dejó de ser tal para efectos del poder, que fabricó tesis jurídicas insostenibles con el único fin de impedir que

las fuerzas políticas de oposición pudieran cumplir con sus labores frente a la ciudadanía que los había escogido.

El régimen de trabajo nos vuelve a revelar la visión totalitaria que, del Poder Legislativo y su funcionamiento, tiene el oficialismo. Por ello, el presidente sigue ejerciendo exacerbadas funciones, mientras que una institución de tal relevancia como las fracciones no encuentran, al menos en el ordenamiento aplicable, siquiera mención, lo que refleja una precarización del parlamento y su trabajo, reconvertido a una férrea disciplina, otorgada sin rechiste por instrumentales adeptos que se ubican inocuamente en los curules del hemiciclo sin intención alguna de representar o hacer política.

En última instancia, y sin perjuicio de que luego retomemos estos temas a la hora de justificar nuestras propuestas de reforma, el proyecto político que hoy ejerce el poder tuvo claro, desde el principio, que el Poder Legislativo no le era de ningún interés; cuando ejercía la mayoría, delegaba sus funciones en el presidente, y cuando la perdió, resolvió actuar como si de su inexistencia se tratara. Así, frente a la pretensión totalitaria y antidemocrática de convertir a la Asamblea Nacional en un *cuasi-poder*, devenido a caja de resonancia del discurso oficial, es fundamental, en la labor de recuperación de la democracia, hacer correcciones por vía de reforma que resulten en que el Palacio Federal Legislativo sea, como debe, la sede de la política de altura, deliberativa y democrática, impulsando desde sus hemiciclos el desarrollo nacional y la soberanía ciudadana.

PARTE II

LA ARQUITECTURA DE LA DEMOCRACIA. UNA MIRADA COMPARADA

Las cosas nada son
hasta que alguien
las mire de reojo.

Rafael Arráiz Lucca

El estudio diagnóstico que hemos llevado a cabo, por sí solo, únicamente nos brinda un preocupante panorama patológico. Hemos reconocido una pluralidad de aspectos problemáticos que se insertan en el diseño y funcionamiento de nuestro Poder Legislativo Nacional. Así, siendo que nuestra intención final es proponer soluciones a los problemas evidenciados, podríamos optar por formularlas directamente; lo cierto es, sin embargo, que consideramos que mal podría ello ser satisfactorio a nuestro objeto, por provenir del mero deseo y no del contraste científico de posibles alternativas.

En ese sentido, nos ocuparemos ahora de posar la mirada más allá de nuestras fronteras y hacer un esfuerzo comparativo, en el cual buscaremos descubrir cuál es la fisionomía institucional y funcional de otros órganos legislativos, obteniendo así una lista de *buenas y mejores prácticas* que puedan servir de directrices para nuestra propuesta de modificación. Entonces, iniciaremos por esbozar un criterio de selección de casos de estudio que permita su replicabilidad en Venezuela; posteriormente, evaluaremos cada caso siguiendo un *íter* de estudio similar al que postulamos en el capítulo anterior; y, por último, daremos cuenta de las fortalezas o debilidades que podamos evidenciar de la labor de comparación.

Justificación de la selección de los casos

El estudio comparado tiene, como preludio necesario, la determinación de los casos de estudio que serán objeto de análisis. Ello, en sí mismo, corresponde a un esfuerzo comparatista a través del cual se al-

canzan ciertos juicios de valor, que terminan por ser las premisas básicas de elaboración del estudio. La premisa básica, en el caso del derecho constitucional comparado, es que los Estados que se comparan tienen instituciones jurídicas suficientemente similares en su diseño y su aplicación, de modo que se hace inteligible y razonable contrastarlos[538], o que, cuanto menos, son comparables en referencia a una métrica particular, y que sus contextos permiten un estudio sensato[539].

Este proceso previo, para nosotros, responde a una *macrocomparación*, por lo que hacemos una comparación entre sistemas jurídicos para encontrar aquellos aspectos comunes que nos permitan establecer contrastes razonables[540]. Dado que nuestro objeto de estudio, o *sujeto a comparar*[541] no es otro que el Poder Legislativo Nacional, debemos ubicarnos en el plano del sistema de gobierno para establecer las premisas básicas de comparación. De modo que hemos definido, como métrica particular, o *common-core*[542] entre los posibles casos, el sistema de gobierno presidencial.

El órgano parlamentario encuentra su estudio más profundo y pormenorizado, como era de esperarse, en los sistemas de gobierno parlamentarios[543]. Entonces, podría parecer contraintuitivo no ir a por dichos casos con el objeto de encontrar la mejor doctrina de estudio y el mayor desarrollo institucional de nuestro sujeto de análisis. Sin embargo, hay dos motivos que nos inclinan a optar por el estudio de los órganos parlamentarios de los regímenes presidenciales: (i) las diferencias entre

538 Madhav Khsola, «Is a science of comparative constitutionalism possible?», *Harvard Law Review,* Vol. 135 (2022): 2.110-2.149, p. 2.144.

539 *Ibid.,* p. 2.145.

540 Adrián Mancera, «Consideraciones durante el proceso comparativo», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* nº121 (2008): 213-243, p. 228.

541 *Ibid.*, p. 58.

542 Mark Van Hoecke, «Methodology of Comparative Legal Research», *Law and Method* (2015): 1-35, p. 19-21.

543 Entre ellos, podemos evidenciar los estudios de la doctrina, dentro de los países con tradición de *civil law,* sobre las Cortes Generales en España, el *Parlamento* en Italia o el *Bundestag* y *Bundesrat* de Alemania. Entre los países con tradición de *common law,* el mayor exponente en estudios de la institución parlamentaria ocurre en el Reino Unido y el *Parliament,* cuyo modelo se exportó a través de la colonización en todos los continentes, y sigue aún vigente en muchos países.

ambos sistemas de gobierno y su evidente repercusión en la arquitectura constitucional y (ii) la prolongada tradición presidencial venezolana.

Sobre el primer aspecto, no debemos decir más que los dos sistemas de gobierno clásicos se diferencian, esencialmente, por la relación que se establece entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el caso de los sistemas parlamentarios, es evidente que el órgano deliberante tendrá una centralidad mayor, porque en esencia, es éste quien, además de ejercer su función natural de legislar, elige y controla al Poder Ejecutivo de manera más estrecha, siendo que los miembros de aquel suelen emanar del primero. De modo que una comparación de este orden perdería su racionalidad e, incluso, nos dirigiría a plantear reformas que no son necesariamente aplicables en nuestro sistema de gobierno.

Nuestro segundo argumento responde a la tradición constitucional, ininterrumpida desde la fundación de la República, de adoptar un sistema de gobierno presidencial en Venezuela[544]. Esto quiere decir que nuestro ordenamiento constitucional, desde su génesis, ha sido influenciado por las instituciones del sistema presidencial, y a diferencia de casos como el francés, que transitó por distintos sistemas de gobierno hasta alcanzar el actual[545], el Estado venezolano ha sido consistentemente presidencial, de modo que nuestra propuesta mal podría orientarse —por exceder el alcance de este trabajo— a configurar un órgano legislativo para el parlamentarismo, cuando nuestro sistema clama por un parlamento para el sistema presidencial.

Corresponde hacer una importante advertencia, y es que, si bien hemos referido al sistema presidencial como la tradición constitucional venezolana, lo más propio sería indicar que éste ha degenerado progresivamente hacia un presidencialismo —incluso exacerbado, como ha identificado Fernández[546]—, entendido como *«la deformación o desnaturalización del*

544 Allan Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela,* Tomo I (Caracas: Editorial Alfa, 2008), p. 139: *«El presidencialismo se instaló en Venezuela a partir de 1811, inicialmente como un ejecutivo triunviral, y luego unipersonal a partir de 1819».*

545 Véase, por todos: Gerardo Fernández, *Los sistemas de gobierno: características y funcionamiento* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2026), pp. 123-132.

546 Gerardo Fernández Villegas, *La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela. Del presidecialismo exacerbado, autocrático inestable e ineficaz a un sistema semipresidencial* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2019), pp. 185-189.

sistema presidencial»[547]. El modelo presidencial clásico, surgido en Estados Unidos, tiene como características la unipersonalidad o monocefalia del Poder Ejecutivo, la elección popular del presidente, la rigidez de los períodos constitucionales, la responsabilidad política limitada ante el parlamento y la estricta separación de poderes[548].

El presidencialismo, por su parte, surge en Latinoamérica y se caracteriza por *«la situación de desequilibrio a favor del Poder Ejecutivo y concretamente en la persona de su titular, [lo] que ha configurado el fenómeno de la preponderancia presidencial en la práctica político-constitucional de América Latina»*[549]. Dicha preponderancia ha sido atribuida a (i) la inmadurez política que se manifiesta en la personalización del poder, la manipulación del congreso a través de factores electorales y corrupción y la indisciplina partidista; (ii) la infracción al principio de separación de poderes, manifestada en las facultades presidenciales de iniciativa legislativa, veto parcial y legislación delegada y; (iii) las adaptaciones del sistema por las necesidades de los países en desarrollo[550].

El fenómeno se ha querido contrarrestar, con el fin de alcanzar la democratización y lograr sistemas de gobierno más estables flexibles y cooperativos, a través de la introducción de cambios y ajustes. Para ello, se han encontrado instrumentos idóneos en el sistema parlamentario, produciendo la *parlamentarización* del presidencialismo, o incluso la creación de sistemas híbridos como el semipresidencialismo francés[551]. En

547 Vladimiro Naranjo Mesa, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (Bogotá: Temis, 2014), p. 325.

548 Véase: *ibid*., p. 185 y Gerardo Fernández Villegas. *La búsqueda… op. cit*., p. 185.

549 Carlos Ayala, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma (evaluación crítica de la propuesta de un Primer Ministro para Venezuela)* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1992), p. 28.

550 Jacques Lambert, «La transposition du régimen présidentiel hors des États-Unis: le cas de l'Amérique latine», *Revue française de science politique,* vol. 13, n°3 (1963): 577-600, pp. 583-593.

551 Héctor Fix-Fierro y Pedro Salazar-Ugarte, «Chapter 29: Presidentialism» en *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,* editado por Michel Rosenfeld y András Sajó (Londres: Oxford University Press, 2012), p. 647, original en inglés:
La democratización, a su vez, se traduce en cambios y ajustes al régimen existente, no solo con el fin de mejorar el equilibrio de poderes, sino, lo que es más importante, para lograr un sistema de gobierno más estable, flexible y cooperativo. En los sistemas parlamentarios se pueden encontrar algunos instrumentos que se consideran adecuados a este respecto, y su adopción por parte de las constituciones presidenciales ('parlamen-

Venezuela, esta agenda se implantó en la Constitución de 1961, pero luego sería retrogradada en el actual régimen constitucional, exacerbando el presidencialismo y habilitando al autoritarismo[552].

Lo anterior nos impulsa a tener como bandera el abandono del régimen presidencialista y su exacerbación, por la vía del reforzamiento del Poder Legislativo, alcanzando una verdadera separación y equilibrio entre poderes. Ahora bien, siendo claro que emprenderemos nuestra búsqueda de dichas instituciones o *mejores prácticas* entre países con un sistema presidencial, el objeto de nuestro estudio hace imperativa una segunda determinación, y es que entre todos los Estados presidenciales, optemos por aquellos con una salud democrática[553], en mayor o menor medida, estable, siendo ello un indicio de que el Poder Legislativo, como parte del sistema de gobierno, ha sido partícipe de la estabilidad democrática o, en algunos casos, de su reconstrucción tras períodos traumáticos.

La valoración sobre el estado de la democracia en los países se inserta en el ámbito de la ciencia política, por lo que nosotros daremos uso a los índices más respetados sobre la materia para dar cuenta de cuáles son los Estados que cumplen en mayor medida este criterio. En ese sentido, todos los países que estudiaremos son considerados, por el *V-Dem Institute* en su índice de democracia liberal, como democracias, estando incluidos todos en el treinta por ciento (30%) superior de la lista global[554]. Por otro lado, el índice de democracia de *The Economist* califica a los cinco casos como democracias completas o imperfectas[555].

---

tarización del presidencialismo') ha llevado incluso a la creación de sistemas híbridos o mixtos, como el semipresidencialismo.

552 Allan Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela,* Tomo II (Caracas: Editorial Alfa, 2008), pp. 186-187.

553 Esta noción, asimilable a la de calidad democrática, se refiere a la evaluación de un conjunto de cualidades que hacen a un sistema político más o menos parecido a un tipo ideal que se denomina democracia plena. Es decir, se evalúan ciertos indicadores que permiten establecer una gradualidad democrática. Véase: Andrea Greppi, «Calidad de la democracia», *Eunomía,* nº7 (2015): 175-183, pp. 176-177.

554 Este índice valora el estado de las democracias en un puntaje entre cero y uno, en nuestro caso el valor más alto se asigna a Estados Unidos y Uruguay, con 0.77 y el más bajo a Colombia, con 0.57. Véase: Marina Nord, et al., *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot* (Gotheburg: V-Dem Institute, 2024), pp. 58-63.

555 Todos los casos están valorados sobre los 6.5 puntos, siendo el más alto Uruguay, con 8.66. Véase: The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023: Age of Conflict* (Nueva York: EIU, 2024), pp. 9-13.

La última determinación que nos arroja a los casos de estudio es la existencia de realidades y retos político-sociales compartidos, como el caso paradigmático de la precaria sostenibilidad democrática entre los países de América Latina[556]. El único caso que no responde a este último criterio —al menos en puridad— es el de los Estados Unidos, el cual, de todos modos, consideramos fundamental por ser la cuna del sistema presidencial y el modelo ideal de prolongación democrática y solidez federal, constituyéndose en horizonte deseable del cual pueden extraerse instituciones útiles para Venezuela.

Estados Unidos. El presidencialismo original

Es casi una perogrullada tomar el caso de Estados Unidos como el primero de nuestras referencias. Constituye la primera revolución independentista liberal, por lo que se convirtió, junto con la Revolución Francesa, en un referente para todos los procesos emancipadores posteriores. Pero, su carácter pionero no alcanza únicamente a las luchas emancipadoras del continente americano, sino, en general, a la concepción de las repúblicas modernas, a través de sus aportes, entre los que se cuentan la idea de Constitución, la de soberanía popular y el sistema de gobierno presidencial[557].

Las trece (13) colonias británicas de Norteamérica vivieron, cada una, procesos políticos que las llevaron a optar por la separación de la *Metrópoli* y el Imperio, sin embargo, era claro que individualmente no serían capaces de sobrellevar la fuerza de la Corona de la que ahora buscaban escindirse. De modo que, como expresa Amar:

> Para imponerse al Imperio Británico, las trece colonias, que hasta entonces habían estado separadas, tendrían que unirse militarmente. También tendrían que elaborar un conjunto común de razones que justificaran su revuelta conjunta —para justificarse entre sí, ante sus

556 Véase: (i) Gerardo Munck, «Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación», *Revista de ciencia política (Santiago),* vol. 30, nº3 (2010): 573-597 y (ii) Aníbal Pérez-Liñán, «La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)», *América Latina Hoy,* vol. 68 (2014): 139-168.

557 Véase: Allan Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la revolución americana (1776), la revolución francesa (1789) y la revolución hispanoamericana (1810-1830), y sus aportes al constitucionalismo moderno,* 3ª edición ampliada (Panamá: Editorial Jurídica Venezolana, 2019), pp. 56-84.

> compatriotas británicos, ante el mundo en general y, en última instancia, ante nosotros, su posteridad[558].

Sería así el *Congreso Continental,* órgano de unidad y representación de las colonias, el que votara, el día dos (02) de julio de 1776, la resolución por la que proclamaban su independencia, su carácter como Estados y la disolución de cualquier conexión con la Corona Británica[559]. Dos días más tarde, en la ahora simbólica fecha de cuatro (04) de julio, un comité encabezado por Thomas Jefferson presentaba la Declaración de la Independencia para su firma por los delegados continentales[560]. Este documento, a la postre uno de los más importantes de la historia, reza:

> Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad[561].

Entendiéndose como soberanos e independientes entre sí, los ahora Estados determinaron formar una alianza de amistad y mutuo auxilio, bajo una clásica arquitectura internacional y sobre la premisa de la soberanía irrestricta de cada uno de los Estados. En 1777, acuerdan los *Artículos de la Confederación,* que expresarían todo aquello, creando una instancia de coordinación profundamente débil, lo que resultó en que, tan solo diez (10) años después, la Confederación estuviera en ruinas[562].

---

558 Akhil Reed Amar, *The Words That Made Us. America's Constitutional Conversation, 1760-1840* (Nueva York: Basic Books, 2021), p. 98.

559 Biblioteca del Congreso. *Journals of the Continental Congres 1774-1789,* Volumen 5 (Washington: Publicaciones del Gobierno, 1906), pp. 506-507.

560 *Ibid.*, pp. 510-515

561 «La Declaración de Independencia», *National Archives (en español),* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.archives.gov/espanol/la-declaracion-de-independencia.html.

562 Akhil Reed Amar, *America's Constitution: A Biography* (Nueva York: Random House, 2006), pp. 25-28.

Esta experiencia influyó en la adopción de un nuevo y distinto sistema, por parte de la nueva *Convención de Filadelfia*.

La evidencia de los aprendizajes de los delegados de Filadelfia se refleja desde el preámbulo del texto que llegaría a sustituir a los *Artículos de la Confederación*. El documento que resultó de la Convención habría luego de convertirse en el fundamento de lo que será el país más poderoso entre las democracias occidentales, bajo su amparo ininterrumpido por más de dos siglos. Nos referimos a la *Constitución de los Estados Unidos,* y citamos:

> Nosotros el Pueblo de los Estados Unidos, con el fin de formar una Unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad doméstica, atender a la defensa común, promover el Bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y nuestra posteridad, promulgamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América[563].

La Constitución sustituyó a la confederación por un sistema de gobierno federal —la unión más perfecta—, abandonándose la noción de estructura internacional o tratado multilateral, para dar pie a la creación definitiva de una Nación, emergiendo, como lo dice el lema que luego adoptarían: *E pluribus, unum*[564]. Y de esta Constitución es de donde emana nuestro sujeto de estudio, aquel donde los autores decidieron hacer reposar el poder legislativo de la Federación, es decir, el Congreso de los Estados Unidos.

Estructura del Congreso

El Congreso tiene una estructura bicameral. La Constitución de los Estados Unidos expresa que: *«Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos,* que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes»[565]. De tal

563 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), preámbulo. Resaltados (negrillas y cursivas) añadidos.

564 Latín para: De muchos, uno.

565 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo II, §1. La versión que citamos en español de aquí en más fue consultada de: «La Constitución de los Estados Unidos de América 1787», *National Archives,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.archives.gov/espanol/constitucion. Esta aclaratoria es aplicable a todas las notas sucesivas que se hagan a la Constitución.

forma, el Poder Legislativo correspondiente al gobierno federal —de allí la expresión *«todos los poderes legislativos otorgados [por la] Constitución»*— es ostentado por un órgano compuesto por dos cámaras autónomas entre sí, cuyo relacionamiento explicaremos luego.

En primer lugar, debemos abordar el por qué este órgano tiene dicha estructura. En cuanto al linaje histórico, es imposible no reconocer la influencia del Parlamento del Reino Unido, cuya composición bicameral respondía a la estratificación de la sociedad británica, separando a los *comunes* de los *lores,* es decir, a los súbditos regulares de la nobleza y el clero[566]. Pero más allá de ello, existen dos hechos concretos que dieron lugar a la estructura bicameral del Congreso: (i) el fracaso del congreso unicameral de la Confederación y (ii) el compromiso de Conneticut o el *gran compromiso.*

Es el hecho que, para el momento de reunión de la Convención de Filadelfia, la fórmula de la confederación había demostrado ser insuficiente, y en parte, ello se atribuyó al modelo del antiguo congreso, formado por delegaciones de entre dos (02) y siete (07) miembros, que emitían un único voto a nombre del Estado[567]; además, no podía regular el comercio o crear impuestos, y dependía de los gobiernos estatales para la ejecución de sus designios[568].

De tal forma, el nuevo Congreso no podía replicar aquella fallida estructura. Por tanto, optarían por la práctica bien establecida entre casi

566 Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado,* 7ª edición (Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1964), pp. 55-56 y Vladimiro Naranjo Mesa, *op. cit.,* p. 573.

567 Estados Unidos. Artículos de la Confederación (1777), consultado en «Articles of Confederation (1777)», *National Archives,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation. Artículo V, resaltados añadidos:
Para una gestión más conveniente de los intereses generales de los estados unidos, se designarán anualmente delegados, de la manera que determine la legislatura de cada estado, para que se reúnan en el Congreso […] A la hora de resolver cuestiones en los estados unidos, reunidos en el Congreso, **cada estado tendrá un voto**.

568 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *The American Congress,* 4a edición (Nueva York: Cambridge University Press, 2006), p. 31:
El Congreso Continental no podía regular el comercio ni recaudar impuestos, y al carecer de instituciones ejecutivas y judiciales que implementaran e hicieran cumplir las leyes que aprobaba, dependía por completo de la voluntad de los gobiernos estatales para llevar a cabo sus políticas.

todos los Estados —con excepción de Pensilvania y Georgia— de adoptar un órgano bicameral[569]. En palabras de Amar:

> Si el Congreso iba a ser una verdadera legislatura, debería parecer una. En efecto, debería parecerse a las legislaturas de los distintos estados. […] Casi todos los estados contaban con legislaturas bicamerales (al igual que Gran Bretaña); la Constitución de Estados Unidos debería seguir este ejemplo de mejor práctica estatal[570].

Por otro lado, y quizás de forma más relevante aún, encontramos el *gran compromiso*. Con esto nos referimos al acuerdo alcanzado, entre los delegados de la Convención, para satisfacer las pretensiones de los dos grupos de Estados presentes, divididos entre los más poblados y los menos poblados. La incompatibilidad residía en el modo de representación de los Estados en el congreso federal, mientras que los estados menos poblados apuntaban a la igualdad en la representación, los más poblados apuntaban a la representación proporcional.

Para resolver el bloqueo en la Convención, se designó un comité compuesto por un representante de cada Estado. De dicho comité emanaría la solución que dio forma definitiva al Congreso de los Estados Unidos. Ambas partes comprometerían, en parte, su posición, proponiendo así, un Congreso bicameral compuesto en la cámara baja por representación proporcional, que variaría según la población de cada Estado y en la cámara alta por el mismo número de representantes para todos los Estados, sin importar su población[571].

Así las cosas, el Congreso de los Estados Unidos está compuesto por la Cámara de Representantes, en donde los Estados más poblados tienen una mayor influencia; y una Cámara del Senado, en donde todos los Estados cuentan con el mismo número de representantes, de modo que todos cuentan con la misma importancia numérica. Aunque hemos expuesto razones de orden histórico que justifican esta adopción, *ex post*

569 *Ídem: «La práctica de contar con una legislatura bicameral, o de dos cámaras, ya estaba bien establecida en los estados para cuando se redactó la Constitución en 1787 […] Todas las colonias estadounidenses, excepto Pensilvania y Georgia, contaban con legislaturas bicamerales en 1776».*

570 Akhil Reed Amar, *The Words That Made Us… op. cit.,* pp. 189-190.

571 Jack Rakove, «From the Old Congress to the New», en *The American Congress: The Building of Democracy,* editado por Julian Zelizer (Boston: Houghton Mifflin Company, 2004): 6-24, pp. 12-14.

se ha elaborado un razonamiento basado en la forma de Estado federal, esta lógica explica que la cámara baja representa a la población, y la cámara alta representa la voluntad de los Estados federados, en tanto entidades soberanas e iguales entre sí.

Composición del Congreso

Como hemos expuesto recién, la composición de cada una de las cámaras responde a criterios distintos. Por este motivo, además, cada cámara tiene una membresía diferente, cuyas reglas electorales también difieren entre sí. Tal como veremos, la Cámara de Representantes tiene una naturaleza más dinámica y personal, puesto que sus miembros tienen períodos más cortos, y resultan electos de circunscripciones electorales que, por lo regular, son más pequeñas. En el caso del Senado, se le ha aludido como una cámara de reflexión, cuyos miembros tienen períodos más largos y cuya base electoral es todo el Estado del que provienen.

La Cámara de Representantes renueva a toda su membresía cada dos (02) años[572], es decir, los períodos de los *representantes* tienen una duración particularmente corta. Esto tiene por objeto que se mantenga un vínculo estrecho entre los representantes y sus constituyentes, a quienes se les brinda la oportunidad de sustituir a los miembros de la cámara con alta frecuencia. La brevedad de la legislatura favoreció, durante el siglo XIX, que la cámara contara con nuevos miembros, en buena medida, todos los períodos. Esta tendencia decreció luego y, al mismo tiempo, la búsqueda de reelecciones y el período promedio de servicio de los representantes ascendió hasta la actualidad[573].

La asignación de escaños en esta Cámara responde a un criterio proporcional de la población. Para este efecto, la Constitución ordena que se haga un conteo decenal, lo que se conoce ahora como el censo de los Estados Unidos. En todo caso, expresa la Constitución que *«[e]l número de representantes no excederá de uno por cada 30 mil habitantes con tal que cada Estado*

572 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §2, cláusula 1.

573 Véase: Sarah Eckman y Amber Wilhelm, *Congressional Careers: Service Tenure and Patterns of Member Service, 1789-2021* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2021).

cuente con un representante cuando menos»[574]. Sobre la norma relativa al conteo de personas para la asignación de escaños comentaremos, primero, la consagración de uno de los más infames pasajes del texto fundamental norteamericano, y luego, sobre el estado actual de la aplicación de la norma.

No podemos perder de vista que, a la adopción de la Constitución, el asunto de la esclavitud no estaba resuelto, algunos postularían que siquiera era un asunto[575]. En tal sentido, frente a la posibilidad de ser ampliamente superados en número en la Cámara de Representantes, los Estados sureños —esclavistas y, por lo general, de menor población— impusieron la cláusula que a continuación transcribimos:

> Los representantes […] se prorratearán entre los distintos Estados que formen parte de esta Unión, de acuerdo con su población respectiva, la cual se determinará sumando al número de personas libres […] y excluyendo a los indios no sujetos al pago de contribuciones, las tres quintas partes de todas las personas restantes[576].

Así, la Constitución no solo reconoció la existencia de personas esclavizadas, sino que, incluso cuando a todo el resto de efectos no serían considerados ciudadanos —como reflejaría la criticadísima sentencia del caso *Dredd Scott*[577]—, su presencia significaría, para sus opresores, un número más significativo de escaños en el Congreso. Ante la férrea

574 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §2, cláusula 3.

575 Aunque, para el momento, algunos de los nuevos Estados ya prohibían la práctica esclavista y el propio texto de la Declaración de Independencia bien podría invocarse para aborrecer de forma lacónica la esclavitud. Lamentablemente, la esclavitud sería reconocida por la Constitución y la resolución del asunto —dígase, su ilegalización— no llegaría sino hasta después de la cruenta Guerra de Secesión, poco menos de cien años después. Sobre el tema puede verse, en general: Eric Foner, *The Second Founding: How the Civil War and Reconstruction Remade the Constitution* (Nueva York: W. W. Norton and Company, 2019).

576 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §2, cláusula 3. Resaltados añadidos.

577 El caso Dred Scott vs. Sandford fue sentenciado por la Corte Suprema de Justicia el 6 de marzo de 1857, rechazó la posibilidad de que los esclavos o libertos pudieran ser considerados ciudadanos de los Estados Unidos. Esta decisión es ampliamente considerada como la peor jamás emitida por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos. Véase: «Dred Scott v. Sandford (1857)», *National Archives,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.archives.gov/milestone-documents/dred-scott-v-sandford.

oposición de los estados no esclavistas de contabilizarlos para el censo, la solución fue asignar a éstos un valor inferior, básicamente declarándoles *infrahumanos,* por lo que, si bien sumarían para la asignación de escaños, no lo harían como personas libres. Aunque esta cláusula sería luego anulada por la decimocuarta enmienda[578], aún está inscrita en la Constitución, cuyo texto original se mantiene por entero[579].

En cuanto al número expresado por la previsión transcrita, esta no refleja la realidad constitucional actual. Debemos considerar que la composición efectiva de la cámara es una materia que se deja a la ley, por lo que ha sido el propio Congreso el que, desde 1792, ha determinado el tamaño de la Cámara de Representantes. Desde la fundación hasta principios del siglo XX, la cámara creció a la par de la población —aunque no proporcionalmente—, sin embargo, desde 1911, con la adopción del *Apportionment Act*[580]*,* el número de representantes quedó fijado en cuatrocientos treinta y cinco (435). Lo anterior tiene como consecuencia que casi todas las circunscripciones ahora tengan más de seiscientas mil (600.000) personas, número bastante alejado de la cifra constitucional original[581].

La definición de las circunscripciones electorales es un asunto que concierne a cada uno de los Estados, y por ello, se han adoptado distintos métodos para la tarea. En algunos casos, es la legislatura del Estado diseña los mapas, en otros, se designan comisiones técnicas encomendadas a esta tarea. A pesar de que no existen reglas explícitas en el texto

578 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), enmienda XIV, cláusula 2:
Los representantes se distribuirán proporcionalmente entre los diversos Estados de acuerdo con su población respectiva, en la que se tomará en cuenta el número total de personas que haya en cada Estado, con excepción de los indios que no paguen contribuciones. […]

579 Sobre el modo de incorporación del texto de las enmiendas en la Constitución de los Estados Unidos, y su particular efecto en el caso de las provisiones con un contenido racista o sexista, véase: Richard Albert, «The Constitution America Could Have Had», *University of Pittsburgh Law Review,* vol. 84 (2023): 585-605, pp. 595-600.

580 Estados Unidos. *An Act for the apportionment of Representatives among the several States under the Thirteenth Census* (1911), Pub. L. 62-5. Las normas con respecto al tamaño de la Cámara de Representantes serían luego confirmadas por el *Reapportionment Act* de 1929. Estados Unidos. *An Act to provide for the fifteenth and subsequent decennial censuses and to provide for apportionment of Representatives in Congress* (1929), Pub. L. 71-13 (2 U.S.C. §2a).

581 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 59.

constitucional con respecto al diseño de los distritos o circunscripciones electorales, la Corte Suprema de Justicia ha establecido, en nombre del principio de *una persona, un voto* que los mismos deben perseguir, frente a la imposibilidad de precisión matemática, la mayor igualdad numérica entre sí[582].

Para el caso del Senado, tal como hemos aludido antes, su composición sigue un criterio igualitario para todos los Estados, de modo que cada uno está representado por dos senadores, los cuales, por contraste con los representantes, tienen un período considerablemente largo, de seis (06) años[583]. También en diferencia a la Cámara de Representantes, el Senado no es renovado en su totalidad en cada elección, sino que el mismo sufre de renovaciones por tercios cada dos (02) años, para lo cual, los primeros senadores fueron divididos en grupos y cumplieron períodos de dos, cuatro y seis años, lo que permitió, de ahí en más, la renovación parcial a tercios pretendida por la norma fundamental[584]. A día de hoy, el Senado se compone de cien (100) senadores, representando a los cincuenta (50) Estados de la unión.

En un inicio, los senadores no eran electos a través de un proceso electoral directo por los ciudadanos de los Estados. Según expresa la Constitución: *«El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto»*[585]. De modo que, el cuerpo resultaba de una elección de segundo grado, en la que los ciudadanos elegían a sus legislaturas estatales, y éstas se erigían en electores de sus representantes ante el gobierno federal. Esto enaltecía aún más la condición de la cámara del Senado como una cuyo fin era representar efectivamente la voluntad de los Estados federados.

---

582 Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. *Wesberry vs. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964) y *Karcher vs. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983). El sistema de citado utilizado para los casos de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos incluye el nombre del caso en letras cursivas, seguido del volumen de los *Reportes de los Estados Unidos* en donde se ubica, la página en donde inicia la sentencia y, entre paréntesis, el año en el que el caso fue decidido.

583 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §3, cláusula 1.

584 *Ibid.*, artículo I, §3, cláusula 2.

585 *Ibid.*, artículo I, §3, cláusula 1. Resaltados añadidos.

El sistema de elección indirecta encontraría pronto oposición y rechazo, y a finales del siglo XIX, el Senado era visto como un mero *club de amigos,* cuyos miembros obtenían su plaza a raíz de lazos financieros con las legislaturas estatales, indiferentes a los deseos de los ciudadanos de sus Estados; por otro lado, las legislaturas estatales también llegaban a puntos muertos, siendo incapaces de elegir a un senador por largos períodos[586]. Frente a la inacción legislativa, los Estados emprendieron la tarea de transformar al Senado en una institución más sensible al público, con Oregon como pionero, ciertos Estados adoptaron un sistema de *bypass* en el cual las legislaturas se comprometían a designar como senadores a los candidatos más votados en una primaria estatal[587]. Pocos años después, en 1913, se adoptó la decimoséptima enmienda, que proveía:

> El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por los habitantes del mismo por seis años, y cada senador dispondrá de un voto. Los electores de cada Estado deberán poseer las condiciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la legislatura local[588].

La propia enmienda limitó sus efectos, por lo que no sería hasta 1918 cuando el Senado se convertiría en un cuerpo enteramente compuesto por miembros electos de forma directa. De ahí en más, los candidatos para el Senado hacen campaña en una circunscripción que corresponde al territorio de todo el Estado. En este sentido, la importancia de los partidos políticos se ha amplificado, en detrimento de los intereses particulares de cada entidad federada. Así, aunque el interés de los Estados sigue estando en la órbita de la discusión del Senado, la voluntad política de los partidos nacionales se ha encumbrado como parte importante de los debates en la cámara.

Por último, es relevante mencionar que en ninguna de las dos cámaras existe la figura del suplente. En los supuestos de vacancia de la Cámara de Representantes, el escaño queda vacío hasta tanto se provea, por

586 David Kyvig, «Redesigning Congress: The Seventeenth and Twentieth Amendments to the Constitution», en *The American Congress… op. cit.:* 356-369, p. 358.

587 *Ibid.*, pp. 359-360.

588 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), enmienda XVII, cláusula 1. Resaltados añadidos.

el ejecutivo estatal, la convocatoria de unas elecciones especiales[589], en cuyo caso, el representante electo culmina el período original de dos años, sin importar cuánto reste de él. En el caso de los senadores, el gobernador del Estado provee un nombramiento provisional hasta tanto se realicen elecciones especiales convocadas del mismo modo que las de la Cámara de Representantes; en dicho caso, el senador electo culmina el período original, independientemente del tiempo que reste de él[590].

Órganos del Congreso

Dentro del Congreso de los Estados Unidos, existen órganos de altísima relevancia para poder llevar a cabo los fines que le confieren la Constitución. En tanto cuerpo colegiado, es fundamental que existan estructuras orgánicas que puedan dar forma a las agendas que informan las labores del Congreso, y luego puedan dirigir su ejecución. Para nuestro estudio, es relevante revisar tres de estos órganos —existentes de forma paralela en cada cámara, y cuyo tratamiento diferenciaremos según sea necesario— que son: (i) las instituciones de dirección, (ii) las fracciones parlamentarias y sus liderazgos y (iii) las comisiones parlamentarias.

Órganos de dirección parlamentaria

La Cámara de Representantes elige al *Speaker of the House* por virtud de la Constitución[591]. Este es el cargo de mayor relevancia en la cámara, y cumple un triple rol: (i) preside la cámara, (ii) es su jefe o responsable administrativo y (iii) es el líder *de facto* del partido que ostenta la mayoría parlamentaria[592]. De tal forma, el *speaker* opera como un verdadero fun-

589 *Ibid.*, artículo I, §2, cláusula 4.

590 *Ibid.*, enmienda XVII, cláusula 2.

591 *Ibid.*, artículo I, §2, cláusula 5.

592 Las funciones del *speaker* como líder del partido se resumen en su capacidad de ejercer influencia y liderazgo en la mayoría parlamentaria. Formalmente, la función de presidir los debates de la cámara puede ser —y frecuentemente, es— delegada en otros miembros en calidad de *speaker pro tempore,* por lo cual pueden resolver las cuestiones de orden y dirigir el debate. Administrativamente, el *speaker* firma todos los documentos emitidos por la cámara, puede nombrar a los miembros de los comités conjuntos o selectos y designa a algunos de los funcionarios administrativos de la Cámara. Véase: Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House of Representatives, 118th Congress* (Washington, DC: Clerk of the House of Representatives, 2023), reglas I, X y XVII.

cionario de Estado con importancia capital y liderazgo político[593]. En tal sentido, se ha convertido en regla que el líder de la fracción parlamentaria del partido que obtiene la mayoría en las elecciones, se convierte en el *speaker* al inicio del período, aunque es posible que se escoja a otro miembro, o incluso a un tercero ajeno a la cámara[594].

El *speaker* es, en definitiva, el representante más poderoso entre todos, razón por la cual no sólo es la máxima representación de la Cámara —más aún cuando la mayoría es de oposición al titular de la Casa Blanca—, sino que también se le estima capaz de asumir la presidencia en un caso fortuito[595]. Sin embargo, debemos notar que el régimen de trabajo y la fortaleza de los partidos políticos implican que son éstos —las fracciones parlamentarias— los verdaderos titulares del poder dentro del hemiciclo, incluso por encima del *speaker* quien, en última instancia, también adquiere parte de su relevancia por su posición dentro del partido al que pertenece.

---

593 Aunque algunos autores han postulado que el *Speaker* se pensó como una iteración del cargo con el mismo nombre en el Reino Unido, con función simbólica y sin filiación política, la doctrina más autorizada ha sugerido lo contrario. Véase: Jorge Anaya Roa, *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento* (Washington, DC: Congressional Quarterly Inc-Limusa, 1992), pp. 14-15.

594 Por la fuerza de las circunstancias, no podemos dejar de señalar que, en enero de 2023, al inicio del período del Congreso electo el año anterior, la mayoría obtenida por el Partido Republicano no logró alcanzar un acuerdo satisfactorio para algunos de sus miembros, lo que produjo que la elección de Kevin McCarthy, a la sazón líder del partido en la cámara, tomara un total de quince (15) rondas, en algunas de las cuales los miembros descontentos promovieron la candidatura del expresidente Donald Trump como posible *speaker*. En última instancia, McCarthy resultó electo, pero tan pronto como en octubre de ese mismo año, fue expulsado del cargo, dando lugar a otro episodio traumático en el que el líder de entonces, Steven Scalise, inauguró una lista de candidaturas fallidas, resultando electo en última instancia Mike Johnson, miembro de la cámara que no sostenía una posición de liderazgo previa. Sobre ambos episodios, véase de manera general: «Vote Count: Mike Johnson Elected House Speaker After Three-Week Vacancy», *New York Times,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2023/10/17/us/politics/house-speaker-vote-tally.html.

595 El *speaker* tiene tal importancia de Estado, que se le encumbra como segundo en la línea de sucesión presidencial, tan solo detrás del vicepresidente de los Estados Unidos, de modo que, ante una vacancia presidencial en la que el vicepresidente no pudiera asumir el cargo, corresponde al *Speaker* convertirse en presidente por el resto del período. Véase: Estados Unidos. *An Act to provide the performance of the duties of the office of President in case of the removal, resignation, death, or inability both of the President and Vice President* (1947), Pub. L. 80-199 (3 U.S.C. §19).

En el Senado, encontramos una interesante interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo, puesto que la Constitución dispone que sea el vicepresidente de los Estados Unidos quien presida el Senado, pero limitando su derecho de voto a los casos de empate[596], por lo que en la actualidad el vicepresidente únicamente concurre al Senado en oportunidades limitadas para presidir y emitir su voto. En ausencia del vicepresidente, el Senado elige a su presidente *pro tempore*[597].

A diferencia de la Cámara de Representantes, la presidencia del Senado no se asocia con grandes poderes, sino que se limita a la función de presidir los debates, mientras que los líderes de las fracciones parlamentarias tienen mayor poder administrativo y político[598]. El cargo de presidente *pro tempore* ha recaído, por tradición, en el senador de mayor antigüedad del partido de la mayoría[599], pero éste tampoco preside los debates, sino que, con frecuencia, delega sus funciones en senadores más jóvenes.

Partidos políticos, fracciones parlamentarias y liderazgos

El sistema político estadounidense está profundamente marcado por su fortísimo bipartidismo. Esto se replica en el funcionamiento interno del Congreso, en donde las fracciones parlamentarias y, en particular, sus estructuras de liderazgo juegan un papel central en los trámites de trabajo del Congreso para el cumplimiento de sus funciones. Esto tiene una importante repercusión en todos los aspectos de funcionamiento del Poder Legislativo, e influye en muchas de sus prácticas y normas. Amar ha señalado, en ese sentido, que:

> En una intrincada red de leyes, reglamentos internos y prácticas consuetudinarias, este sistema bipartidista se ha entretejido en fórmulas y costumbres arraigadas […]. Estas fórmulas y costumbres tanto presuponen como contribuyen a garantizar que, en cualquier momento

596 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §3, cláusula 4.

597 *Ibid.*, artículo I, §3, cláusula 5.

598 Jorge Anaya Roa, *op. cit.,* pp. 32-33.

599 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 163: *«Desde la década de 1940, el partido mayoritario ha nombrado a su miembro más antiguo como presidente pro tempore».*

> dado, cada cámara del Congreso esté integrada por dos grupos principales: un partido de «mayoría» y un partido de «minoría»[600].

Tal como ha afirmado Patterson *«los partidos políticos son la fuerza más poderosa dentro del Congreso»*[601], esto se afianza más aún en la época actual, en donde, mientras que otros países amplifican su espectro de organizaciones políticas en el Parlamento, en los Estados Unidos la polarización se ha asentado como un elemento a analizar cuando se estudia el funcionamiento del Congreso[602]. De nueva cuenta, trayendo a colación las palabras de Amar:

> Esta dicotomía básica se refleja en la propia arquitectura de cada cámara legislativa, donde los miembros de un partido se sientan tradicionalmente juntos en un lado de la sala y los del otro partido se agrupan del mismo modo en el otro lado, con un pasillo que separa, literal y metafóricamente, a los dos grupos. Este sistema bipartidista, notablemente constante, estable e imperturbable, contrasta marcadamente con las configuraciones caleidoscópicas que se observan en muchas de las principales democracias del mundo, donde tres o más partidos suelen obtener un número significativo de escaños en la legislatura nacional, surgen nuevos partidos con cierta frecuencia y los partidos principales ocasionalmente se desmoronan[603].

Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes existen los partidos Demócrata y Republicano[604]. Cada uno de los partidos tiene una estructura que los convierte en fracciones parlamentarias en los términos que hemos expuesto en el capítulo anterior. A la fracción parla-

600 Akhil Reed Amar, *America's Unwritten Constitution: The precedents and principles we live by* (Nueva York: Basic Books, 2012), p. 410.

601 Thomas Patterson, *We The People: An Introduction to American Government,* 13a edición (Nueva York: McGraw Hill, 2019), p. 330.

602 Se ha comprobado que los miembros del Congreso han comenzado a votar cada vez con más frecuencia alrededor de las líneas partidistas, reduciéndose los votos cruzados. Drew Desilver, «The polarization in today's Congress has roots that go back decades», *Pew Research Center,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/.

603 Akhil Reed Amar, *America's Unwritten Constitution… op. cit.*, p. 410.

604 Los partidos políticos del Congreso, aunque reciben su denominación por las estructuras nacionales de las que forman parte, son técnicamente independientes del liderazgo partidista nacional o estatal, de modo que se considera que existen cuatro (04) partidos congresales, el Republicano y el Demócrata en cada cámara. Véase: Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 153.

mentaria en pleno se le asigna el nombre de caucus o conferencia, y ésta se reúne con relativa frecuencia para planificar estrategias y desarrollar la agenda legislativa conjunta que deriva de la comunidad de intereses y posiciones entre los miembros[605].

Dentro de la fracción se conforman comités de tres tipos[606]: (i) los de política, que estudian y discuten materias relacionadas con políticas públicas y posiciones del partido; (ii) los de campaña, encargados de proveer asesoramiento y financiamiento a los miembros del partido en época electoral y; (iii) el *comité de comités*, que se encarga de asignar a los miembros en los comités permanentes de las respectivas cámaras, una práctica que refuerza el carácter colegiado del órgano parlamentario, y que afirma la importancia de la disciplina partidista.

Por último, los partidos escogen también estructuras de liderazgo, que son fundamentales, aunque carezcan de reconocimiento oficial en la Constitución. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, los partidos escogen a un líder principal o *floor leader,* cuyas responsabilidades varían según la cámara y el carácter mayoritario o minoritario del partido; un adjunto o *whip,* que asisten al líder, principalmente en lo relativo a la recolección y verificación de los votos de los miembros y; los cargos propios de cada conferencia o caucus, que tienen una naturaleza más dirigida a los aspectos internos del partido[607].

Los liderazgos en la Cámara de Representantes —*majority* y *minority leader*, respectivamente— son los voceros principales de su partido, y dirigen a los miembros de la conferencia, en el caso del partido de la mayoría, en conjunto con el *speaker,* y en el caso de la minoría, *motu prorio*[608]. Aunque no tengan muchas responsabilidades oficiales, su rol dentro y fuera de la organización del partido los pone en una posición preferente en relación con el resto de miembros. Los *whips* dirigen, bajo las instrucciones de los líderes, importantes estructuras para el aseguramiento de

605 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 329.

606 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 161.

607 *Ibid.*, p. 163. Cada partido fija sus reglas de elección de los liderazgos, y por lo general, aparte de los cargos referidos, escogen a los presidentes y vicepresidentes de las conferencias. En el caso de los Demócratas en el Senado, el líder es también presidente del caucus.

608 *Ibid.*, p. 174.

los votos de los miembros de acuerdo con la disciplina partidista, de modo que su labor, aunque menos vistosa, no deja de ser clave[609].

En el caso del Senado, dado su menor tamaño y la mayor autonomía de la que gozan sus miembros, los cargos de liderazgo tienen un tenor distinto[610]. No en balde, el líder de la mayoría en el Senado es, sin duda, el cargo de mayor relevancia en la cámara, dado su control sobre la agenda y los órdenes del día, además de su derecho a ser reconocido con prioridad en cualquier debate[611]. El líder de la minoría es el principal portavoz de su partido y también goza de una posición privilegiada[612]. Por su parte, los *whips* dependen en buena medida del carácter del líder para determinar sus funciones, por la autonomía de los miembros que hemos reseñado, que dificulta el trabajo de recabar votos a gran escala[613].

Comités parlamentarios[614]

Puesto que la Constitución no hace referencia a los comités en su regulación del Congreso, ha sido este quien se ha dotado de tal estructura a través de la adopción de sus reglamentos[615]. Podría argumentarse que los comités del Congreso son los más poderosos del mundo, y en buena medida moldean el sistema de influencias del Poder Legislativo. La máxima expresión de esa tesis se verificó a mediados del siglo pasado

609 *Ibid.*, p. 174-176.

610 Tal como señala Patterson en Thomas Patterson, *op. cit.*, p. 336:
[E]l poder del líder de la mayoría del Senado se ve limitado por el hecho de que los senadores tienen más autonomía que los miembros de la Cámara de Representantes […] Bob Dole, de Kansas, quien se desempeñó como líder republicano del Senado, comentó: «Hay muchos espíritus libres en el Senado. Unos 100».

611 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* pp. 176-177.

612 *Ídem.*

613 *Ibid.*, pp. 179-180.

614 En este apartado, cuando nos refiramos a comités, debe entenderse como sinónimo de las comisiones parlamentarias expuestas en el capítulo anterior. Utilizaremos la palabra comité por ser la traducción más cercana de su denominación oficial en inglés «*committee*».

615 Puede consultarse: (i) Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House… op. cit.,* reglas X y XI y (ii) Estados Unidos. Senado. *Rules of the Senate* (Washington, DC: Senate Committee on Rules & Administration, 2024), reglas XXV, XXVI, XXVII y XXVIII.

con el *gobierno de los comités* en donde éstos —y en particular sus líderes— detentaban casi todo el poder político del Congreso[616].

Los reglamentos reconocen cinco (05) tipos de comité, según su naturaleza y funciones[617]. Tenemos así (i) comités permanentes o *standing committees*, (ii) comités *ad hoc,* (iii) comités de conferencia o *conference committees*, (iv) comités conjuntos o *joint committees* y (v) comités selectos o especiales, *special or select committees*[618]. Los veremos de manera general, y posteriormente, nos centraremos en los aspectos particulares de los comités permanentes, dada su importancia dentro del sistema.

En cuanto a (i) los comités permanentes, como su nombre lo indica, tienen carácter estable y determinado por los respectivos reglamentos de cada cámara. Son los únicos comités con autoridad legislativa, dentro de los límites de la jurisdicción material que determina el respectivo reglamento, cambiantes en cada período, aunque estables en líneas generales[619]. Cuando nos refiramos a las funciones del Congreso, veremos en detalle como estos comités son esenciales para dar cumplimiento a ciertos procesos no legislativos.

Sobre (ii) los comités *ad hoc*, son comités especiales propios de la Cámara de Representantes, con una duración limitada en el tiempo, creados para tratar una materia específica e importante —también se han utilizado en casos en los que el asunto concreto podría corresponder a varios comités permanentes—, por lo que se le permite al *speaker* crearlos, con la debida aprobación de la cámara. Esta figura ha sido poco utilizada por el Congreso, y nunca se ha conferido a éstos autoridad legislativa[620].

---

616 Véase: Barbara Sinclair, «Congressional Reform», en *The American Congress… op. cit.*: 625-637, pp. 625-627.

617 Véase: Thomas Patterson, *op. cit.,* pp. 336-338.

618 Para ver una lista de los comités que actualmente existen en el Congreso de los Estados Unidos, consúltese: «Committees of the U.S. Congress», *Congress.gov,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.congress.gov/committees.

619 Véase: (i) Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House… op. cit.,* regla X, clausula 1 y (ii) Estados Unidos. Senado. *Rules of the Senate… op. cit.,* regla XXV, clausula 1.

620 Judy Schneider, *Ad Hoc Select Committees: Use in the House of Representatives* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2006).

Por su parte (iii) los comités de conferencia tienen un carácter temporal y también se forman para lograr un objetivo específico, en este caso, dentro del proceso legislativo. Son creados para resolver las diferencias que pueda haber en un acto legislativo entre la Cámara de Representantes y el Senado, por lo cual tienen composición paritaria y cuando logran alcanzar un acuerdo, proponen respectivamente un informe a ser aprobado por ambas cámaras para adoptar la legislación propuesta, momento en que cesa el comité[621].

De otro lado (iv) lo comités conjuntos son también estables, pero carecen de autoridad legislativa alguna. Son, en esencia, comités de asesoramiento en materias de interés para ambas cámaras[622], cuyo tratamiento se vincula a ambas cámaras de forma unificada. En la actualidad, encontramos los comités conjuntos para la economía y los impuestos, por un lado, referidos a asuntos de economía y pronósticos financieros y; por otro lado, tenemos el comité conjunto de publicaciones —supervisa la oficina gubernamental respectiva— y el comité conjunto de la biblioteca, que maneja la Biblioteca del Congreso[623].

Por último (v) los comités selectos o especiales, tienen también, en principio, naturaleza temporal y carecen de autoridad legislativa. Con estos comités se demuestra el compromiso del Congreso con ciertos temas o colectivos sociales, o incluso como medio para mostrar apoyo a intereses de legisladores concretos[624]. Este fue el tipo de comité creado en ambas cámaras para tratar asuntos de inteligencia, los cuales se han convertido en permanentes, y reciben periódicamente informes de las agencias de seguridad[625]. Los casos de investigaciones prominentes, como la referida al caso *Watergate,* se tramitan por lo regular en comités selectos o especiales[626].

---

621 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* pp. 200.

622 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 338: *«Congress also has joint committees, composed of members of both houses, which perform advisory functions*». Resaltados añadidos.

623 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 200.

624 *Ídem.*

625 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 338.

626 Véase, sobre el caso concreto, el comité selecto creado por el Senado, popularmente conocido como el Comité Watergate: «Select Committee on Presidential Campaign Ac-

A pesar de las distinciones que hemos hecho, es menester señalar que, en ocasiones, la mera denominación del comité no permite incluirlo en una categoría concreta, por lo que, en ciertos casos, un comité denominado selecto tendrá carácter estable y autoridad legislativa, de modo que su naturaleza es la propia de los comités permanentes[627]. En todo caso, la preeminencia de los comités permanentes es clara en el sistema de los Estados Unidos, por lo que dedicaremos algunas líneas finales para mencionar aspectos relevantes de ellos.

El tamaño de los comités es pronunciadamente distinto en cada cámara. En la Cámara de Representantes, el promedio de miembros por comité está alrededor de los treinta y cinco (35) o cuarenta (40), y varían desde diez hasta sesenta (60)[628]. Por su lado, en el caso del Senado, el número es mucho menos variado, alrededor de los veinticinco (25) miembros, el más pequeño teniendo seis (06) y el más grande, treinta (30)[629]. De tal forma, la Cámara de Representantes duplica en tamaño de comités al Senado[630].

En cuanto a la membresía de los comités, existen dos reglas fundamentales para su determinación: (i) la proporcionalidad con respecto a la composición total de la cámara y (ii) la antigüedad como criterio predominante. Con la proporcionalidad, nos referimos a que, frente a la ausencia de normas expresas sobre el asunto, la práctica ha determinado que los comités se conforman de la forma más similar posible a la composición total de la cámara, con predominancia del partido de la mayoría[631]. En tal sentido, se procura que la desviación entre la mayoría

---

tivities», *United States Senate,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/watergate.htm.

627 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 202.

628 Sarah Eckman, *House Committee Party Ratios: 98th-118th Congresses* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), p. 4.

629 Sarah Eckman, *Senate Committee Party Ratios: 98th-118th Congresses* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), p. 4.

630 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 336.

631 *Ibid.,* p. 339. Las excepciones a este régimen se encuentran, por un lado, los comités de apropiaciones, medios, presupuesto y reglas de la Cámara de Representantes, en donde la mayoría se reserva más puestos que los proporcionales, y los comités de ética de ambas cámaras, con composición paritaria. Véase: Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 205.

de la plenaria y la mayoría en los comités sea la menor posible en ambas cámaras, de modo que los comités reflejen de mejor modo la voluntad del Congreso[632].

El asunto de la antigüedad es fundamental para entender al Congreso, y si bien el *comité de comités* de cada partido es quien formalmente asigna a los miembros de cada comité, ello únicamente ocurre cuando surgen vacantes en algún comité, es decir, cuando uno de sus miembros abandona su lugar o su escaño en el Congreso. Entonces, los miembros pueden señalar sus preferencias en cuanto a las posibles asignaciones, y el partido toma distintos factores en consideración para llenarlas. Para la selección del liderazgo de los comités, compuesto por el presidente —miembro de la mayoría— y el *ranking member* —por la minoría—, se acentúa aún más, convirtiéndose, casi sin excepción, en el único criterio considerado para la designación en dichos cargos[633].

Para concluir, refiriéndonos al ámbito de trabajo de los comités, éste se ha denominado su *jurisdicción*, y está claramente expresado en los reglamentos de cada cámara[634]. Para alcanzar sus objetivos, aparte de su participación en el proceso legislativo, los comités pueden, y usualmente lo hacen, llevar a cabo audiencias con una gran variedad de sujetos[635], por lo que dicho mecanismo ha adoptado gran importancia y, políticamente hablando, se ha convertido en una imagen clave para comprender al Congreso de los Estados Unidos. De tal modo, aunque tienen una variedad de tareas, la recolección de información y la creación o revisión de legislación son las dos que los han ubicado en la posición que hoy ostentan dentro del trabajo parlamentario.

632 Puede consultarse este aspecto en: Sarah Eckman, *House… op. cit. y Senate… op. cit.*, en donde se presentan los datos de los últimos veinte períodos constitucionales.

633 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 214:
La norma de antigüedad establece que el miembro del partido mayoritario con más tiempo de servicio continuo en la comisión ocupe la presidencia […] El miembro de mayor rango de la minoría y los presidentes de los subcomités se eligen, en la mayoría de los casos, también en función de la antigüedad en la comisión. La acumulación de antigüedad para acceder a puestos de liderazgo es una de las razones por las que los miembros se muestran reacios a trasladarse a otras comisiones, donde deben comenzar desde el nivel más bajo de la escala de antigüedad.

634 Véase: (i) Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House… op. cit.,* regla X, clausula 1 y (ii) Estados Unidos. Senado. *Rules of the Senate… op. cit.,* regla XXV, clausula 1.

635 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 198.

Estatuto de los Senadores y Representantes

En esta sección, nos dedicaremos a estudiar lo relativo a la persona de los miembros del Congreso, es decir, los representantes y los senadores. Así las cosas, analizaremos las condiciones de elegibilidad y de ejercicio, las incompatibilidades y los derechos y prerrogativas de los que gozan por esa condición. Abordaremos las condiciones respectivas de cada cámara de forma individual y las que sean comunes, las comentaremos advirtiendo tal característica.

En cuanto a la elegibilidad, la Constitución define explícitamente requisitos relativos a la edad, nacionalidad y residencia de los miembros del Congreso. Es curioso, cuando en contraposición las constituciones hispanoamericanas contemporáneas impusieron otros requisitos relacionados con la riqueza o la propiedad. Esto se atribuye a la pretensión de romper con la aristocracia *artificial* y el surgimiento de una aristocracia *natural* fundada en los méritos y el carácter, por lo que se impusieron requisitos más bien leves para ser representante o senador[636].

Para los representantes, se requiere como edad mínima, veinticinco (25) años; en cuanto a la ciudadanía, al menos siete (07) años de haberla obtenido y; sobre la residencia, los mismos deben ser habitantes del Estado —no necesariamente del distrito— por el que se postulan, para el momento de la elección[637]. Los senadores, por su parte, deben tener al menos treinta (30) años, haber sido ciudadanos cuanto menos durante nueve (09) años e, igualmente, residir en el Estado por el que forman parte, para el momento de la elección[638]. Tal como se puede inferir, los requisitos de edad y ciudadanía son únicamente exigibles para iniciar el ejercicio, por lo que pueden ser electas personas con edades inferiores a la mínima, siempre que, para el momento de su juramentación, hayan alcanzado dicha edad[639].

636 Jeffrey Pasley, «Democracy, Gentility and Lobbying in the Early U.S. Congress», en *The American Congress… op. cit.*: 38-62, p. 39.

637 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §2, cláusula 2.

638 *Ibid.*, artículo I, §3, cláusula 3.

639 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 55. Uno de los casos más famosos de este suceso es el del presidente Joe Biden, quien fue electo como senador por el Estado de Delaware el 7 de noviembre de 1972, y cumpliría la edad mínima tan solo

Por contraposición, la Constitución impide que un miembro del Congreso ocupe *«cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados […]»*[640] durante el tiempo en el que el miembro formaba parte del Legislativo, ello, con el fin de evitar que un miembro del Congreso pueda aumentar el salario de una oficina para luego ser asignado a ésta, y gozar de dicho aumento salarial[641].

Al mismo tiempo, se prohíbe que quien ostente un cargo federal pueda formar parte del Congreso[642], es decir, se impone un criterio de incompatibilidad, por el que los miembros de las cámaras no pueden formar parte de la rama ejecutiva ni judicial, y quienes forman parte de éstas deben renunciar a sus cargos para incorporarse al Congreso.

En el plano de los derechos, constitucionalmente se establece que los legisladores tienen derecho a una remuneración fijada por ley y provista por el gobierno federal[643], dicha provisión sería luego enmendada —a través de la enmienda vigésima séptima, última aprobada a la Constitución hasta ahora— para prohibir que los aumentos de remuneraciones pudieran hacerse efectivos de inmediato, pudiendo surtir efecto únicamente después de la siguiente elección[644].

Por otro lado, los miembros del Congreso tienen derecho a participar en los debates de las respectivas cámaras, con las limitaciones que sus reglamentos impongan —más severas en la Cámara de Representantes

---

dos semanas después de su elección, por lo que fue juramentado como el sexto senador más joven en la historia de Estados Unidos en el mes de enero de 1973, con 30 años, 1 mes y 14 días. Véase: «Youngest Senator», *United States Senate,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Youngest_Senator.htm.

640 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §6, cláusula 2.

641 «Article I, Section 6: Common Interpretation by Steven Calabresi and Jay Wexler», *National Constitution Center,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-i/clauses/764.

642 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §6, cláusula 2: *«[…] ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las Cámaras mientras continue en funciones».*

643 *Ibid.*, artículo I, §6, cláusula 1.

644 *Ibid.,* enmienda XXVII: *«Ninguna ley que varíe la remuneración de los servicios de los senadores y representantes tendrá efecto hasta después de que se haya realizado una elección de representantes».*

que en el Senado, por naturaleza y tradición[645]—. También tienen derecho a participar en los comités parlamentarios, aunque este último es el que más limitaciones encuentra, puesto que se limita la cantidad de comités en los que puede tomar parte un legislador, y en algunos casos, la pertenencia a ciertos comités le excluye de participar en cualquier otro[646].

Hablando de las prerrogativas, se consagran a nivel constitucional la irresponsabilidad y la inmunidad. Estas tenían el objeto de proteger a los representantes y senadores de las posibles intimidaciones que sobre ellos pudieran ejercer el poder ejecutivo, el poder judicial o incluso las autoridades estatales, por lo que además de lo indicado, se consagró que las cámaras retuvieran la resolución de ciertos asuntos como privativos, es decir, una prerrogativa general, siendo las únicas con autoridad para juzgar las calificaciones de sus miembros, decidir sobre elecciones disputadas y para castigar o expulsar a sus miembros[647].

En cuanto a la irresponsabilidad, se señala que los miembros del Congreso *«no podrán ser objeto en ningún otro sitio [distinto al Congreso] de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras»*[648]. El origen de dicha cláusula se puede trazar al *freedom of speech* de la tradición inglesa, mencionado en el capítulo anterior, pero además de garantizar la libertad de debate parlamentario, la irresponsabilidad tuvo un impacto federal, prohibiendo que los miembros del Congreso pudieran ser perseguidos en causas estatales, como los legisladores estatales eran inmunes a persecuciones federales[649].

La prerrogativa de la inmunidad se expresa en la Constitución de la forma siguiente:

> En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán del privilegio de no ser arrestados

645 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 333-335.

646 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* pp. 205-208.

647 *Ibid.,* p. 33.

648 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §6, cláusula 1.

649 Akhil Reed Amar, *America's Constitution*… *op. cit.,* p. 102.

> durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas […][650].

De tal forma, la cláusula anuló la posibilidad de arrestos civiles, existentes en el momento de redacción de la Constitución. Esto se deduce del uso deliberado de la expresión *«traición, delito grave y perturbación del orden público»*[651], que, según la doctrina autorizada, consiste en un término inglés para referirse a todos los crímenes o actos con implicaciones penales[652], frente a los cuales no existía privilegio individual, aunque subsistía la prerrogativa de la cámara en cuanto a la decisión sobre la procedencia del arresto[653]. Con ánimo de poner en igualdad de condiciones a todos los miembros del Congreso, sin distingo de la cercanía o lejanía de la capital, la inmunidad se extiende a su tránsito desde o hacia la sesión[654].

Funciones del Congreso

La evaluación de las funciones propias del Congreso de los Estados Unidos debe hacerse en dos niveles. En principio, es propio observar la distribución que constitucionalmente se hizo de ciertas competencias y asuntos, con el propósito de configurar el sistema federal, y será entonces oportuno señalar como dicho sistema ha mutado a lo largo de la bicentenaria historia del país, en favor del gobierno federal. Luego, corresponderá dar cuenta de las funciones en el mismo sentido que hicimos en el capítulo anterior, clasificando las competencias dadas al Congreso según la función de la que son parte.

Sobre el primer aspecto, la Constitución reserva dos secciones del artículo I para delinear claramente el ámbito de poder del Congreso. En tal sentido, al órgano legislativo se le otorgan y deniegan ciertos poderes de forma explícita. Lo anterior es especialmente importante en materia de federalismo por la pronta adopción de la décima enmienda, parte de la

650 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §6, cláusula 1.

651 *Ídem.*

652 Akhil Reed Amar, *America's Constitution… op. cit.,* p. 101.

653 Thomas Jefferson, *A Manual of Parliamentary Practice* (Nueva York: Clark & Maynard, 1874), p. 21.

654 *Ibid.*, p. 16.

Declaración de Derechos, que expresa: *«Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, queda reservados a los Estados respectivamente o al pueblo»*[655]. El lenguaje de dichas secciones, entonces, se convirtió en un importante campo de batalla para la configuración progresiva del Estado federal en los Estados Unidos.

A modo de referencia, el caso paradigmático de este fenómeno es el prematuro *McCulloch vs. Maryland*[656], en donde se utilizó, entre otros argumentos[657], la famosa cláusula de las leyes *«necesarias y convenientes»*[658] para determinar que era posible que el Congreso decretara la creación de un banco nacional. Esta tendencia ha tenido sus altibajos en la historia constitucional, pero no podemos negar que, la distribución de poderes entre el gobierno federal y los gobiernos estatales ha terminado por decantarse, en gran medida, en favor del primero.

Ahora, en cuanto se refiere propiamente a las funciones del Congreso, la clasificación adoptada por la doctrina norteamericana ha sido triádica, señalando que el Poder Legislativo tiene una función representativa, una función contralora y una función legislativa[659]. Nosotros incluiremos, para referirnos a otros poderes de forma específica, las funciones política y administrativa, tal como hicimos en el capítulo anterior.

La función representativa en el caso de los Estados Unidos implica ciertos debates. En tanto un sistema federal, los miembros del Congreso se encuentran frente a una diatriba entre dar prioridad a los intereses locales de sus circunscripciones o Estados de origen —su *constituency*— o priorizar los intereses nacionales, abstraídos de consideraciones

655 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), enmienda X.

656 Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. *Wesberry vs. Sanders*, 17 U.S. 316 (1819).

657 Akhil Reed Amar, *America's Unwritten Constitution… op. cit.*, p. 24:

Antes de que Marshall, en el caso McCulloch, dijera una sola palabra sobre esta cláusula, declaró que la Constitución en su conjunto parecía otorgar al Congreso la facultad de crear un banco nacional y que quien pensara lo contrario debía asumir la carga de la prueba. Según Marshall, incluso "en ausencia" de una cláusula de "necesidad y conveniencia", la facultad del Congreso debía interpretarse de manera generosa y con sentido común, a fin de alcanzar los propósitos fundamentales por los que el pueblo estadounidense había establecido la Constitución […].

658 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §8, cláusula 18.

659 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 345-355.

localistas. Acertar un balance entre estos intereses —con frecuencia, contrapuestos— es parte fundamental del trabajo de un representante o senador[660]. En ese sentido, usualmente, el legislador a título individual procurará los intereses locales de sus constituyentes[661], mientras que, como miembro de un partido político de alcance nacional, tomará la posición de éste en lo que respecta a asuntos que trascienden su localidad[662].

En lo relativo a la función política, el Congreso en pleno ostenta poderes clave en torno a la vida política de la nación, como el admitir nuevos Estados en la Unión[663] o declarar la guerra[664] —si bien no podemos dejar de notar las complejidades de interpretación asociadas con este poder[665]—. También le corresponde al Congreso autoridad legislativa exclusiva sobre el territorio capital de los Estados Unidos[666], aunque este poder ha encontrado resistencia y matizaciones para brindar a los ciudadanos de Washington, D.C. una instancia de gobierno municipal[667], así

660 Los estudios sobre el asunto han terminado por intentar dilucidar cuáles son los intereses representados, en definitiva y a través de sus votos, por los miembros del Congreso, bajo la pregunta ¿quién, si es que alguien, está efectivamente representado en el Poder Legislativo? En ese sentido, puede consultarse: Joshua Clinton, «Representation in Congress: Constituents and Rol Calls in the 106th House», *The Journal of Politics,* vol. 68, nº2 (2006): 397-409.

661 Véase: «The Functions of Congress: Representation All Politics Is Local», *The Politics Shed,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://sites.google.com/site/thepoliticsteacherorg/the-functions-of-congress.

662 Según Patterson: *«La polarización partidista también ha propiciado una nacionalización de la política del Congreso […] las influencias locales siguen siendo importantes en el Congreso, pero menos que en el pasado».* Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 351.

663 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo IV, §3, cláusula 1.

664 *Ibid*., artículo I, §8, cláusula 11.

665 Sobre el tema, véase: «Declare War Clause: Common Interpretation», *National Constitution Center,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-i/clauses/753.

666 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §8, cláusula 17.

667 Véase, de forma general: Jessica Bulman-Pozen y Olatunde Johnson, «Federalism and Equal Citizenship: The Constitutional Case for D.C. Statehood», *The Georgetown Law Journal,* vol. 110 (2022): 1.269-1.324, pp. 1.275-1.280.

como también se les ha otorgado el derecho de participar en la elección presidencial[668].

Por otro lado, el Congreso es el único poder federal que puede tomar parte en el proceso de enmienda, iniciándolo por mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras y definiendo el mecanismo por el que tres cuartos de los Estados de la Unión ratificarán la misma, bien a través de sus legislaturas, bien a través de convenciones reunidas especialmente a tal efecto[669]. Es importante señalar que todas las enmiendas a la Constitución de Estados Unidos aprobadas a día de hoy tuvieron su iniciativa en el Congreso, revelando la importancia de esta competencia.

En última instancia respecto de esta función, debemos mencionar que el Congreso tiene un rol fundamental en la elección presidencial[670]. Si bien la elección se lleva a cabo a través de los *colegios electorales,* corresponde al Congreso en sesión conjunta y presidido por el vicepresidente —en su cualidad de presidente del Senado— contar y certificar los resultados de la elección. Pero más aún, en caso de que ocurriera un empate entre los candidatos a presidente o vicepresidente, son las cámaras quienes se convierten en cuerpos electorales, la Cámara de Representantes —votando por delegación estatal[671]— eligiendo al presidente y el Senado eligiendo al vicepresidente.

La función administrativa, consecuencia de la autonomía parlamentaria, merece mención por configurarse en forma explícita a través de competencias concretas señaladas, especialmente, por la Constitución. En tal sentido, como ya hemos señalado anteriormente la elección de los oficiales que presiden cada cámara corresponde a la misma de forma individual. Así también les corresponde[672] calificar a sus miembros y decidir sobre elecciones disputadas, determinar la existencia de quórum

668 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), enmienda XXIII.

669 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo V.

670 *Ibid.*, enmienda XII.

671 Es decir, dado que cada Estado tiene derecho a un único voto, la totalidad de los representantes de cada Estado se reúne para decidir, por mayoría, a qué candidato se le asignará el voto con el que cuenta dicha delegación.

672 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §5, cláusula 1.

de funcionamiento u obligar bajo *arresto* la asistencia de sus miembros a las sesiones[673].

Las cámaras también son las únicas competentes para dictar sus reglamentos interiores, así como para aplicar las sanciones por conducta indebida, por último, aunque únicamente a través del voto afirmativo de las dos terceras partes de la cámara respectiva, expulsar[674] a uno de sus miembros[675], esto último ha ocurrido en poquísimas ocasiones[676]. Por último, como veremos con más detalle en lo que refiere al régimen de trabajo, cada cámara puede suspender sus sesiones durante el período de sesiones regular, aunque en este caso, para extender dicha suspensión por más de tres (03) días, se requiere acuerdo de ambas cámaras[677].

Concluiremos con el análisis de las dos funciones —junto a la representativa— más reseñadas por la doctrina, y a las cuales se les dedica un mayor y más detallado análisis. Nos referimos a la función contralora o de supervisión que ejercen ambas cámaras en medidas distintas y la función legislativa, que sin dudas identifica de la forma más clara al

673 Esto se lleva a cabo a través de un procedimiento denominado *Call of the House,* consagrado, respectivamente, en: Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House… op. cit.,* regla XX, cláusula 5(a)(b) y en: Estados Unidos. Senado. *Rules of the Senate… op. cit.,* regla V, cláusula 4. En la afamada serie *House of Cards* ocurre tal cosa en la cámara del Senado, bajo la dirección del vicepresidente Frank Underwood, quien ordena al sargento de armas del Senado a obligar a los miembros de la minoría a asistir a la sesión para formar un quórum.

674 El poder de expulsión fue objeto de análisis por parte de la Corte Suprema de Justicia, para la cual el mismo no abarca la posibilidad de excluir a un miembro legítimamente electo, según el Magistrado Presidente Warren: *«Las propias opiniones de la Cámara sobre el alcance de su facultad para expulsar, junto con el análisis del congresista, apuntan a que la exclusión y la expulsión no son procedimientos intercambiables».* Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. *Powell vs. McCormack,* 395 U.S. 486 (1969). Resaltados añadidos.

675 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §5, cláusula 2.

676 En total, únicamente 21 personas han sido expulsadas del Congreso, 15 de ellos senadores y 6 miembros de la Cámara de Representantes, casi todos relacionados con la Guerra Civil. El caso más reciente ocurrió en la Cámara de Representantes en 2023, cuando se expulsó al representante de Nueva York George Santos tras hallazgos de fraude y apropiación indebida de fondos de campaña. Véase: «Republican George Santos expelled from Congress in bipartisan vote», *The Guardian,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.theguardian.com/us-news/2023/dec/01/george-santos-expelled-congress-vote.

677 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §5, cláusula 4.

Congreso de los Estados Unidos, más aún cuando a través de ella cumple con algunas de las competencias que hemos reseñado anteriormente.

En materia de la función contralora, aunque la misma no encuentra siempre consagración expresa en la Constitución, la Corte Suprema de Justicia ha reconocido su carácter implícito en tanto de ella se deriven *intenciones legislativas*. El control está centrado en las actividades del ejecutivo federal, y es llevado a cabo en buena medida por el sistema de comités parlamentarios, a través de investigaciones y audiencias[678]. El poder del Congreso para convocar a funcionarios a rendir cuentas personalmente o remitiendo documentos se ejerce a través de *subpoenas* o citaciones, sin que existan mecanismos concretos de control como preguntas o interpelaciones.

Ahora bien, sí existen ciertas competencias de control explícitamente señaladas por la Constitución. Es el caso de la obligación del mensaje anual del presidente, denominado el *Estado de la Unión,* el cual debe dirigirse al Congreso en pleno[679], y se ha convertido en un evento solemne de principal importancia para la vida política de los Estados Unidos. Del mismo modo, a ambas cámaras —aunque de forma separada— les corresponde aprobar por mayoría a quien el presidente nomine con la intención de cubrir una vacancia producida en la vicepresidencia, como requisito *sine qua non* para que el nominado asuma el cargo[680].

Luego, al Senado se le otorga una primacía innegable en materia de control, reconociéndole un poder importante de confirmación de ciertas acciones presidenciales. Esto por requerir al presidente, para el ejercicio de ciertas atribuciones, que tenga el *consejo y consentimiento* de la cámara alta del Congreso. Cómo obtener el consejo y consentimiento fue un asunto no resuelto por la Constitución, pero que sería solventado por la práctica, gracias a una anécdota tragicómica del presidente Washington, que moldearía la relación presidencial con el Senado para el porvenir,

678 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 353.

679 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §3.

680 *Ibid.*, enmienda XXV, cláusula 2.

influyendo también en fortalecer al gabinete presidencial como cuerpo de consulta más idóneo para la presidencia[681].

Así, este requisito de *consejo y consentimiento* se ha reconvertido a un procedimiento de *confirmación* de ciertas decisiones que la Constitución explícitamente ha reservado. Dichas materias son (i) la celebración de tratados internacionales, que además requiere la mayoría de dos terceras partes de los senadores presentes y (ii) el nombramiento de embajadores, cónsules, jueces de la Corte Suprema de Justicia y «todos los demás funcionarios […] a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley»[682]. Es el caso de los nombramientos el que despierta mayor interés y el que se observa con mayor frecuencia, por lo que lo describiremos brevemente.

El proceso inicia con la *nominación* del presidente de la persona que considera apta para el cargo, dicha nominación es recibida por el Senado y, regularmente, transmitida a los comités pertinentes —en el caso de las vacancias judiciales, el comité judicial; en el caso de los cargos ejecutivos, la determinación se hace por materia—. Los comités son los que llevan adelante las tareas de mayor envergadura, dígase, investigaciones y audiencias a los nominados. El resultado de dichos trámites resulta en un *informe* al pleno. Entonces, se incluye el asunto como objeto de debate en pleno, y tras la deliberación, se produce el voto que *confirma* o *rechaza* la nominación. En caso de que se confirme, el nominado recibe su *nombramiento* y toma el juramento que le habilita a ejercer el cargo[683].

681 El recuento de la anécdota es hecho por Amar, quien narra cómo el presidente asistió personalmente al Senado para obtener la aprobación de un conjunto de instrucciones que se transmitirían a un equipo de negociadores con las tribus americanas. El presidente se toparía con que los senadores solicitarían un tiempo para estudiar los documentos, y la decisión sería pospuesta por unos días, para disgusto de Washington. Cuando el Senado se reunió nuevamente, el presidente atendió a una prolongada deliberación antes de obtener el consentimiento que buscaba. Sería la primera y única vez en la que Washington —o cualquier presidente— buscaría personalmente el consejo y consentimiento del Senado. Véase: Akhil Reed Amar, *America's Unwritten Constitution… op. cit.*, pp. 328-330.

682 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo II, §2, cláusula 2.

683 Para ver, en mayor detalle, los procesos de confirmación de miembros del gabinete ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente, puede consultarse: (i) Henry Hogue y Maeve Carey, *Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2021), pp. 2-7 y (ii) Barry

Para concluir con los mecanismos de control, es oportuno referirnos al de mayor gravedad, que no es otro que el juicio político o *impeachment*. El juicio político, según Aveledo «viene a ser una alternativa constitucional y política a las crisis del sistema sin desembocadura institucional»[684], esto refleja claramente la intención de los constituyentes norteamericanos de consagrar la existencia de una herramienta que facilitase la remoción del cargo de personas que cometieran hechos de gravedad que comprometieran el correcto funcionamiento del gobierno federal.

El juicio político implica la remoción del cargo y opera contra «El *Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos*»[685], entendiéndose por esto último secretarios del gabinete ejecutivo o jueces. Ciertamente, los supuestos fácticos sobre los cuales puede proceder un juicio político se limitan a los hechos de «traición, cohecho u otros delitos y faltas graves»[686], lo cual ha traído consigo sus propios debates, dado su carácter único dentro de la Constitución. Sobre este punto se ha señalado:

> La cláusula parece descartar la posibilidad de que el Congreso someta a juicio político y destituya a funcionarios simplemente por incompetencia o por no estar en condiciones de desempeñar su cargo. Los juicios políticos no son una solución para los funcionarios del gobierno que simplemente no hacen bien su trabajo. Son una solución para los abusos del cargo público. Sin embargo, la línea que separa la falta de aptitud general del abuso de poder puede ser difusa[687].

Por virtud de la Constitución, el proceso de juicio político tiene dos fases, la acusación y la condena, cada cual es asignada a una de las cámaras del Congreso, de modo que, en definitiva, es éste el titular del

---

McMillion, *Supreme Court Nominations, 1789 to 2020: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2022), pp. 19-21.

684 Ramón Guillermo Aveledo, *Juicio político en sede parlamentaria: a partir del caso de Dilma Rousseff en 2016* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2016), p. 103.

685 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo II, §4.

686 *Ídem.* El texto original, en inglés, utiliza la terminología *«Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors».*

687 «Article II, Section 4: Common Interpretation by Neil Kinkopf and Keith Whittington», *National Constitution Center,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://constitutioncenter.org/the-constitution/articles/article-ii/clauses/349.

poder de *impeachment,* y dada su magnitud, requiere, en alguna medida, un concierto entre los representantes y los senadores para que pueda ocurrir efectivamente.

Así las cosas, la Cámara de Representantes es la titular exclusiva del poder de presentar cargos, o en los términos de la traducción oficial al español de la Constitución «la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales»[688]. Para esta cuestión, la Cámara puede iniciar su trámite *motu proprio* o por solicitud de terceros, luego de lo cual se lleva a cabo la investigación a través de los comités que el pleno resuelva, y luego de completadas las investigaciones, se vota en pleno para adoptar los *articles of impeachment,* es decir, la acusación formal que será presentada ante el Senado por parte de los *managers* elegidos a tal efecto[689].

Por su parte, el Senado es el único con competencia para «juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales»[690]. Al iniciar un juicio de *impeachment,* los senadores deben tomar un juramento especial, y si éste fuera contra el presidente, le corresponderá especialmente al *chief justice* de la Corte Suprema de Justicia regentar el debate[691], pues el vicepresidente podría encontrarse en un conflicto de interés, por ser el llamado a ocupar la hipotética vacancia en caso de condena[692]. La normativa relativa al trámite del juicio está expuesta en unas reglas especiales adoptadas por el Senado[693], pero el proceso, en definitiva, culmina

688 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §2, cláusula 5. Ciertamente, la traducción no es la más feliz, pues el término traducido es *«The House […] shall have the sole Power of Impeachment»*, que podría traducirse como el poder de presentar acusaciones políticas.

689 Jared Cole y Todd Garvey, *Impeachment and the Constitution* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), pp. 10-11.

690 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §3, cláusula 6.

691 *Ídem.*

692 Ramón Guillermo Aveledo, *Juicio político… op. cit.,* p. 24.

693 Estados Unidos. Senado, «Rules of Procedure and Practice in the Senate when Sitting on Impeachment Trials» en *Senate Manual containing the Standing Rules, Orders, laws and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate* (Washington, DC: Oficina de Publicaciones del Gobierno, 2021), pp. 217-225.

con una votación sobre la procedencia de la acusación, condenándose sólo cuando así lo estimen las dos terceras partes de los senadores[694].

Para cerrar, exploraremos los aspectos más relevantes de la función legislativa, es decir, (i) qué tipos de ley pueden dictarse, (ii) sobre qué pueden versar esas leyes y (iii) cómo pueden dictarse las leyes. Como preámbulo a estas líneas generales, basta señalar que el poder de legislar es absolutamente central en la identidad del Congreso, y sirve para entender su rol dentro del sistema constitucional mejor que cualquier otra. En breves palabras, la función legislativa se entiende como «*la autoridad para crear las leyes necesarias para ejercer las competencias otorgadas al gobierno nacional*»[695].

Sobre (i) los tipos de leyes, el caso estadounidense responde al paradigma tradicional de la unidad de la ley. Podemos relacionarlo, sin dudas, con la época de adopción de la Constitución, y la ausencia de cualquier enmienda más reciente que haya modificado este *statu quo.* Así las cosas, en Estados Unidos no hay tal cosa como una tipología legal, sino que cualquier acto que se adopte por el Congreso, siguiendo el procedimiento legislativo, recibe el título de *act of Congress*. Estas leyes reciben títulos individuales, pero ello es únicamente referido de tal modo en el argot popular y político, puesto que, a efectos jurídicos, se identifican por una numeración continua, publicados por el órgano de divulgación denominado *Statutes at Large*[696] e integrados y codificados dentro del *United States Code*[697].

694 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §3, cláusula 6. Sobre el rol del Senado en el juicio de *impeachment*, véase: Jared Cole y Todd Garvey. *Impeachment and the Constitution… op. cit.,* pp. 13-15.

695 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 346.

696 De acuerdo con la web de información oficial, es una colección permanente de todas las leyes y resoluciones adoptadas durante cada sesión del Congreso. Véase: «Statutes at Large, 1789 (Vol. 1, 1st Congress) to Present», *GovInfo,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.govinfo.gov/help/statute.

697 Formalmente, se le denomina *Code of Laws of the United States of America* es un esfuerzo codificador emprendido por la Oficina de Revisión de Asuntos Legales de la Casa Blanca, compuesto por una serie de títulos que estructuran, en general, las normas legales de los Estados Unidos. Véase: Kent Olson, *Legal Information: how to find it, how to use it* (Arizona: Oryx Press, 1999), pp. 146-147.

En cuanto a (ii) el contenido de la ley, debemos analizar el alcance de la reserva legal. En el caso que comentamos, la provisión detallada de los poderes es fundamental, dada la cláusula que antes hemos comentado, que deniega al gobierno federal los poderes que no le han sido explícitamente atribuidos. Entonces, expresa la Constitución que el Congreso tiene facultades en las siguientes áreas:

1. Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos.
2. Para contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos.
3. Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias.
4. Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebra en todos los Estados Unidos.
5. Para acuñar monedas y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera. Fijar los patrones de las pesas y medidas.
6. Para proveer lo necesario al castigo de quienes falsifiquen los títulos y la moneda corriente de los Estados Unidos.
7. Para establecer oficinas de correos y caminos de posta.
8. Para fomentar el progreso de la ciencia y las artes útiles, asegurando a los autores e inventores, por un tiempo limitado, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos.
9. Para crear tribunales inferiores al Tribunal Supremo.
10. Para definir y castigar la piratería y otros delitos graves cometidos en alta mar y violaciones al derecho internacional.
11. Para declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y para dictar reglas con relación a las presas de mar y tierra.
12. Para reclutar y sostener ejércitos, pero ninguna autorización presupuestaria de fondos que tengan ese destino será por un plazo superior a dos años.
13. Para habilitar y mantener una armada.

14. Para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres.
15. Para disponer cuando debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones.
16. Para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia nacional y para gobernar aquella parte de esta que se utilice en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los Estados correspondientes el nombramiento de los oficiales y la facultad de instruir conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.
17. Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al Distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de 10 millas por lado) que se convierta en sede del gobierno de los Estados Unidos, como consecuencia de la cesión de algunos Estados, y de la aceptación del Congreso en que se encuentren situados, para la construcción de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otros edificios necesarios.
18. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios[698].

Las cláusulas antes transcritas han sido, por supuesto, objeto de análisis judicial desde la fundación de los Estados Unidos, y su extensión varía con relativa frecuencia, incluso a día de hoy, por virtud de la labor interpretativa de la Constitución adelantada por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales. Quisiéramos destacar, al margen de los detalles que hemos adelantado anteriormente —lo referido a la cláusula de *leyes necesarias y convenientes*, el poder de declarar la guerra y la autoridad sobre el distrito federal—, las cláusulas relativas a la creación de tributos, manejo de fondos públicos y la reglamentación del comercio.

Primero, es menester destacar que la asignación del poder tributario al Congreso es una evidencia preclara de la bandera sobre la cual se construyó el descontento que culminó en la independencia de las colonias británicas, *no taxation without representation*. Siendo el Congreso el órgano

698 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §8.

representativo de todos los ciudadanos, y además de los Estados —al menos, originalmente—, es el único cuerpo idóneo para emprender la creación de tributos de toda naturaleza. Esta cláusula ha servido para justificar, inclusive, el requisito de adquisición de pólizas de seguro en materia de salud contenido en *Affordable Care Act*[699].

En cuanto al manejo de los fondos públicos, lo primero importante a resaltar es que, como parte del *gran compromiso,* antes referido, se le asigna potestad exclusiva para dar inicio al trámite de la legislación en materia de presupuestos, reglamentando así de forma más detallada esta competencia financiera[700]. Luego, se enfatiza la importancia de esta competencia, en tanto «*Ninguna cantidad podrá extraerse del tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por la ley […]*»[701]. Lo anterior nos deja saber que este poder financiero, con el cual además se identifica al Congreso[702], es un medio de control a la vez que una manifestación de la función legislativa.

De seguidas, únicamente una breve mención al alcance del poder de regular el comercio. Esta cláusula es uno de los focos de controversia más importantes, sino el que más, en materia de distribución de poderes entre el gobierno federal y los Estados, dando lugar a importantes debates de naturaleza académica y judicial con respecto al significado y alcance de su texto, siendo interpretada en ocasiones para extender el poder regulatorio del gobierno federal con relación a las actividades de los Estados y de los ciudadanos, y en otros casos, para restringirlo[703].

---

699 El programa informalmente conocido como *Obamacare* fue evaluado por la Corte Suprema de Justicia en 2012, y ésta resolvió que el gobierno federal tenía potestad, por la cláusula tributaria, para hacer tales requerimientos. Véase: Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. *National Federation of Independent Business vs. Sebelius,* 567 US __ (2012).

700 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §7, cláusula 1.

701 *Ibid.,* artículo I, §9, cláusula 7.

702 Hamilton expresó en El Federalista 78, lo siguiente: «*La legislatura no solo controla el erario público, sino que también establece las normas que rigen los deberes y derechos de cada ciudadano*». Véase: Alexander Hamilton, «Federalist 78: A view of the Constitution of the Judicial Department in relation to the tenure of good behavior», en *The Federalist Papers* (Alexander Hamilton, James Madison, John Jay), editado por Clinton Rossiter (Estados Unidos: Signet Classics, 2003), pp. 464.

703 Sobre este asunto, puede consultarse: «Commerce Clause», *Cornell Law School Legal Information Institute,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://www.law.cornell.

Por último, en materia de (iii) el proceso legislativo, describiremos sintéticamente la sucesión de eventos que ha de darse para que un proyecto se convierta en ley de la Nación. Como preámbulo, dirigimos la mirada hacia la Constitución, que consagra algunas normas —aunque brevísimas— en lo que refiere al procedimiento de formación de la ley, de modo que la norma fundacional sólo delimita a grandes rasgos los actores que tienen participación en el proceso legislativo, y en qué términos ocurre la misma para producir una ley[704]. De modo que, en el marco de una amplia libertad de configuración, el proceso legislativo en los Estados Unidos ha sido, ciertamente, contingente. Tal como señala Zelitzer:

> Los períodos históricos del Congreso de Estados Unidos se definen mejor por la naturaleza cambiante del propio proceso legislativo. Los períodos de la historia del Congreso adquieren su carácter distintivo a partir de las "reglas del juego" formales e informales, el proceso y las estructuras a través de las cuales operan todos los participantes y se toman todas las decisiones. El proceso legislativo de cualquier época del Congreso ha sido mucho más que un "telón de fondo técnico" de la acción política real. La forma en que los funcionarios electos de la nación han estructurado el Congreso para resolver problemas dice mucho sobre el carácter de la democracia representativa del país[705].

Nuestro objeto de análisis es el diseño actual del proceso legislativo, dígase, los trámites que autónomamente han definido las cámaras en sus reglamentos para producir legislación. En tanto las cámaras del Congreso son colegisladoras, nos referiremos al procedimiento sin atender, salvo excepcionalmente y por necesidad, a las distinciones que pueden existir dependiendo de en cuál cámara se introduce el proyecto de ley. En el análisis, transitaremos igualmente por las fases iniciativa, constitutiva e integradora de la eficacia.

La iniciativa de ley corresponde únicamente a los miembros del Congreso, quienes pueden introducir un texto con forma de *proyecto (bill)* o con forma de *resolución conjunta (joint resolution)* —materialmente, no existe distinción entre una figura u otra, si bien lo cierto es que la legislación

---

edu/wex/commerce_clause.

704 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §7, cláusula 2.

705 Julian Zelizer, «Introduction», en *The American Congress… op. cit.:* xiii-xviii, p. xvii.

regularmente se adopta a través de la primera—, el texto en cuestión es numerado y se inicia formalmente así el procedimiento[706]. Luego de recibido el proyecto, éste se refiere al comité con jurisdicción sobre la materia[707], con lo que se da por iniciada la fase constitutiva del procedimiento.

Los comités tienen margen de acción con respecto al trámite de un proyecto de ley, y esta es la razón por la que gran parte de los proyectos fenecen en este estadio, al no recibir el apoyo suficiente de los actores legislativos o sociales[708]. Los comités suelen llevar a cabo audiencias sobre el proyecto estudiado, con el objeto de invitar a participar a los interesados en su adopción o rechazo. Luego de sostenidas las audiencias —o sin ellas, cuando no se estima necesario— el comité tiene una sesión de *markup,* que es el momento en donde formalmente se decide, por mayoría, *informar* el proyecto de ley al pleno, bien sea enmendado o en su forma original[709].

Recibido el proyecto de ley por parte del comité, corresponde al pleno su análisis y trámite. En este caso, existen, por sus naturalezas disímiles, diferencias sustanciales entre el método de la Cámara de Representantes y el del Senado. Brevemente, la Cámara de Representantes adopta por intermedio de su *comité de reglas,* una resolución que regula todo lo atinente al debate —tiempos, oradores y extensión—, así como la posibilidad de presentar enmiendas al proyecto[710]; adoptada la *regla especial,* se debate sobre el proyecto de ley y se vota para adoptarlo o rechazarlo.

En el Senado, por su parte, se adopta una moción para debatir el proyecto, y entonces inicia el debate. Para ninguno de los dos aspectos existen límites reglamentarios, lo que fortalece la posición de cada senador

706 Véase: Jorge Anaya Roa, *op. cit.,* p. 51.

707 Cuando una ley se extiende sobre ámbitos de jurisdicción distintos, en la Cámara de Representantes el *speaker* puede referir a varios comités, para que estudien apartados concretos que se relacionen con su jurisdicción, si bien el comité con la mayor predominancia se determina como líder. En el Senado, la regla es asignar el proyecto a únicamente un comité, de modo que se refiere al comité con el que se relacione el apartado más importante de la ley. Véase: Valerie Heitshusen, *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2020), p. 3.

708 Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 343.

709 Valerie Heitshusen, *Introduction… op. cit.,* p. 4.

710 Véase: Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 343.

en relación con el debate de los proyectos de ley. Esto ha resultado en que el Senado adopte sus resoluciones por *consentimiento unánime,* lo que amplifica el protagonismo de la negociación política tras bastidores, que impide las objeciones individuales de senadores a dichas mociones[711]. Terminado el debate, el Senado vota para decidir el destino del proyecto de ley.

Cuando cualquiera de las cámaras ha adoptado el proyecto de ley, éste debe remitirse a la otra. Entonces, la cámara secundaria puede adoptar el proyecto de ley en su estado original, sin debate o; debatir y modificar el proyecto, reenviándolo a la cámara de origen, la cual, a su vez puede hacer una contrapropuesta. Esto último se conoce como *intercambio de enmiendas* o *ping-pong.* Una tercera vía para alcanzar un proyecto común es la conformación de un comité de conferencia, como hemos explorado antes. Cualquiera sea el procedimiento, en definitiva, ambas cámaras deben aprobar un mismo texto para finalizar la fase constitutiva.

Cuando el Congreso ha aprobado un proyecto de ley, este se remite al presidente, que se integra como el último órgano legislador, por ser quien sanciona y promulga la ley[712]. En dicha oportunidad, el presidente puede firmar el proyecto, convirtiéndolo oficialmente en una ley, o puede ejercer su poder de veto, por el cual regresa el proyecto de ley a la cámara en donde originó, con sus objeciones para no firmarla. Si ello ocurre, la cámara puede sostener un voto para anular el veto, para lo que se requiere una mayoría calificada de dos terceras partes de sus miembros. Si se alcanza la mayoría calificada, la segunda cámara debe votar en los mismos términos para anular el veto y convertir al proyecto en ley[713].

En el supuesto de que el presidente no firme o vete la ley, desde su recepción, corre un lapso de diez (10) días, excluyendo los domingos, en el cual el presidente tiene que tomar cualquiera de las dos acciones. Si

711 Valerie Heitshusen, *Introduction… op. cit.,* pp. 7-8.

712 En el caso de los Estados Unidos, la sanción y promulgación ocurren en un solo acto, puesto que el proyecto tan solo puede convertirse oficialmente en ley a través de la firma del presidente, con una única excepción que comentaremos luego. Tal como expresa la Constitución: *«Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley».* Véase: Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §7, cláusula 2.

713 Valerie Heitshusen, *Introduction… op. cit.,* pp. 10-11.

no lo hiciere y el Congreso est*á* aun en sesión, el proyecto se convierte en ley de forma automática[714]. En caso de que el Congreso no estuviere en sesión, ocurre el denominado *veto de bolsillo,* que obliga al Congreso a comenzar de nuevo el procedimiento legislativo en su siguiente período de sesiones[715].

En resumidas cuentas, hemos visto como el procedimiento legislativo en Estados Unidos tiene una iniciativa limitada a los miembros de Congreso; una fase constitutiva con preponderancia de los comités, distinciones en el debate entre cada cámara y distintos mecanismos para que las cámaras como colegisladoras acuerden un texto definitivo y; una fase integradora de la eficacia en donde el presidente tiene un rol central, convirtiéndolo en un actor legislativo que puede ser superado únicamente a través de mayorías calificadas[716]. Así, finalizamos nuestro análisis de las funciones del Congreso.

Régimen de trabajo del Congreso

El último aspecto que analizaremos es el relativo al régimen de sesiones, debates y votaciones del Congreso. En conjunto, le hemos denominado el régimen de trabajo del Poder Legislativo. Siendo que nos hemos pronunciado sobre el sistema de partidos con anterioridad, no exploraremos en este último apartado lo relativo a las fracciones parlamentarias, como lo hiciéramos en el capítulo anterior. Así las cosas, comentaremos brevemente los elementos que hemos señalado, de forma individualizada para el Senado y la Cámara de Representantes, vistas sus diferencias sustanciales.

Sesiones

En cuanto al régimen de sesiones, cada Congreso —definido por el período bianual de la Cámara de Representantes— tiene dos períodos de sesiones, uno por cada año. El período de sesiones se inicia por man-

714 Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §7, cláusula 2. Véase también: Thomas Patterson, *op. cit.,* p. 345.

715 Véase: Jorge Anaya Roa, op. cit., p. 82.

716 Para un resumen gráfico del proceso legislativo en los Estados Unidos, puede consultarse: Valerie Heitshusen y Jennifer Manning, *From Bill to Law: Stages of the Legislative Process* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2024).

dato constitucional al mediodía (12:00 m.) del día tres (03) de enero de cada año[717]. Durante el tiempo que dura el período de sesiones, las cámaras pueden reunirse en sesiones regulares u ordinarias, convocadas según sus reglamentos internos. Cada cámara regula el asunto de sus sesiones en su propia normativa, pero en líneas generales, funcionan del mismo modo, con solo diferencias formales en cuanto a los mecanismos que se utilizan para decidir sobre la convocatoria, suspensión o receso.

Precisamente, durante el período de sesiones cada cámara tiene las *sesiones* que estime convenientes. Cada sesión se inicia con un llamado al orden por parte de quien preside la cámara, y sigue una agenda u orden del día. Las cámaras pueden decidir un *receso* en sus sesiones —por lo general, por corto tiempo— para continuar con el mismo orden del día luego de que se reúnan nuevamente, momento en el cual se finaliza el receso[718]. Por otro lado, la cámara puede decidir *suspender* la sesión, en cuyo caso, se la da por finalizada y cuando vuelva a reunirse la cámara, deberá hacerlo bajo una nueva sesión y un nuevo orden del día[719].

La práctica que se ha fijado en cuanto a la *suspensión* de sesiones es que, durante los días de semana, especialmente entre martes y jueves, las cámaras están en sesión durante tiempos prolongados, lo que les permite tramitar todos sus asuntos. Por lo general, las cámaras *suspenden* sus sesiones los fines de semana, permitiéndole a los miembros regresar a sus lugares de origen para sus actividades personales o de campaña[720]. Las cámaras pueden *suspender* sus sesiones o entrar en *receso*, de forma individual y sin consentimiento de la otra, hasta por tres (03) días.

Para poder llevar a cabo una *suspensión* de mayor extensión, las cámaras deben adoptar una resolución conjunta, que se denomina *resolución de suspensión*, por la cual alcanzan un acuerdo para permitir que una o ambas esté fuera de sesión por un tiempo superior a tres días[721]. Sin embargo, otro mecanismo con el que las cámaras han logrado prolongar su sus-

717 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), enmienda XX.

718 Valerie Heitshusen, *Sessions, Adjournments and Recesses of Congress* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2016), pp. 4-5.

719 *Ibid.,* p. 3.

720 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 133.

721 Valerie Heitshusen, *Sessions… op. cit.,* p. 7.

pensión *materialmente* por mayor tiempo, es a través de las denominadas sesiones *pro forma*. Estas son sesiones convocadas para interrumpir el lapso de tres días, por lo que se convocan con un orden del día prácticamente nulo, que le permite a la cámara seguir *materialmente* en receso sin necesidad de una resolución conjunta[722].

Ahora bien, el Congreso entra en vacancia entre sus períodos de sesiones a través de una *suspensión sine die,* que se adopta por vía de resolución conjunta, y que pone fin efectivamente al período de sesiones anual, por lo que, cuando el Congreso vuelve a reunirse, lo hace en un nuevo período de sesiones. Este asunto ocurre únicamente una vez al año, de modo que la vacancia parlamentaria efectiva del Congreso de los Estados Unidos ocurre entre diciembre y enero de cada año[723]. Durante este tiempo, el presidente está habilitado a convocar a las cámaras o a alguna de ellas a un período extraordinario de sesiones[724], si bien este poder ha sido utilizado en poquísimas ocasiones en la vida contemporánea[725].

Por último, las cámaras pueden reunirse en sesión o reunión conjunta para ciertos asuntos. La distinción entre sesión y reunión conjunta es de mera formalidad. Las sesiones conjuntas, más formales, se convocan por resolución conjunta, básicamente para uno de dos eventos: (i) el *State of the Union* del presidente o (ii) para contar y certificar los votos emitidos por los electores de los Estados en las elecciones presidenciales. Mientras tanto, las reuniones conjuntas ocurren cuando las cámaras entran en *receso,* y se reúnen en un solo recinto a fines de escuchar un mensaje de dignatario extranjero u otro invitado que no sea el presidente[726]. Estas sesiones tienen en común que no atienden asuntos legislativos, sino políticos.

Procedimientos de debate

722 *Ibid.,* pp. 13-14.

723 *Ibid.,* p. 10.

724 Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo II, §3.

725 Valerie Heitshusen, *Sessions… op. cit.,* p. 9.

726 Oficina de Información del Gobierno de Estados Unidos. *Joint Sessions and Meetings, Addresses to the Senate or the House, and Inaugurations* (Washington, DC: GovInfo, 2016), p. 547. Disponible en: https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/joint_sessions.pdf.

En materia de debates, las diferencias intrínsecas entre ambas cámaras se hacen presentes y palpables. Por un lado, la Cámara de Representantes limita las intervenciones y los debates como mecanismo para permitir la participación de una mayor cantidad de sus miembros; además, sus reglas de debate varían al considerarse cada proyecto legislativo, y cuando no lo están haciendo, hay unas reglas más estandarizadas. Por otro lado, el Senado se rige por un sistema de reglas y precedentes claramente establecido, y por lo general, más laxas, que favorecen el posicionamiento individual de cada senador.

Así las cosas, en la Cámara de Representantes, los trámites predominantes son los del procedimiento legislativo, lo que quiere decir que los debates están gobernados por las resoluciones que se adoptan bajo el nombre de *special rules*. Entonces, corresponde al comité de reglas, en gran medida, definir los límites del debate para cada proyecto de ley o resolución conjunta. También puede ocurrir que se decida un debate a través de la *suspensión de las reglas,* por la cual se limita el debate a cuarenta (40) minutos, dividido equitativamente a favor y en contra de la moción, votándose luego de estos la ley propuesta[727].

Por otro lado, cuando no hay asuntos legislativos en trámite, pueden ocurrir los denominados debates no legislativos[728]. Estos se clasifican en tres: (i) discursos de un minuto, solicitados al *speaker* para dirigirse a la Cámara por ese tiempo; (ii) debate matutino, que consiste en discursos de hasta cinco (05) minutos, coordinados con antelación con los liderazgos de los partidos y; (iii) discursos de pedido especial, por los cuales, al final del debate legislativo, se otorga un tiempo de hasta cuatro (04) horas para el debate, asignados a partes iguales a cada partido, y éstos determinan sus reglas de asignación internas[729]. Todos los anteriores se permiten a través del consentimiento unánime, y tienen pretensión política o de promoción legislativa, según la conveniencia de quienes aprovechan dichas oportunidades.

727 Véase: Elizabeth Rybicki, *Suspension of the Rules in the House: Principal Features* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2022).

728 Véase de forma general Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House… op. cit.,* regla XVII.

729 Jane Hudiburg, *Nonlegislative Debate in the House: One-Minute, Morning-Hour and Special-Order Speeches* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2020), pp. 4-8.

En el Senado, por otra parte, encuentra el gobierno normativo de sus debates en su reglamento, de modo que las normas no se modifican con respecto a cada asunto tratado. Los senadores, así, tienen derecho a obtener reconocimiento del presidente cuando lo solicitan antes que otro, cuando un senador es reconocido, inicia su intervención sin límite temporal, y con la garantía de que no puede ser interrumpido por ningún otro[730]. El único límite explícito para las intervenciones de los senadores en el debate de un asunto concreto es que están limitados a un máximo de dos discursos sobre el mismo tema en un día legislativo[731].

Estas normas tan abiertas son el origen de las prácticas de *filibusterismo,* entendido como obstruccionismo parlamentario[732] en el Senado de los Estados Unidos, cuando un senador tiene interés en bloquear la votación de una medida determinada. Generalmente, esta práctica ocurre a través de la prolongación de los discursos, pero también pueden utilizarse las verificaciones de quórum o los votos por lista. La práctica del *filibusterismo,* aunque inusual, es un rasgo distintivo del Senado, y la misma solo puede ser superada al invocarse una moción de cierre o *cloture,* que implica la finalización del debate, pero para la cual se requiere el voto afirmativo de una mayoría calificada de tres quintas partes para que proceda[733].

Como un último aspecto a destacar en cuanto al debate en el Senado, éste, por su primacía en la función de control, tiene un *calendario de asuntos* dedicado a la materia legislativa y un *calendario ejecutivo,* en el cual se incorporan los temas relativos a la ratificación de tratados y confirmación de nominaciones[734]. Las reglas de debate son las mismas para ambos calendarios, por lo que el debate se produce, generalmente, en los mismos términos sin atención al asunto tratado. En definitiva, el Senado

730 Estados Unidos. Senado. *Rules of the Senate… op. cit.,* regla XIX.

731 *Ídem.*

732 «Filibusterismo», *Diccionario Panhispánico de Español Jurídico – Real Academia Española,* acceso en diciembre de 2024. Disponible en: https://dpej.rae.es/lema/filibusterismo.

733 Sobre este tema, véase, de forma general: Valerie Heitshusen, *Filibusters and Cloture in the Senate* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2017), especialmente en pp. 2-14.

734 Elizabeth Rybicki, *The Senate's Calendar of Business* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2017), p. 1-2.

dista de la Cámara de Representantes al ser un cuerpo mucho más signado por la presencia e intenciones individuales de cada senador, reflejado incluso en las normas de debate que permiten a éstos, individualmente, un protagonismo sustancial.

Quórum y votaciones

En materia de quórum, la Constitución expresa que *«una mayoría de cada [cámara] constituirá el quórum necesario para deliberar»*[735], esto es, la mitad más uno de los miembros de la respectiva cámara, entendiéndose por ello que se refiere a una mayoría absoluta de los miembros totales de la cámara respectiva[736]. Ahora bien, cualquiera que vea una sesión de cualquiera de las cámaras en un día promedio podrá notar que es extraño que un número significativo —siquiera cercano a la mayoría— de representantes o senadores esté presente en el hemiciclo. Lo regular es que un pequeño número es el que esté presente en el hemiciclo mientras se tratan los asuntos del orden del día. Esto opera de esa manera porque se *presume* que la cámara en cuestión está operando, efectivamente, con el quórum requerido.

La presunción de quórum se rompe cuando un miembro del Congreso propone revisarlo. En el caso del Senado, cualquier senador puede sugerir la falta de quórum, dando lugar a una verificación de quórum. Este procedimiento puede utilizarse de forma rutinaria, lo que no requiere la presencia de todos los senadores en el hemiciclo, o puede hacerse en vivo, lo que requiere la presencia física de todos los senadores; cada uno de los cuales sirve a un propósito distinto[737]. Luego de verificado el

735 Estados Unidos. Constitución de los Estados Unidos de América (1787), artículo I, §5, cláusula 1.

736 En la Cámara de Representantes, el número total es el de los miembros electos, juramentados, vivos y cuya membresía no haya sido terminada por renuncia o expulsión, por lo que, si cualquiera de las circunstancias con respecto a uno de los representantes, el número de miembros se ajusta. En el caso del Senado, el total de su membresía se compone de los senadores debidamente electos y juramentados. Puede consultarse, respectivamente: (i) Elizabeth Rybicki, *Voting and Quorum Procedures in the House of Representatives* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), pp. 13 y (ii) Estados Unidos. Senado. *Rules of the Senate… op. cit.*, regla V, clausula 1.

737 Sobre este asunto, véase: Elizabeth Rybicki, *Voting and Quorum Procedures in the Senate* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2020), pp. 1-4.

quórum, el Senado vuelve a operar bajo una nueva presunción de que éste se mantiene, lo que podría dar lugar más tarde a otra verificación.

Mientras tanto, en la Cámara de Representantes, la sugerencia de falta de quórum se realiza a través de un punto de orden, pero éste se limita únicamente a los casos en donde se ha propuesto la votación de un asunto concreto[738]. En dicho supuesto, la verificación de quórum se realiza a través de la vía de votación electrónica, que exploraremos debidamente en las siguientes líneas. En definitiva, la presunción de quórum permite que las operaciones del Congreso ocurran de forma normal mientras que, al mismo tiempo, las negociaciones políticas tras bastidores ocupan a los miembros necesarios para ellas, sin que haya una interrupción de una u otra.

Ahora bien, resuelta la cuestión del quórum, comentaremos los mecanismos de votación de cada cámara. En la Cámara de Representantes, existen tres (03) mecanismos para que ocurran las votaciones sobre cualquier asunto: (i) el voto por voz, en donde el *speaker* propone la cuestión y solicita que los representantes se pronuncien a favor o en contra de ella[739]; (ii) el voto por división, en donde se plantea la cuestión y se contabilizan los votos solicitando a los representantes que se levanten si están a favor o en contra, respectivamente y; (iii) el voto registrado, que se lleva a cabo a través de un sistema electrónico de votación, por el cual los representantes insertan una tarjeta personal en el dispositivo de votación, y pulsan el botón de la opción que desee, este procedimiento tiene un tiempo mínimo de quince (15) minutos, si bien suele extenderse por más tiempo. El procedimiento de más fácil trámite es el voto por voz, pero cuando éste no arroja un resultado claro, se opta por el voto por división o registrado, regularmente este último por permitir a los miembros votar sin necesidad de estar todos en el hemiciclo de sesiones[740].

En el Senado, por su parte, lo normal es adoptar las decisiones a través del consentimiento unánime, por lo que los mecanismos de voto

738 Véase: Estados Unidos. Cámara de Representantes. *Rules of the House… op. cit.,* regla XX, clausula 7(a).

739 En la jerga parlamentaria estadounidense, los votos a favor se expresan con el término *'aye'* en la Cámara de Representantes y *'yea'* en el Senado, los votos en contra, por su parte, con el término *'no'* y el término *'nay'*, respectivamente a cada cámara.

740 Cfr. Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* pp. 253-254.

por voz o voto por división están, fácticamente, abandonados. Cuando un senador objeta lo anterior, requiere un voto registrado, para lo cual deben estar de acuerdo al menos diez (10) de sus colegas, aunque generalmente los senadores se unen a la petición por cortesía[741]. Ante la ausencia de mecanismos de votación electrónica, el voto registrado del Senado ocurre a través de un llamado de lista manual, por el cual el secretario del Senado llama individualmente a cada senador y anota su voto a favor o en contra, a mano[742]. Los resultados de esta votación son luego anunciados por el oficial que preside la sesión, quien da cuenta de los votos a favor y en contra, anunciando la decisión del Senado sobre el asunto.

Como último aspecto a considerar, queda el asunto de las mayorías calificadas que pueden requerir la Constitución o los reglamentos para la adopción de ciertas decisiones en cada cámara. En este caso, no hay distinción entre mayoría de presentes o de miembros, puesto que la normativa únicamente prevé la primera. Entonces, expondremos los casos, en el Senado y en la Cámara de Representantes, en donde se requieren mayorías calificadas de dos tercios o tres quintas partes de los votos emitidos para considerar adoptada la decisión.

En el Senado, se requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes para: expulsar a un senador, anular un veto presidencial, adoptar una enmienda constitucional, condenar en juicio político, ratificar un tratado internacional, determinar la incapacidad del presidente, suspender las reglas y posponer la consideración de un tratado. La mayoría de tres quintas partes se requiere para: invocar una moción de cierre, eximir o anular ciertas decisiones sobre asuntos procedimentales en materia de presupuesto y eximir o anular ciertas decisiones relativas al contenido de los informes de comités de conferencia[743].

En la Cámara de Representantes, la mayoría calificada de dos terceras partes se exige para: expulsar a un miembro, anular un veto presidencial, proponer una enmienda constitucional, determinar la incapacidad del

741 Elizabeth Rybicki, *Voting and Quorum Procedures in the Senate… op. cit.,* pp. 5-6.

742 Steven Smith, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen, *op. cit.,* p. 255.

743 Sobre las mayorías requeridas, véase: Elizabeth Rybicki, *Voting and Quorum Procedures in the Senate… op. cit.,* pp. 8-9.

presidente, acordar una suspensión de las reglas, acordar una moción para dispensar un procedimiento de lectura del orden del día en determinadas circunstancias y para pasar a considerar una regla especial el mismo día que fue propuesta por el comité de reglas. En cuanto a las tres quintas partes, dicha mayoría es requerida para aprobar una medida, enmienda o informe de conferencia que implica un aumento del impuesto federal sobre los ingresos[744].

Uruguay. Ejemplo democrático

La República Oriental del Uruguay es un *outlier* en América Latina. La atipicidad política de Uruguay reside en el hecho de que, formando parte de una región naturalmente inestable, goza de una altísima calidad democrática, ubicándose en puestos privilegiados en los índices sobre la materia[745]. Puesto que la cultura política uruguaya refleja un profundo compromiso por la democracia y el Estado de Derecho, su estudio es esencial, escrutando cómo en su órgano legislativo se replican las instituciones políticas que sirven al alcance de consensos y la construcción de una gobernabilidad democrática fundada en la deliberación y el reconocimiento de la variedad de actores políticos que conforman a la sociedad plural.

Habiéndose constituido definitivamente por medio de la Constitución de 1830[746], cuya discusión se desarrolló *«en un clima de extraordinaria libertad [y con] representantes de todas las tendencias»*[747]; a lo largo de su historia, el paradigma instalado en el constitucionalismo uruguayo es el de la fortaleza de los partidos políticos —medios de expresión y canalización de las preferencias ciudadanas— y su coparticipación en el gobierno[748].

744 Véase: Elizabeth Rybicki, *Voting and Quorum Procedures in the House… op. cit.,* p. 17.

745 Marina Nord, et al., *op. cit.*, p. 58 y The Economist Intelligence Unit, *op. cit.*, p. 9.

746 Esta Constitución tomó inspiración de las Constituciones de los Estados Unidos, Argentina, Chile y Francia, así como también de la Constitución de Cádiz y los precedentes del derecho hispánico. Véase: Rubén Flores Dapkevicius, «Historia constitucional uruguaya», en *Historia constitucional de Iberoamérica,* dirigido por Francisco García, et al. (Valencia: tirant lo blanch, 2019), p. 703.

747 Juan José Arteaga y María Luisa Coolighan, *Historia del Uruguay desde los orígenes hasta nuestros días* (Montevideo: Barreiro y Ramos, 1992), p. 304.

748 Gianella Bardazano, «Uruguay», en *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America,* editado por Conrado Huebner, Roberto Gargarella y Sebastián Guidi (Reino

Cumpliendo ese rol central, los partidos han sido actores principales de la resolución de las crisis político-institucionales por vía de acuerdos entre sí[749].

La única excepción a lo descrito puede observarse en el régimen autoritario civil-militar y luego militar que gobernó desde 1973 hasta 1985. Los horrores de ese tiempo, ampliamente documentados[750], fueron superados por la vía institucional con la derrota oficial en un plebiscito sobre el *cronograma* de reinstitucionalización diseñado por las Fuerzas Armadas[751]. Careciendo absolutamente de legitimidad, el gobierno de las Fuerzas Armadas estuvo forzado a negociar con los partidos políticos el fin de su existencia, lograda con la firma del pacto del Club Naval, que dio paso a la restauración democrática. De este período, destacamos la resistencia cívica y silenciosa ante los intentos legitimadores emprendidos por el gobierno *de facto,* tal como destaca Delgado:

> [L]os militares fracasaron en todos sus intentos de legitimación del régimen. Ante tanta represión, la sociedad sólo pudo manifestar su resistencia de manera pasiva pero eficaz, negándose sistemáticamente a toda forma de colaboración que pudiera darle alguna base de apoyo social o legitimidad política al régimen militar. Todos los intentos de crear un oficialismo […] fracasaron ante la actitud digna de un pueblo con vocación democrática[752].

A nosotros nos corresponde, entonces, estudiar el órgano legislativo creado por la Constitución de 1967 —reformada en 1989, 1994, 1997 y 2004[753]—, refiriéndonos a su funcionamiento dentro del sistema que, como hemos señalado, ostenta el mayor grado de valoración democráti-

Unido: Oxford University Press, 2022), p. 256-257.

749 Juan José Arteaga y María Luis Coolighan, *op. cit.,* p. 450: *«Como ha sido tradicional en la historia constitucional del Uruguay, de la crisis se saldrá por un pacto interpartidario».*

750 Entre muchos otros, puede verse: (i) *Ibid*., pp. 582-592; (ii) Gerardo Caetano y José Rilla, *Breve historia de la Dictadura (1973-1985),* 2ª edición (Montevideo: Banda Oriental, 2005) y; (iii) Charles Guy, *Negotiating democracy: politicians and generals in Uruguay* (Nueva York: Cambridge University Press, 1991), pp. 33-50.

751 Juan José Arteaga y María Luis Coolighan, *op. cit.,* pp. 593-594 y Charles Guy, *op. cit.,* pp. 70-76.

752 María Delgado, *"Para que el pueblo decida" La experiencia del referéndum contra la ley de impunidad en Uruguay (1986-1989)* (Lima: Instituto de Defensa Legal, 2000), p. 17.

753 Héctor Gros Espiell y Eduardo Esteva, *Constituciones Iberoamericanas. Uruguay* (Ciudad de México: IIJ UNAM, 2005), p. 160-162.

ca de la región. Para este efecto, nos valdremos de fuentes normativas y doctrinales nacionales. Aunque será excepcional, haremos alguna referencia a la historia constitucional para dar sentido a la actualidad institucional del legislativo oriental.

Estructura de la Asamblea General

De acuerdo con la Constitución *«El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General»*[754] y la misma está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores *«que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución»*[755]. Y si bien la doctrina del Uruguay suele afirmar que el Poder Legislativo se compone de cuatro órganos[756], lo cierto es que estamos frente a una clásica estructura bicameral, en donde la Asamblea General es el órgano primario, y la misma adopta una estructura de dos cámaras para su funcionamiento.

En este caso, la bicameralidad del órgano legislativo no guarda relación con la forma de Estado, puesto que Uruguay es un Estado unitario descentralizado político-territorialmente[757]. Con lo cual, al Senado no le corresponde ser el representante de los Departamentos en tanto entidades políticas autónomas, si bien en algún momento su composición se asoció a ello[758]. En este caso, más bien, la estructura bicameral del

754 Uruguay. Constitución de la República de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004 (en lo sucesivo, Constitución de la República), artículo 83. Consultada en «Constitución de la República», *Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO),* acceso en enero de 2025. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967.

755 *Ibid*., artículo 84.

756 (i) Juan José Arteaga y María Luis Coolighan, *op. cit.,* p. 306 y (ii) Héctor Gros Espiell y Eduardo Esteva, *op. cit*., p. 170: *«En lo que refiere al Poder Legislativo, prevé cuatro órganos principales: las Cámaras de Representantes y Senadores, la Asamblea General y la Comisión Permanente».*

757 Héctor Gros Espiell y Eduardo Esteva, *op. cit*., p. 165.

758 La Constitución de 1830, fundacional de la República Oriental, por ejemplo, exponía en su artículo 27: *«La Cámara de Senadores se compondrá de tantos miembros cuantos sean los departamentos del territorio del Estado, a razón de uno por cada departamento».* Consultada de: «Constitución de la República de 1830», *Biblioteca del Parlamento Uruguayo,* acceso en enero de 2025. Disponible en: https://biblioteca.parlamento.gub.uy/File/biblioteca/Constituciones/1830/1830%20Constitucion%20-%20OCR.pdf.

legislativo uruguayo tiene un componente de tradición y otro de conveniencia política.

Así las cosas, la Asamblea General del Uruguay se compone de una Cámara de Representantes y otra de Senadores, sin que alguna de ellas esté diseñada para privilegiar los intereses de las comunidades políticas territoriales, sino que son el producto del reconocimiento tácito de la valía de una separación *intra*-poder que coadyuve a su control. En definitiva, el diseño bicameral de la Asamblea General no responde a la necesidad de conciliar intereses entre un gobierno federal y las entidades federadas, sino que se erige como una tradición constitucional que fortalece el rol del Poder Legislativo en la vida política.

Composición de la Asamblea General

El sistema electoral del Uruguay tiene una naturaleza única[759], por lo que antes de atender a los detalles de la composición de cada una de las cámaras de la Asamblea General, es necesario hacer un breve apunte que permita la comprensión de las particularidades del régimen normativo electoral que da lugar a la forma final de la Cámara de Representantes y de la Cámara del Senado.

La particularidad del sistema electoral uruguayo deviene de su sistema de *doble voto simultáneo,* instaurado por la llamada *Ley de Lemas*[760]. El sistema de doble voto simultáneo, de acuerdo con Rial:

> […] permite, a la vez, votar por un lema, por un partido, y por una lista de candidatos dentro de ellos. Las fracciones partidarias que conforman cada lista de candidatos acumulan al partido. Esas fracciones se denominan sublemas. Las fracciones están conformadas por una o más listas. Cuando hay más de una se da un proceso de sub-acumulación[761].

759 Véase: Dieter Nohlen, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral* (Ciudad de México: IIJ UNAMM, 1993), p. 71-72.

760 Nos referimos a la Ley nº3.640 de 11 de julio de 1910 (hoy derogada), que expresó en su artículo 5º:
Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece, y por los candidatos. Las litas que no se ajusten a esta exigencia serán nulas y no se computarán en ninguna de las operaciones de escrutinio.
Los electores podrán agregar al lema de un partido el sub-lema o las denominaciones que juzguen convenientes para indicar tendencias dentro de su partido político.

761 Juan Rial, «Ley de Lemas», en *Diccionario Electoral,* tomo II, 2ª edición, coordinado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL (Costa Rica: Agencia Espa-

Este sistema dejó de estar vigente para la elección presidencial con la reforma constitucional de 1996, pero aún a día de hoy opera como el régimen normativo para la conformación de los cuerpos representativos, es decir, para nuestro interés, las cámaras de la Asamblea General. Como veremos, además, las reglas de composición de una y otra cámara se distinguen entre sí, lo que sin duda alguna justifica, desde la óptica política, su existencia como cuerpos autónomos.

La Cámara de Representantes, en primer lugar, se compone de noventa y nueve (99) miembros. Aunque la Constitución admite que el número se modifique por una ley aprobada por mayoría calificada de dos tercios de las cámaras, éste se ha mantenido fijo[762]. Esta cámara tiene la particularidad de ser la única elección nacional en Uruguay con pluralidad de circunscripciones electorales, siendo una por departamento, para un total de 19. Los escaños son distribuidos en cada elección por la Corte Electoral, que sigue un procedimiento establecido en ley[763] para asignar a cada departamento el número de escaños que le corresponden[764], con las limitaciones dirigidas a garantizar la representatividad[765].

En el momento de la asignación de los escaños a los partidos políticos o *lemas* participantes en cada elección, ocurre un complejo proceso de triple escrutinio y triple vuelta, demostrando que la particularidad del sistema electoral no es únicamente teórica, sino, por supuesto, práctico. Transcribimos la narración que, sobre el proceso, hace Bottinelli:

ñola de Cooperación Internacional, 2000), pp. 779-780.

762 Uruguay. Constitución de la República, artículo 88.

763 Véase: Uruguay. Ley n°7.912 de 22 de octubre de 1925 (modificada en 1942 y 2007), artículos 3 y 4. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes-corte-electoral-nd/7912-1925.

764 En la actualidad, los escaños se distribuyen de la siguiente manera: Montevideo, cuarenta escaños; Canelones, quince escaños; Maldonado, cinco escaños; Colonia, Paysandú, Rivera, Salto, Tacuarembó, Cerro Largo y Soriano, tres escaños cada uno y; San José, Rocha, Artigas, Florida, Río Negro, Durazno, Treinta y tres, Lavalleja y Flores, dos escaños cada uno. Elaboración propia basado en los datos oficiales extraídos de la página oficial del parlamento uruguayo.

765 Las limitaciones son dos: (i) el mínimo constitucional de dos representantes por departamento y (ii) la prohibición para los departamentos de mayor población —aplicable a Montevideo— de superar en más de un escaño la relación matemática entre el total de votantes del departamento y el total de votantes del país.

* PRIMER ESCRUTINIO. En cada departamento, la Junta Electoral adjudica las bancas que obtuvieren los lemas por cociente entero. Se divide el total de votos válidos del departamento (voto válido es el emitido válidamente en favor de un lema determinado; no se computan los votos en blanco) por el número de bancas que previamente a la elección se le hubieren adjudicado. Luego, el total de votos de cada lema en el departamento se divide por el cociente, y se adjudican a cada lema tantas bancas como veces cubra el cociente.

* SEGUNDO ESCRUTINIO. A escala nacional, la Corte Electoral adjudica las noventa y nueve bancas entre los lemas, por el método del divisor del belga Víctor d'Hont. Posteriormente, del total de bancas adjudicadas a cada lema, resta las ya otorgadas por las juntas electorales, con lo que obtiene el número de escaños a adjudicar a cada lema en el tercer escrutinio.

* TERCER ESCRUTINIO. Al momento de iniciarse el tercer escrutinio, se encuentra sin adjudicar un número determinado de bancas por lema y otra cantidad determinada de escaños por departamento. El elemento básico es la elaboración de la Tabla de Cocientes Decrecientes: se dividen los votos de cada lema en cada departamento, por el número de bancas ya obtenidos en dicho departamento más uno, con lo que se obtiene un cociente. Todos los cocientes obtenidos se ordenan indistintamente de mayor a menor. Luego comienza a aplicarse el tercer escrutinio, en tres vueltas:

- Primera Vuelta. Se recorre la Tabla de Cocientes Decrecientes y se adjudica una banca a cada uno de los departamentos que, en el primer escrutinio, ha obtenido un número inferior al mínimo constitucional. Es decir, se completa la adjudicación de dos escaños a cada uno de los departamentos. Si al recorrer la Tabla, se completa el número de escaños que corresponde a un lema, ese lema ya no es más tenido en cuenta en futuras operaciones.

- Segunda Vuelta. Se efectúa una segunda recorrida de la Tabla de Cocientes Decrecientes y se adjudican bancas hasta completar el número de escaños que corresponde a cada lema y a cada departamento. Cuando en la recorrida se completa el total de bancas que corresponde a un departamento, el mismo no es tenido en cuenta en las futuras operaciones; asimismo, si se completa el total de bancas correspondientes a un lema, éste es desestimado en las siguientes operaciones. Se completan así las noventa y nueve bancas.

> - Tercera Vuelta. Finalmente, si algún lema en un departamento en que no obtuvo representación, ofrece mayor cociente que en otro en que sí obtuvo representación, la banca se adjudica en el departamento en que obtuvo mayor cociente (se traslada la banca; excepto para el caso de que dicho traslado implicase dejar al departamento con una representación inferior al mínimo constitucional)
>
> Concluida la adjudicación de bancas a los lemas, se aplica el método d'Hont al interior de cada lema en cada departamento para la asignación de escaños entre los sublemas, y finalmente al interior de los mismos entre las listas de candidatos[766].

La Cámara de Senadores, mientras tanto, tiene un régimen de composición menos complejo. Está compuesta por treinta (30) senadores, a quienes además se suma el vicepresidente de la república[767]. Como hemos apuntado, durante algún período de la historia constitucional uruguaya, el Senado se conformaba tal como las cámaras federales, a contrapelo de la forma de Estado unitaria que adoptó la República Oriental. En 1934, sin embargo, se adoptó una Constitución que modificó sustancialmente aquello. De acuerdo con Gros Espiell: *«En un país de organización unitaria, este sistema [de composición del Senado] adoptado en los regímenes federalistas, no era el más conveniente […]»*[768]. Por lo tanto, desde ese momento y hasta la actualidad, el Senado uruguayo es elegido a través de una única circunscripción electoral, correspondiente a todo el país.

Otra de las innovaciones que incluyó la Constitución de 1934 con respecto al Senado se refería a su régimen de composición. La regla adoptada entonces indicaba que, de los treinta senadores de la cámara, quince resultarían adjudicados a la lista más votada del lema más votado, y los otros quince se adjudicaban a la lista más votada de la primera mino-

766 Oscar Bottinell, *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis* (Montevideo: Sociedad de Análisis Político, 1991). Disponible en: https://portal.factum.uy/ediciones-anteriores/estpol/sispol/sip90001.html. En similar sentido, puede consultarse: Dieter Nohlen, *op. cit.,* pp. 73-74.

767 Uruguay. Constitución de la República, artículo 94.

768 Héctor Gross Espiell. *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay* (Montevideo: FCU, 1971).

ría[769]. Este sistema estaba dirigido a garantizar la coparticipación de los partidos tradicionales, y fue denominado el Senado de *medio y medio*[770].

El Senado de *medio y medio* sería de corta data, puesto que en la reforma constitucional de 1942 se abolió en favor de retomar el sistema de representación proporcional. Desde entonces, y hasta hoy, el sistema de adjudicación de escaños en el Senado responde a la regla de proporcionalidad integral[771]. El porcentaje de votos que haya recibido nacionalmente cada lema, determinará el número de escaños que le corresponden. Así también ocurrirá, internamente en cada lema[772], con respecto a los sublemas, que en este caso operan como verdaderas fracciones partidarias o cuasipartidos[773].

Tanto representantes como senadores tienen períodos constitucionales de cinco (05) años[774]. En ambos casos, quienes resultan elegidos a las cámaras son acompañados por tres (03) suplentes que son electos junto con el titular del cargo en el momento de los comicios[775]. Las ausencias temporales o absolutas que puedan producirse, y la correspondiente convocatoria de los suplentes a llenarlas, son asuntos que la Constitución delega en la ley[776]. Asimismo, es posible que un mismo ciudadano sea electo como senador y como representante, en cuyo caso, podrá optar libremente por ejercer uno u otro cargo[777].

Por último, es relevante destacar que las elecciones parlamentarias se hacen al mismo tiempo que las elecciones presidenciales, lo que, en alguna medida, ha producido el efecto de que *«el elector perciba como más*

769 Juan José Arteaga y María Luis Coolighan, *op. cit.,* pp. 489.

770 Rubén Flores Dapkevicius, *op. cit.,* p. 716.

771 Uruguay. Constitución de la República, artículo 95.

772 *Ibid.,* artículo 96.

773 Oscar Bottinelli, *op. cit.*

774 Uruguay. Constitución de la República, artículos 89 y 97.

775 Uruguay. Ley n°7.912, artículo 13.

776 Uruguay. Constitución de la República, artículo 116. Las leyes que regulan la materia son: (i) Ley n°9.415 de 3 de julio de 1934, disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9415-1934 (ii) Ley n°10.618 de 24 de mayo de 1945, disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10618-1945 y (iii) Ley n°13.811 de 12 de diciembre de 1969, disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13811-1969, además de los reglamentos de cada cámara.

777 Uruguay. Constitución de la República, artículo 101.

importante la elección presidencial, dejando en un segundo plano las consideraciones respecto a la elección de representantes»[778]. Sin embargo, esto no evita que la composición de la Asamblea General refleje las preferencias electorales en un amplio espectro, obviamente representado en buena parte por los partidos tradicionales, pero también por otros de menor entidad que obtienen escaños.

Órganos de la Asamblea General

La Asamblea General del Uruguay cuenta con órganos, al margen de las cámaras, que son esenciales para su funcionamiento. Para nosotros, son de interés: (i) aquellos encargados de la dirección de las Cámaras de Representantes y Senadores, (ii) los *sectores* parlamentarios, (iii) las comisiones parlamentarias y (iv) la Comisión Permanente.

Presidencias y secretarías

La Constitución dispone que corresponde a cada cámara nombrar a sus presidentes, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios[779], con la única excepción de la presidencia de la Cámara del Senado[780]. En todo caso, les corresponde a los reglamentos de cada cámara, y al de la Asamblea General, regular todo lo relativo al número, elección y funciones de estos cargos, que mencionaremos brevemente.

El vicepresidente de la República es, *ope Constitutione,* el presidente de la Cámara del Senado y de la Asamblea General[781]. Éste es acompañado por tres (03) vicepresidentes, cuya única función es suplir al presidente cuando no se encuentre en el recinto[782], y son elegidos por votación no-

778 Juan Rial, *op. cit.,* p. 785.

779 De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, prosecretario equivale a vicesecretario, es decir *«Persona que hace o está facultada para hacer las veces del secretario».* Consultado de: *«Vicesecretario», Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española*, acceso en febrero de 2025. Disponible en: https://dle.rae.es/vicesecretario.

780 Uruguay. Constitución de la República, artículos 106 y 107.

781 *Ibid.*, artículo 94.

782 Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado. Aprobado en sesión de fecha 13 de diciembre de 2018 con modificaciones de 13 de diciembre de 2022, artículos 17, 18 y 19. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/node/652379. En caso de que no se encontrará ni el presidente ni ninguno de los vicepresidentes, el secretario procederá

minal y mayoría relativa[783], todos los cuales cumplen funciones durante todo el período constitucional de cinco (05) años. La presidencia del Senado está asociada con grandes poderes administrativos y políticos[784], pero en el debate, salvo casos específicos, debe ceder su lugar para participar activamente[785]; y no puede formar parte de las comisiones, aunque sí asistir a cualquiera de ellas con voz[786].

En similar sentido, la Cámara de Representantes es dirigida por un presidente y cuatro (04) vicepresidentes, todos electos por votación nominal y mayoría relativa[787]. En este caso, el presidente y los vicepresidentes ejercen sus funciones por un período ordinario, es decir, un año. Así como en el Senado, la presidencia de la Cámara es un órgano poderoso que acumula importantes funciones[788], con las mismas limitaciones para el debate y la participación en comisiones que el caso del Senado[789]. La última distinción está en que, en casos de muerte, renuncia o destitución, se procede a la elección de un nuevo presidente que cumpla el resto del período ordinario[790].

Las cámaras cuentan también con dos secretarios y dos prosecretarios cada una[791], todos elegidos fuera de su seno y dependientes del presidente en ejercicio[792]. En el Senado, se designan por mayoría absoluta del total de miembros de la Cámara y se distribuyen las funciones según

a convocar la elección de un presidente *ad hoc,* que cesará en sus funciones tan pronto como cuando estén presentes alguno de los mencionados.

783 *Ibid.*, artículo 20.

784 *Ibid.*, artículo 122.

785 *Ibid.*, artículos 123 y 124.

786 *Ibid.*, artículo 125.

787 Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes. Aprobado el 11 de diciembre de 1991 y modificado el 4 de noviembre de 1998, el 4 de octubre de 2011, el 18 de junio de 2014, el 4 de marzo de 2020 y el 10 de noviembre de 2020, artículos 12 y 13. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/30/HTML. Así como en el Senado, en ocasiones excepcionales de ausencia de todos los titulares, se designaría a un presidente *ad hoc*.

788 *Ibid.*, artículo 106.

789 *Ídem* y artículo 107.

790 *Ibid.*, artículo 108.

791 (i) Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 129 y (ii) Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 109.

792 *Ibid.*, artículos 130 y 110 respectivamente.

criterio de antigüedad[793]; en la Cámara de Representantes, por otro lado, los secretarios se eligen por mayoría relativa y reciben la denominación de *redactor* y *relator,* distinguiéndose, como en el caso del Senado, por las funciones que cumplen[794].

Cuando se actúa en conjunto como Asamblea General, el orden de precedencia es: presidente del Senado, vicepresidentes del Senado, presidente de la Cámara de Representantes y vicepresidentes de la Cámara de Representantes[795]. Mientras que quienes actúan como secretarios son el más antiguo del Senado y el *redactor* de la Cámara de Representantes, o, en su defecto, el menos antiguo y el *relator*[796]. Por último, excepcionalmente, cuando ocurra una vacancia de la vicepresidencia de la República, bien por ejercer la presidencia o bien por otra causa, la presidencia del Senado y la Asamblea General corresponderá al *«primer titular de la lista más votada del lema más votado»*[797].

Sectores parlamentarios

En un país signado por la fortaleza institucional de los partidos políticos, sería un sinsentido que sus manifestaciones dentro del Poder Legislativo no lo fueran también. Este es, evidentemente, el caso del Uruguay y los *sectores* parlamentarios, nombre que se le da reglamentariamente a la agrupación de los legisladores en la República Oriental.

Es por ello que, por regla general, los senadores o representantes que hayan resultado electos formando parte de un mismo *lema* constituyen un *sector*[798]. Dado el particular sistema electoral, que ya hemos reseñado, también pueden configurarse sectores con: (i) legisladores electos en listas individualizadas por un mismo *sublema* o (ii) legisladores electos en

793 Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículos 133 y 134.

794 Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículos 111 y 112.

795 Uruguay. Asamblea General. Reglamento de la Asamblea General, edición 2020, artículo 10. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/documentos-generales/reglamento-asamblea-general_0.pdf.

796 *Ibid*., artículo 96.

797 Uruguay. Constitución de la República, artículo 94.

798 (i) Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 165 y (ii) Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 18.

listas que hubieran postulado sus nombres como candidatos a senadores en la última elección[799].

En la Cámara de Representantes, también puede ser considerado sector parlamentario aquel compuesto por representantes pertenecientes a agrupaciones que integran un lema, pero que, a la fecha de la elección, tuvieran un carácter nacional reconocido por las autoridades del mismo[800]. En la Cámara de Senadores, opera en cambio para los senadores electos dentro de un mismo sublema o lista, pero que definen su actuación como agrupación distinta con sus propias autoridades[801].

Los sectores son cruciales para el desenvolvimiento del debate parlamentario, en tanto todos tienen derecho a opinar antes de que se cierre una discusión. El modo de elección de la presidencia y vicepresidencias también implica que dichos cargos corresponden a los sectores por orden descendiente de acuerdo a su representatividad en la respectiva cámara. Sin embargo, su función principal es, sin dudas, la de determinar la conformación de las comisiones de las respectivas cámaras, tema que abordaremos inmediatamente.

Comisiones parlamentarias

La Constitución se refiere a estos órganos como comisiones *internas, legislativas* o *parlamentarias*[802]. Los reglamentos de la Cámara de Representantes y de la Asamblea General las denominan comisiones de *asesoramiento*[803]. En todo caso, nos referimos a las comisiones en los términos que define la ley respectiva: *«[…] son órganos pluripersonales […] cuyo cometido*

799 *Ídem.*

800 Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 18 (c): *«Los Representantes pertenecientes a agrupaciones o movimientos políticos integrantes de un lema que, a la fecha del último acto eleccionario, poseyeran carácter nacional reconocido por las autoridades del lema respectivo».*

801 Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 165 (c): *«Legisladores que, aunque electos dentro de un mismo sublema o lista de candidatos al Senado, definan su actuación como agrupación distinta con autoridades propias».*

802 Uruguay. Constitución de la República, artículos 120, 180, 202, 207 y 240.

803 (i) Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 165 y (ii) Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 114.

genérico es asesorar [al cuerpo designante] en el ejercicio de sus poderes jurídicos de legislación, de control administrativo o de administración interna»[804].

De dichas comisiones existen distintas categorías. Pueden ser permanentes o especiales, las primeras, establecidas por reglamento, cumplen funciones de asesoramiento continuado, en el marco de la materia de su competencia[805] —que también establece el reglamento—[806]. En el Senado existen diecisiete (17) de ellas; en la Cámara de Representantes, quince (15) y en la Asamblea General, siete (07). Las comisiones especiales, por otro lado, se designan para un objetivo concreto y cuando lo han cumplido —emitiendo el informe respectivo— dejan de existir.

Ahora, constitucionalmente se reconoce que *«Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos»*[807]. Con lo cual, se consagran también como categorías de comisión que solo existen en las cámaras, y no en la Asamblea General: las comisiones investigadoras y las comisiones para suministras datos con fines legislativos. La distinción, de acuerdo con la ley, es que las primeras proceden solo cuando haya denuncias de irregularidades o ilicitudes, mientras que las segundas proceden para investigar asuntos en donde no se presuma tal posibilidad[808].

804 Uruguay. Ley n°16.698 de 25 de abril de 1995 (modificada por Ley n°16.758 de 26 de junio de 1996), artículo 1. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16698-1995.

805 Los reglamentos de las cámaras conciben la posibilidad de que un asunto en trámite se relacione con la competencia material de dos comisiones permanentes distintas. En esos casos, se *integra* una de ellas con miembros de la otra, lo que da lugar a las denominadas *comisiones integradas*. En el caso del Senado, corresponde al presidente dirimir a cuál comisión adjudica el asunto y si la integra con miembros de la otra. En la Cámara de Representantes, solo a solicitud de la comisión que tramite el asunto puede integrarse con miembros de otra. Véase: (i) Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 155 y (ii) Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 132.

806 (i) Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 141; (ii) Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 115 y; (iii) Uruguay. Asamblea General. Reglamento de la Asamblea General, artículo 105.

807 Uruguay. Constitución de la República, artículo 120.

808 Uruguay. Ley n°16.698 de 25 de abril de 1995, artículos 6 y 7.

Las comisiones de investigación se designan a través de un procedimiento especial dispuesto en las normas[809] que consiste en la solicitud por parte de un miembro de la cámara al presidente respectivo, quien, previa consulta con los sectores parlamentarios, designa a una comisión *preinvestigadora* de tres miembros, frente a la cual deberá denunciar formalmente quien haya solicitado la investigación, para que ésta decida sobre la seriedad de las denuncias y la procedencia de la solicitud.

En la Cámara de Representantes, las comisiones permanentes tienen entre tres (03) y quince (15) miembros; en cuanto a su conformación, al inicio del período constitucional, se constituye una *Comisión Especial*, compuesta por un delegado de cada sector parlamentario, la cual determinará (i) la cantidad de miembros de las comisiones permanentes, (ii) el número de miembros que corresponde a cada sector y (iii) la distribución de puestos de cada comisión[810]. Si ocurre algún cambio de membresía durante el período, es el sector parlamentario designante del miembro saliente quien notifica al presidente el nuevo representante que formará parte de la comisión[811].

En la Cámara de Senadores, las comisiones permanentes tienen entre cinco (05) y nueve (09) miembros —fijado por la Cámara a propuesta de la presidencia—, mientras que las demás se determinan libremente en su designación[812]; y sus miembros son designados por el presidente proporcionalmente a la presencia de los sectores parlamentarios en la cámara, siendo los sectores quienes, definitivamente, determinan cuáles de sus miembros formarán parte de las comisiones[813].

Mientras tanto, en la Asamblea General, las comisiones permanentes tienen un número fijo de quince (15) miembros, cinco (05) de los cuales son senadores y diez (10) representantes[814]. La misma regla aplica, por lo

809 *Ibid.*, artículos 9-11; Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículos 143-144 y; Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículos 117-118.

810 Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 15.

811 *Ibid.*, artículo 16.

812 Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 150.

813 *Ibid.*, artículos 151-154.

814 Uruguay. Asamblea General. Reglamento de la Asamblea General, artículo 105.

general, a las comisiones especiales que en ella se conformen[815]. Todas las comisiones, indistintamente del cuerpo que las designe, eligen por mayoría y de su seno a su presidente y vicepresidente, mientras que los secretarios y prosecretarios son funcionarios de la secretaría.

815 *Ibid.*, artículo 106.

Comisión Permanente

La Comisión Permanente[816] es generalmente reconocida como el cuarto órgano que conforma al Poder Legislativo, dado su reconocimiento constitucional. Se ha afirmado que *«[está concebida] no como un órgano delegado de la Asamblea General sino como la Asamblea misma»*[817]. En ese sentido, la Constitución dispone que esté compuesta por once (11) miembros, siete (07) de ellos representantes y cuatro (04) senadores —todos con sus respectivos suplentes—, designados anualmente por sus cámaras de origen, de acuerdo con un sistema proporcional[818], con lo cual, la Comisión pretende ser el reflejo más fiel posible a la composición de la Asamblea General.

La Comisión es presidida por un senador perteneciente al sector parlamentario mayoritario[819], su secretaría es ocupada por los secretarios de ambas cámaras, quienes se alternarán en sus funciones según acuerdo interno[820] y su quórum de funcionamiento es de cinco (05) miembros, y a falta de la presencia de los principales, el presidente puede convocar a los suplentes necesarios para llegar al quórum[821].

El funcionamiento de la Comisión Permanente se circunscribe a los períodos de receso legislativo, en los cuales tiene total competencia sobre las funciones constitucionalmente asignadas al órgano legislativo, con la única excepción de aquellos asuntos que, en período de sesiones extraordinarias, decidan retomar las cámaras o la Asamblea General para su estudio[822].

---

816 Nos referiremos a ésta en mayúsculas para diferenciarla de las comisiones permanentes que forman parte de cada cámara y la Asamblea General, que hemos explorado en el aparte anterior.

817 César Delgado-Guembes, «Perspectiva de la Comisión Permanente», *Themis,* n°14 (1989): 36-42, p. 36.

818 Uruguay. Constitución de la República, artículo 127.

819 *Ídem.*

820 Uruguay. Comisión Permanente. Reglamento de la Comisión Permanente, adoptado en 1998, artículo 3°. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/18/HTML.

821 *Ibid.*, artículos 11 y 12.

822 Uruguay. Constitución de la República, artículo 131.

En particular, a la Comisión Permanente le corresponde *velar* por la observancia del marco jurídico, especialmente la Constitución, para lo cual podrá hacer advertencias al Poder Ejecutivo[823], y si éste las ignorara en dos ocasiones, podrá convocar *motu proprio* al pleno de la Asamblea General para que considere el asunto *«según [su] importancia o gravedad»*[824]. La Comisión Permanente, explícitamente, tiene la competencia de pronunciarse sobre las *medidas prontas de seguridad* tomadas por el Ejecutivo, cuando esté dentro de su período de funcionamiento[825]; de *«prestar o rehusar su consentimiento en los casos en los que el Ejecutivo lo necesite»*[826] supliendo a la Cámara de Senadores en los casos de destitución de funcionarios públicos, ascensos militares, nombramiento del personal consular o diplomático y nombramiento de fiscales[827].

Estatuto de los senadores y representantes

En cuanto a las condiciones de elegibilidad para los miembros de las Cámaras, tenemos: (i) en el caso de la Cámara de Representantes, una edad mínima de veinticinco (25) años y el ejercicio de la ciudadanía natural, o legal con cinco (05) años de ejercicio[828]; (ii) en el caso de la Cámara de Senadores, la edad mínima se fija en treinta (30) años, e igualmente se exige la ciudadanía natural o, en el caso de la ciudadanía legal, un mínimo de siete (07) años de ejercicio[829]. La referencia a ciudadanía natural o legal debe entenderse como sinónimo de la nacionalidad por nacimiento o naturalización, en el caso del ordenamiento jurídico venezolano.

Las condiciones de inelegibilidad se manifiestan en la prohibición de ser candidato, pudiendo ser esta absoluta o relativa. Están vedados de forma absoluta para ser candidatos a representantes el presidente, el vicepresidente y quienes hayan hecho las veces del vicepresidente cuando

823 *Ibid.*, artículo 129.

824 *Ibid.*, artículo 130.

825 *Ibid.*, artículo 168 numeral 17.

826 *Ibid.*, artículo 132.

827 *Ibid.*, artículo 168 numerales 10-13.

828 *Ibid.,* artículo 90.

829 *Ibid.,* artículo 98.

éste haya ejercido la presidencia por más de un año; la inelegibilidad relativa recae en los jueces, fiscales, intendentes, policías y militares en los departamentos o regiones en los que hayan ejercido sus funciones, salvo que renuncien a dichos cargos con al menos tres meses de anticipación a la elección[830].

Para el cargo de senador, solo versan las cualidades de inelegibilidad relativa, en los mismos términos aplicables a la Cámara de Representantes[831]. Tanto para representantes como para senadores opera otra causal de inelegibilidad relativa, impuesta sobre los miembros de directorio y directores generales de los entes autónomos o servicios descentralizados, los cuales solo pueden ser candidatos a legislador doce meses después de presentada su renuncia[832].

En materia de incompatibilidades, éstas son comunes a los representantes y senadores. Podemos establecer dos grupos de personas incompatibles, en relación con la causal de la misma: (i) para garantizar la separación de poderes, no pueden ser legisladores el presidente, el vicepresidente, los miembros del poder judicial, los del Tribunal de Cuentas, los del Tribunal Contencioso Administrativo, los de la Corte Electoral, los que dirijan o formen parte de directorios de entes autónomos o servicios descentralizados, los de las juntas departamentales, los de las juntas locales y los intendentes; (ii) por estar proscrita la doble remuneración en empleos públicos, se prohíbe que los empleados públicos de cualquier proveniencia sean legisladores, con excepción de los retirados, los jubilados, quienes desempeñen funciones docentes —en cuyo caso pasarán a hacerlo con carácter honorario— y los militares que renuncien a su salario, en cuyo caso se suspende su función[833].

Los legisladores también tienen prohibido, so pena de perder su cargo, (i) estar empleados en el sector público, o prestar servicios remunerados a éste sin consentimiento de la cámara[834] —prohibición que se

830 *Ibid.,* artículo 92.

831 *Ibid.,* artículo 100.

832 *Ibid.,* artículo 201.

833 *Ibid.*, artículos 91 y 99.

834 *Ibid.*, artículo 122. En caso de que un senador pase a ejercer temporalmente la presidencia de la república, o algún legislador pase a ejercer como ministro o subsecretario de Estado, no pierden su cualidad de miembros del legislativo, sino que se suspende.

extiende hasta por un año después del mandato, salvo autorización de la cámara—, (ii) ejercer otro cargo público de naturaleza electiva[835] y (iii) participar de alguna manera en empresas que contraten con el Estado o tramitar asuntos de terceros ante la Administración[836].

Por último, en materia de prerrogativas, la Constitución uruguaya consagra: (i) la irresponsabilidad por votos y opiniones emitidos *«durante el desempeño de sus funciones»*[837], lo cual debe entenderse restrictivamente como aquellas opiniones y votos emitidos *en* el ejercicio de sus funciones[838] y; (ii) una doble vertiente de la inmunidad, por un lado, estando proscrito el arresto de legisladores, desde su elección hasta su cese, salvo delito flagrante y con la debida notificación a la cámara[839] y, por otro, la imposibilidad de ser sometidos a un proceso penal, sino que se les acusa frente a su cámara, la cual decidirá por dos terceras partes sobre el asunto, y en caso afirmativo, suspenderá al legislador de sus funciones[840].

Funciones de la Asamblea General

La representación política en Uruguay, como se puede deducir de lo expuesto anteriormente, plantea algunas particularidades. En principio, los legisladores del Uruguay —especialmente los senadores, que son electos en una única circunscripción— deben representar los intereses de toda la nación, dado que ésta es la recipiendaria de la soberanía[841]. Pero, además, el régimen electoral de la República Oriental traba un vínculo indisoluble entre el legislador y el *lema y sublema* al que pertenece. Esto implica que los legisladores deben también velar por la consecución de una determinada agenda o programa determinado por la organización electoral de la que forman parte. Nos encontramos, entonces, con una doble faceta de la representación: el legislador representa a la nación y, al mismo tiempo, a su *lema*.

835 *Ibid.*, artículo 123.

836 *Ibid.*, artículo 124.

837 *Ibid.*, artículo 112.

838 Héctor Gros Espiell y Eduardo Esteva *op. cit.*, p. 170.

839 *Ibid.*, artículo 113.

840 *Ibid.*, artículo 114.

841 *Ibid.,* artículo 4: «*La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará*».

En el ámbito de la función política, la Asamblea General tiene entre sus poderes el establecer los tribunales, decretar la guerra, crear nuevos departamentos —para lo cual requiere el voto afirmativo de dos tercios de cada cámara—, conceder indultos y amnistías, determinar la capital de la República, elegir a los altos magistrados judiciales y electorales, e interpretar la Constitución en conjunto con la Suprema Corte[842]. En cuanto a la reforma de la Constitución, la Asamblea General, reunidas ambas cámaras, puede proponer proyectos de reforma alternativa a las presentadas por la ciudadanía; dos quintos de sus miembros pueden introducir proyectos *motu proprio;* también pueden sus miembros iniciar el proceso de convocatoria de una Convención Constituyente, que debe ser aprobada por la mayoría de la Asamblea y, por último, puede dictar leyes constitucionales[843].

En materia administrativa, las cámaras se gobiernan a través de los reglamentos que dicten autónomamente para sí[844]; nombra a los miembros de sus órganos directivos —presidentes, vicepresidentes y secretarios—, y al personal que requieran para su funcionamiento[845]; aprueban y modifican el presupuesto de la legislatura, por mayoría de tres quintas partes de sus miembros[846]; se comunican entre sí por escrito[847] y ejercen el poder disciplinario *ad intram,* según lo que disponen los reglamentos[848].

La función de control, central para el sano desarrollo de un sistema democrático, reposa en la Asamblea General, las cámaras y la Comisión Permanente. Los mecanismos de los que dispone el órgano parlamentario para ejercer el control están expresados en la Constitución, pero al margen de ellos, también ejerce función contralora el parlamento uruguayo cuando, por ejemplo, no aprueba un proyecto de ley presentado por el ejecutivo en materia presupuestaria[849].

842 *Ibid.*, artículo 85 ordinales 2, 7, 9, 14, 16, 18 y 20.

843 *Ibid.*, artículo 331.

844 *Ibid.*, artículo 105.

845 *Ibid.*, artículo 107.

846 *Ibid.*, artículo 108.

847 *Ibid.*, artículo 110.

848 *Ibid.*, artículo 115.

849 Rubén Flores-Dapkevicius, «Teoría general del control en Uruguay», *Cuestiones Constitucionales,* n°22 (2010): 133-155, p. 142.

Con respecto a los mecanismos concretos, tenemos: (i) el pedido de informes, a través del cual un legislador puede solicitar, por escrito y por intermedio del presidente de la cámara, a cualquier órgano de la Administración, que dé cuenta de datos o información que considera relevante[850]; (ii) el llamado a sala, aplicable a los ministros, por el cual un tercio de la cámara puede solicitar la comparecencia de cualquiera de éstos para dar respuesta a las interpelaciones que puedan formularle los legisladores[851]; (iii) la creación de comisiones de investigación, que hemos aludido antes y; (iv) la formulación de declaraciones, que consiste en un mecanismo político de control[852].

Es menester hacer un señalamiento detallado del mecanismo de censura. Este medio de control es, naturalmente, ajeno a los presidencialismos, y su inclusión en el régimen uruguayo sigue la tendencia que señala la doctrina, de dar primacía al poder ejecutivo[853]. La moción de censura puede ser individual, plural o colectiva, según afecte a uno, varios o más de la mitad de los ministros. Corresponde a las cámaras proponer la moción de censura a la Asamblea General, para lo cual debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de la cámara presentes en la sesión convocada para ello. Para que la censura prospere, la Asamblea General debe aprobarla por mayoría absoluta de sus miembros, en cuyo caso debe renunciar la persona o personas objeto de la moción de censura[854].

En materia de juicio político, las cámaras tienen roles diferenciados. Siguiendo el patrón del constitucionalismo latinoamericano[855], la cámara de representantes retiene la competencia exclusiva de acusar formalmen-

850 Uruguay. Constitución de la República, artículo 118.

851 *Ibid.*, artículo 119.

852 Uruguay. Constitución de la República, artículo 121.

853 Horacio Cassinelli Muñoz, *Derecho Público,* tomo II (Montevideo: FCU, 2009), pp. 30-31.

854 Debe destacarse, sin embargo, el presidente puede *observar* la moción cuando ésta no ha alcanzado una mayoría de dos terceras partes, en cuyo caso, la cámara deberá ratificarlo y, de no alcanzar una mayoría de al menos tres quintas partes, el presidente puede optar por disolver las cámaras para mantener al ministro o ministros censurados. De ocurrir la disolución, la Asamblea General que resulte electa deberá dictaminar por mayoría absoluta de sus miembros si mantiene o revoca la censura, siendo esta determinación definitiva. Véase: Uruguay. Constitución de la República, artículos 147 y 148.

855 Véase: Ramón Guillermo Aveledo, *Juicio político*… *op. cit.,* pp. 40-70.

te a los titulares de los cargos susceptibles del juicio político[856]; mientras que la cámara de senadores funge como órgano juzgador, llevando a cabo el juicio público y dictando la sentencia que produce la separación del cargo, para lo cual se requiere una mayoría sentenciadora de al menos dos terceras partes de los miembros[857].

Por último, en lo que concierne a la función legislativa, las cámaras son colegisladoras[858], y el esquema legislativo ha sido calificado como un bicameralismo *atenuado*[859]. A diferencia de otros países de la región, la tipología de leyes en Uruguay las divide en (i) leyes y (ii) leyes constitucionales, si bien estas últimas son realmente una manifestación del rol de la Asamblea General en los procesos de reforma constitucional. Aunque hay leyes que reciben el apelativo de leyes orgánicas, ello corresponde a una decisión política de las fuerzas parlamentarias, puesto que el tratamiento que se les da normativamente no difiere de las leyes ordinarias.

La Asamblea General tiene la competencia de legislar sobre todo aquello que corresponda al Estado uruguayo. Considerando el carácter unitario del mismo, en principio, es el órgano legislador supremo en el territorio oriental, y de ella emanan las normas susceptibles de descargar algunas materias para que la legislación recaiga sobre los órganos representativos subnacionales. En ese sentido, la propia Asamblea General demarca, dentro de lo expuesto por la Constitución, aquellos asuntos cuya legislación se deja a las juntas departamentales o locales.

Ahora, en cuanto al procedimiento legislativo[860]. La fase de iniciativa se abre con la introducción de una iniciativa ante cualquiera de las dos cámaras, para lo cual están legitimados los legisladores a título indi-

856 Uruguay. Constitución de la República, artículo 93. Los cargos susceptibles de ser sometidos acusados por violación de la Constitución u otros delitos graves son el presidente, el vicepresidente, los ministros, los miembros de la Asamblea General, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.

857 Uruguay. Constitución de la República, artículo 102.

858 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019), p. 122.

859 Gianella Bardazano, *op. cit.,* p. 275.

860 Una explicación infográfica del procedimiento legislativo puede ser consultada en: «Proceso Legislativo», *Parlamento Uruguayo,* acceso en febrero de 2025. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/procesolegislativo.

vidual, la ciudadanía por solicitud del veinticinco por ciento (25%) de los inscritos en el registro civil y el poder ejecutivo[861]. Es importante resaltar la primacía presidencial reflejada en la legitimación privativa del poder ejecutivo para presentar iniciativas de ley en determinadas materias como la presupuestaria, la tributaria y la de salarios y pensiones[862].

La fase constitutiva del procedimiento legislativo inicia con la remisión de la iniciativa de ley a alguna de las comisiones permanentes de la cámara de origen, la cual lleva a cabo un estudio de la misma y produce un informe que se remite, junto al proyecto, al pleno. La cámara delibera sobre el mismo y puede optar por (i) rechazarlo, con lo que la iniciativa cesa; (ii) no aprobarlo, remitiéndole de regreso a la comisión o (iii) aprobarlo, con lo cual el proyecto se remite a la segunda cámara[863].

La iniciativa aprobada pasa de nuevo por la revisión inicial de la comisión competente y la cámara, en este caso, puede decidir, al recibir el informe, si rechazar, modificar o aprobar la iniciativa. En caso de hacer modificaciones, el texto regresa a la cámara de origen y ésta puede aceptarlas o no[864]. En caso de no aceptarlas, el asunto debe ser resuelto en una sesión de la Asamblea General, la cual puede aprobar o modificar cualquiera de los proyectos de las cámaras, o incluso modificar y adoptar el suyo propio, cualquiera por mayoría de dos tercios[865]. La aprobación del proyecto en cualquiera de las instancias da por finalizada la fase constitutiva.

La fase integradora de la eficacia ocurre con la promulgación del poder ejecutivo. Éste, al recibir el proyecto sancionado por las cámaras individualmente o por la Asamblea General, puede promulgarlo directamente u observarlo total o parcialmente[866], en cuyo caso se remite de regreso al legislativo, en Asamblea General, cuyas decisiones se tomarán ahora por mayoría de tres quintos[867]. La misma tiene un plazo de treinta días para

861 Uruguay. Constitución de la República, artículos 79, 86 y 133.

862 *Ibid*., artículos 86 y 133.

863 *Ibid*., artículo 134.

864 *Ibid*., artículo 135.

865 *Ídem.*

866 *Ibid.,* artículo 137.

867 *Ibid*., artículo 138.

reunirse y decidir sobre el proyecto, de lo contrario, queda aprobado el propuesto por el ejecutivo[868]. Si se rechaza el proyecto, éste cesa. Por último, en caso de insistir en el proyecto enviado inicialmente, el presidente deberá promulgarlo de inmediato[869].

La Constitución consagra un procedimiento especial y abreviado, dependiente de la *declaratoria de urgente consideración* por parte del poder ejecutivo[870]. Tal declaración debe ocurrir con la remisión de la iniciativa a las cámaras, con lo cual, se acortan los plazos de consideración por parte de las cámaras, y en caso de no cumplir con ellos, se tiene por sancionado el proyecto remitido. Este procedimiento de urgencia solo puede activarse con respecto a aquellas leyes que solo requieren mayoría simple para su aprobación, menos las de presupuesto. La declaración puede ser derrotada por el voto de las tres quintas partes de cada cámara, en cuyo caso, el proyecto pasa a considerarse a través del procedimiento regular.

Régimen de trabajo de la Asamblea General

La Asamblea General y las cámaras tienen períodos de sesiones definidos por la Constitución y los respectivos reglamentos[871]. En el primer año de cada legislatura, este período comienza el día quince (15) de febrero, y continúa ininterrumpidamente hasta el quince (15) de diciembre; del segundo al cuarto año el período va del primero (01) de marzo hasta el quince (15) de diciembre y; en el último año se inicia el primero (01) de marzo, pero se culmina el quince (15) de septiembre.

Las sesiones que ocurren dentro del período, y de acuerdo a lo estipulado por las cámaras mediante resolución especial sobre su día, hora y duración, son ordinarias. Fuera de dicho marco, las cámaras pueden sesionar con carácter extraordinario, bien sea en los casos explícitamente dispuestos en la Constitución, bien sea por una convocatoria realizada por los legitimados en la norma fundamental y los reglamentos para

868 *Ibid.*, artículo 139.

869 *Ibid.*, artículo 145.

870 *Ibid.*, artículo 168 ordinal 7°.

871 Uruguay. Constitución de la República, artículo 104; Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 10 y; Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 9.

interponer dicha solicitud[872]. Los reglamentos de las cámaras también reconocen un período de sesiones preparatorias, que ocurre antes del inicio de la legislatura y por objeto *«entender en las opciones y renuncias que se hubieren presentado relativas a la integración del Cuerpo»*[873].

Las sesiones parlamentarias son, regularmente, públicas, pero el propio cuerpo puede declarar las mismas como secretas en los casos en los que así lo estime. También tienen las sesiones una duración predeterminada, pudiendo la cámara prolongarlo o, incluso, declararse en sesión permanente cuando considere que ello es esencial para lograr el fin que se ha propuesto[874].

En cuanto a los debates, todo asunto que consideren las cámaras recibe dos, uno general y otro particular[875]. El régimen de las discusiones no varía mucho entre las cámaras, salvo que en la Cámara de Senadores se otorga un mayor tiempo máximo de intervención a sus miembros. Los reglamentos garantizan que en el debate parlamentario se presente la opinión de la mayoría, a través del miembro informante, posteriormente, la de la minoría, que ha discrepado con el informe y de seguidas, los demás legisladores en el orden en el que se hayan inscrito[876].

Sobre el quórum, para iniciar el período de sesiones las cámaras requieren, por mandato constitucional, un quórum de la mitad más uno de sus miembros totales[877] . Luego, en la Cámara de Representantes existen los quórum mínimo y máximo, siendo el mínimo de 25 diputados —suficiente para deliberar salvo las excepciones reglamentarias— y el máximo, de la mitad más uno de los diputados totales[878]; en la Cámara del Senado, el quórum para sesionar es de un tercio de los miembros,

872 *Ídem.*

873 Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículo 12 y; Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 11.

874 *Ibid.,* artículos 31 y 25, respectivamente.

875 *Ibid.,* artículos 71 y 52, respectivamente.

876 *Ibid.,* artículos 76 y 63, respectivamente.

877 Uruguay. Constitución de la República, artículo 109.

878 Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículos 39 y 40.

mientras que el quórum para tomar decisiones es de la mitad más uno de los senadores[879].

Los votos en las cámaras pueden ocurrir a través de distintos métodos, y todos los miembros de las cámaras, incluidos los presidentes, están en la obligación de votar. En el caso del Senado, por votación electrónica, por signos, de palabra, por cédula escrita o por papeleta[880]; en la Cámara de Representantes, por votación nominal, ordinaria o secreta[881]. Por regla general, la votación se lleva a cabo por el método menos gravoso, es decir, el electrónico y el ordinario, respectivamente. Los demás mecanismos están supeditados a la decisión de la presidencia de la cámara y a los casos en los que el reglamento explicita su uso, por ejemplo, el voto por cédulas o secreto para la elección de miembros de la Comisión Permanente.

El ordenamiento parlamentario consagra distintas mayorías para la toma de diversas decisiones. En ambas cámaras existe la posibilidad de adoptar una decisión, según dispongan las normas respectivas, por (i) mayoría de dos tercios de los miembros, (ii) mayoría de dos tercios de los presentes, (iii) mayoría de tres quintos de los miembros, (iv) mayoría absoluta de los miembros, (v) mayoría absoluta de los presentes, (vi) mayoría relativa y (vii) mayoría de reconsideración, estas últimas evaluadas con relación a las demás opciones de la votación o a la cantidad de votos que originalmente obtuvo el punto reconsiderado[882].

Colombia. Institucionalidad frente a la violencia

La historia constitucional colombiana tiene una particular resonancia con respecto a la venezolana. No solo hay una mutua influencia importante trabada en los procesos de la independencia[883] y, por supuesto, la

879 Uruguay. Cámara del Senado. Reglamento del Senado, artículos 53 y 54.

880 *Ibid.*, artículos 98-100.

881 Uruguay. Cámara de Representantes. Reglamento de la Cámara de Representantes, artículo 78.

882 Sobre este punto puede consultarse, además de los reglamentos parlamentarios, la base de datos preparada por *Legislatina,* parte del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina de la Universidad de Salamanca. Véase: «Uruguay», *Bases de datos por país de Legislatina,* acceso en febrero de 2025. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Uruguay.pdf.

883 Véase: Allan Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821. Producto de la unión de los pueblos de Venezuela y de la Nueva Granada propuesta por Simón*

breve etapa en la que ambas naciones se fusionaron en una sola República por influencia bolivariana[884], sino que también existe, durante toda la historia constitucional de ambos Estados, una especie de trajinar colmado de paralelismos, de acuerdo con Brewer-Carías[885].

Aun con ello, no queda duda que Colombia ha enfrentado sus desafíos de forma distinta o, cuanto menos, sus mecanismos han arrojado resultados diferentes a los venezolanos. Es claro que, frente a una pretendida estabilidad constitucional y un sistema bipartidista hegemónico casi inquebrantable, el mayor reto de la república colombiana ha sido la violencia, tal como expresa García Villegas: *«Colombia ha vivido buena parte de su historia bajo los rigores de la violencia [la cual] ha incidido tanto en su estructura institucional como en su cultura jurídica»*[886], con lo cual, la prevalencia de las instituciones y del gobierno civil configura un fenómeno digno de estudio.

Luego de más de cien años de vigencia, más nominal que plena[887], de la Constitución adoptada en 1886, Colombia inauguró el denominado *nuevo constitucionalismo latinoamericano* con el proceso constituyente vivido entre 1990 y 1991, que resultó en la Constitución Política ahora vigente.

Bolívar. Sus antecedentes y condicionantes (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2021), pp. 180-191.

884 Esta unión, hoy denominada la *Gran Colombia,* inició en 1819 y se formalizó, aunque precaria y provisionalmente, a juicio de los historiadores, en 1821, tras lo cual vivió una brevísima vigencia de ocho años, luego de los cuales el Libertador se adjudicó poderes excepcionales y luego, ocurrió la efectiva separación de Venezuela y Colombia, en 1830, con constituciones que han sido calificadas de gemelas. Véase: (i) Allan Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia… op. cit.,* pp. 278-299 y (ii) Jesús María Casal, *Apuntes para una historia del derecho constitucional venezolano,* 2ª edición (Caracas: Academi de Ciencias Políticas y Sociales-CIDEP, 2023), pp. 158-162.

885 Allan Brewer-Carías, «El proceso constituyente y la Constitución colombiana de 1991, como antecedentes directos del proceso constituyente y de algunas precisiones de la Constitución venezolana de 1999» (conferencia, Pontificia Universidad Javeriana, 12 de mayo de 2011), pp. 1-4. Disponible en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2012/01/723.-Brewer.-Proecso-cosntituyente-Colombia-Venezuela-.-javeriana.-2011.pdf.

886 Mauricio García Villegas, «Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997», en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia,* editado por Boaventura de Sousa y Mauricio García Villegas (Bogotá: Siglo del Hombre, 2001), p. 317.

887 Véase: Ricardo Zuloaga Gil, «Historia del constitucionalismo en Colombia. Una introducción», *Estudios de Derecho,* vol. LXXI, n°157 (2014): 101-129, pp. 114-117.

Al comparar dicho proceso y sus resultados con los que en él se inspiraron luego, se revela una *excepcionalidad*[888] que ha permitido, en definitiva, el funcionamiento de un sistema democrático y plural, que, si bien ha enfrentado y sigue enfrentando desafíos de variada índole, constituye un caso de análisis esencial para nuestro objeto de investigación.

Nuestro ojo se posará, así, en el Congreso inscrito en la carta política de 1991, estudiando todos los aspectos relevantes del mismo a través de la fuentes normativas y doctrinarias que dibujan el perfil de éste en el marco jurídico-político de Colombia. Por supuesto, la norma constitucional que será objeto de estudio es la actualmente vigente, con lo cual, las numerosas reformas que se han adoptado desde su publicación serán comentadas en cuanto hayan versado sobre la rama legislativa o su funcionamiento.

Estructura de la Rama Legislativa

La Constitución Política de Colombia define al Estado como unitario[889], siguiendo una fuerte tradición histórica del país, que solo excepcionalmente adoptó la forma federal en su historia. Aun así, el Congreso tiene una estructura bicameral, estando integrado por el Senado y la Cámara de Representantes[890]. La estructura bicameral, entonces, encuentra justificación no en la necesidad de una cámara federal, sino en la conveniencia política del Senado, en tanto *«es una instancia de reflexión, un factor de ponderación y un freno a los excesos de la Cámara Baja, impetuosa e irreflexiva por causa de su carácter popular»*[891].

La bicameralidad tampoco pretende que la cámara alta funja como cámara territorial, como puede ocurrir en el caso francés. La existencia del Senado se cimenta en las ventajas que reputa para efectos de la distri-

888 Allan Brewer-Carías, presentación a *Poder constituyente y la Constitución de 1991. Pasado, presente y futuro,* coordinado por Francisco Boada et al. (Bogotá: Universidad del Rosario, 2022).

889 Colombia. Constitución Política de la República de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional n°116 de 20 de julio de 1991, con sus reformas (en lo sucesivo, Constitución Política), artículo 1.

890 Colombia. Constitución Política, artículo 114: *«[...] El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes».*

891 Aroldo Guardiola, «Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia», *Prolegómenos. Derechos y valores,* vol. XVII, n°33 (2014): 97-108, p. 105.

bución y equilibrio del poder público, por una parte, *entre* las ramas del poder, arguyendo que la duplicidad de cámaras fortalece al legislativo en su constante tensión con el ejecutivo y también *dentro* de la rama, puesto que las cámaras se controlan entre sí, procurando una mayor calidad de los actos que deben adoptar conjuntamente[892].

Si bien ha habido intentos de adoptar un sistema unicameral, durante el proceso constituyente y en las reformas luego adoptadas, los argumentos aducidos por los defensores del unicameralismo no han logrado convencer de su utilidad para enfrentar los desafíos del legislativo neogranadino. Por último, es conveniente adelantar, aunque luego lo analizaremos en detalle, que el Senado también cumple una función política excepcional en lo que se refiere a fortalecer el estatuto de la oposición, dada la posibilidad de la presencia del candidato perdedor en las elecciones presidenciales.

Composición de la Rama Legislativa

Las reglas que determinan la composición de las cámaras del Congreso presentan una tensión. Por un lado, se aplica de forma general el principio de igualdad y la operativización de las elecciones con un criterio político-territorial; de otra parte, en ambas cámaras existen espacios designados especialmente para grupos vulnerables o de interés particular, sobre todo minorías étnicas, con el objetivo de *«mejorar la representatividad del Congreso de la República y reconoces y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana […]»*[893].

El Senado se compone de ciento dos (102) miembros fijos. Cien (100) de ellos son electos por una circunscripción electoral nacional, que refleja el carácter unitario del Estado colombiano, y los otros dos (02) corresponden a los representantes de los pueblos indígenas, a los cuales se les exige *«haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena»*[894].

892 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* p. 127.

893 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-702/10 de 6 de septiembre de 2010. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-702-10.htm.

894 Colombia. Constitución Política, artículo 171.

En la circunscripción nacional, con lista única por parte de los partidos y movimientos electorales, los curules son asignados a través del método D'Hondt, con un umbral mínimo del tres por ciento (3%) para el acceso a la asignación[895]. Por otro lado, la representación indígena se asigna por cociente electoral, y cualquier ciudadano, indígena o no, puede emitir su voto para estos curules especiales, en la boleta de elección del Senado.

Adicionalmente, la Constitución y la norma legal reservan un curul extra para el segundo candidato más votado en la elección presidencial, es decir, al principal líder de la oposición[896]. La existencia efectiva de dicho curul depende de la aceptación que haga el candidato de este, en caso de que no aceptara la posición, no se adiciona a la conformación original del Senado.

Mientras tanto, la Cámara de Representantes se compone de circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Las primeras, corresponden individualmente al territorio de cada uno de los departamentos y el distrito capital de Bogotá; las segundas, corresponden a cargos que se asignan especialmente a minorías sociales y políticas que, a juicio del constituyente, deben gozar de una representación especializada.

En cada circunscripción territorial se eligen un mínimo de dos representantes, y luego uno por cada trescientos sesenta y cinco mil habitantes (365.000) o cada fracción superior a ciento ochenta y dos mil quinientos (182.500) después de los primeros trescientos sesenta y cinco mil (365.000)[897]. Aunque las cifras pueden ajustarse de acuerdo con el

895 Colombia. Acto Legislativo 1 de 2009 por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia. Acto del 14 de julio de 2009 publicado en Diario Oficial n°47.410, artículo 11.

896 Colombia. Constitución Política, artículo 112. El artículo fue modificado para incluir el curul para la oposición mediante el Acto Legislativo 2 de 2015 por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones, del 1 de julio de 2015, publicado en Diario Oficial n°49.560, artículo 1°. Además, la norma fue reglamentada extensamente en la Ley 1909 de 2018 por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes, de 9 de julio de 2018, publicada en Diario Oficial n°50.649. Véase, al respecto: Joaquín Narro, «A cuatro años de la reglamentación del artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y la promulgación de la Ley 1909 o Estatuto de la Oposición», *Cuestiones Constitucionales,* n°47 (2022): 425-434.

897 Colombia. Constitución Política, artículo 176.

censo, tal cosa no ha ocurrido hasta el momento, visto que el Congreso no ha avalado ninguno de los censos realizados después de los datos de 1985[898]. Así, hay un total de ciento sesenta y un (161) representantes por criterio territorial, cuyas elecciones se asignan según el número de curules a repartir en la circunscripción[899].

Luego, las circunscripciones especiales determinadas en la Constitución Política son un total de cuatro representantes: dos para las comunidades afrodescendientes, uno para las comunidades indígenas y uno para los colombianos en el exterior, así como un representante de la comunidad raizal[900]. La ley que desarrolla dicho artículo incluye, además, una circunscripción para las minorías políticas, que se asigna al partido político de alcance pluriregional más votado entre aquellos que no hayan obtenido un curul[901]. Así como en el Senado, también se suma un curul disponible para el candidato que resulte en segundo lugar entre los postulados para la vicepresidencia, en las mismas condiciones que las que aplican para el curul del Senado. Todas estas resultan en un total de siete (07) curules adicionales a los territoriales.

Por último, producto de las negociaciones de paz con las FARC-EP, que resultaron en el acuerdo suscrito en La Habana en septiembre de 2016, se incluyeron curules especiales en ambas cámaras del Congreso, con carácter temporal y transitorio. En primer lugar, a los guerrilleros desmovilizados, asociados en el partido FARC —ahora Comunes—, se les garantizan al menos cinco curules en cada cámara del Congreso[902].

898 «El Congreso tiene la llave en la pelea entre el Registrador y la DANE», *La Silla Vacía,* acceso en marzo de 2025. Disponible en: https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-congreso-tiene-la-llave-en-la-pelea-entre-el-registrador-y-el-dane/.

899 Para saber más, véase: Misión de Observación Electoral – MOE. *Sistema Político Colombiano. Elecciones Generales. Congreso y Presidencia* (Bogotá: MOE, 2018), pp. 20-21. Disponible en: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Cartilla-MOE-Sistema-Pol%-C3%ADtico-Colombiano-Elecciones-Generales-1.pdf.

900 Colombia. Constitución Política, artículo 176.

901 Colombia. Ley 649 de 2001 por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Ley de 27 de marzo de 2001, publicada en Diario Oficial nº44.371, artículo 4.

902 Cancillería de Colombia. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (La Habana: Gobierno de Colombia, 2016), p. 70 (punto 3.2.1.2.a). Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf. El apartado al que nos referimos fue incluido en el orden

Asimismo, en la Cámara de Representantes se crearon dieciséis (16) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que coinciden con los territorios beneficiados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)[903]. Tanto los curules garantizados para las FARC-EP como aquellos correspondientes a las víctimas del conflicto existen por dos períodos constitucionales, los primeros para los períodos 2018-2022 y 2022-2026, y los segundos para los períodos 2022-2026 y 2026-2030[904].

El período constitucional de senadores y representantes es de cuatro (04) años, iniciado el día 20 de julio después de la elección respectiva[905], que no puede coincidir con las elecciones presidenciales, departamentales o municipales[906]. Las corporaciones públicas de elección popular, incluido el Congreso, no consagran formalmente la existencia de suplentes, sino que, en casos de faltas temporales o absolutas, cubre la vacancia el siguiente candidato de la lista que haya resultado electa[907].

Órganos de la Rama Legislativa

Los órganos del Congreso colombiano que analizaremos son: (i) las mesas directivas de las cámaras y las secretarías generales, (ii) las bancadas parlamentarias y (iii) las comisiones parlamentarias que hacen vida en cada una de las cámaras.

---

jurídico colombiano a través del Acto Legislativo 03 de 2017 por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Acto de 23 de mayo de 2017, publicado en Diario Oficial n°50.424.

903 *Ibid*., p. 54 (punto 2.3.6). Para cumplirlo, se adoptó el Acto Legislativo 02 de 2021 por medio del cual se crean las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030. Acto de 25 de agosto de 2021, publicado en Diario Oficial n°51.777, que actualmente rige sobre el tema.

904 El desfase de los períodos constitucionales entre unos y otros curules transitorios ocurrió a propósito de la sentencia de amparo proferida por la Corte Constitucional en relación con el acto legislativo que pretendió incluir las CTEP en el ordenamiento jurídico colombiano por primera vez. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU150/21 de 21 de mayo de 2021, párr. 456-458. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU150-21.htm#_ftnref164.

905 Colombia. Constitución Política, artículo 132.

906 *Ibid*., artículo 261.

907 *Ibid*., artículo 134.

Las mesas directivas y secretarías generales

Cada una de las cámaras tiene una mesa directiva conformada por un presidente y dos vicepresidentes, elegidos separadamente para períodos de un año[908]. Los congresistas que resulten elegidos para la mesa directiva no pueden volver a ser elegidos para ella en el período constitucional[909]. Como parte del estatuto de la oposición, la primera vicepresidencia de las cámaras se asigna al partido mayoritario entre las minorías, solo pudiendo postular para dicho cargo las organizaciones políticas de oposición[910].

Las mesas directivas, que toman sus decisiones por mayoría[911], tienen la función, en general, de *«[a]doptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en orden a una eficiente labor legislativa y administrativa»*[912]. En ese sentido, el presidente de la cámara no es tan poderoso individualmente, sino que tiene la verdadera función de un *primus inter pares* al dirigir los debates y encargarse de actividades administrativas y formales, como la suscripción de los documentos emanados del órgano respectivo.

Además, cada cámara elige a su secretario general, fuera de su seno, por un período de dos años renovables, quien es el principal funcionario administrativo de la misma, y dirige los servicios de secretaría[913]. Asimismo, las cámaras eligen a un subsecretario para todo el cuatrienio, encargado de cubrir las vacancias temporales del secretario general[914]. Los requisitos para el secretario general —y para el subsecretario, por extensión—, son los mismos exigidos para ser miembro de la cámara respectiva[915].

908 Colombia. Ley 5 de 1992 por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Ley de 17 de junio de 1992, publicada en Diario Oficial n°40.383, artículo 40.

909 *Ídem.*

910 Colombia. Ley 1909 de 2018, artículo 18.

911 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 42.

912 *Ibid*., artículo 41.

913 *Ibid*., artículos 46, 47 y 48.

914 *Ibid*., artículo 49.

915 La Ley 5 de 1992 exigía originalmente *«condiciones profesionales y experiencia en cargos similares no inferior a cinco (5) años, o haber sido congresista u ocupado el cargo de secretario general en*

Cuando el Congreso sesiona en pleno, la presidencia del órgano corresponde al presidente del Senado, y la vicepresidencia, al presidente de la Cámara de Representantes[916]. Las faltas absolutas de los presidentes y secretarios generales se cubren, por el resto del período original, a través de una nueva elección, de modo que los vicepresidentes solo asumen la presidencia de forma temporal, y en caso de sus ausencias, asume la misma el primer congresista en orden alfabético[917].

Bancadas parlamentarias

Aunque inicialmente el reglamento del Congreso no hizo alusión a bancadas o fracciones parlamentarias, el espíritu de la norma si tenía inscrita la noción parlamentaria, razón por la cual, en asuntos organizativos, se hacía alusión a los miembros que formaban parte de un mismo partido u organización política, en una especie de *proto-bancadas* no reglamentadas[918].

Luego, en 2005, se dictó la ley relativa a las bancadas, modificando el reglamento del Congreso. En dicha ley se establece que los congresistas electos por un mismo partido o movimiento conforman una bancada[919]. Las bancadas son de máxima importancia en el proceder parlamentario colombiano, por lo que se les dan las facultades de *«promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos*»[920] así

propiedad en cualquiera de las Cámaras», lo cual fue declarado inexequible por exceder del ámbito de configuración de la norma constitucional y el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos. Véase: Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-359/99 de 19 de mayo de 1999. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-359_1999.html#1.

916 Colombia. Constitución Política, artículo 141.

917 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 45.

918 Milagros Campos, «Los grupos parlamentarios», *Derecho & sociedad,* n°31 (2008): 93-107, p. 96.

919 Colombia. Ley 974 de 2005 por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas. Ley de 22 de julio, publicada en Diario Oficial n°45.980, artículo 1.

920 *Ibid*., artículo 3.

como aquellas de las que gozan los congresistas a título individual. Las bancadas tienen derecho preferencial, a través de sus voceros, de participar en todos los debates, y también pueden incluir temas de su interés en las agendas parlamentarias[921].

Asimismo, se exige a los partidos que reglamenten en sus estatutos las bancadas parlamentarias, y que las mismas se reúnan al menos una vez al mes. Por otro lado, se refleja el principio de disciplina parlamentaria en todo cuanto la propia bancada no declare como *de conciencia* y la ubicación de los congresistas en el hemiciclo se hace según las bancadas en las que participan, de las cuales no pueden separarse dentro del período constitucional[922].

Además de las bancadas individualmente consideradas, el estatuto de la oposición organiza a los partidos en tres categorías, que pueden considerarse, a efecto de los grupos parlamentarios, en *metabancadas*. Estas son (i) el gobierno, (ii) los independientes y (iii) la oposición. A dicho efecto, los partidos hacen una declaración de posición al principio del período constitucional, lo cual trae ciertos derechos y obligaciones determinados en el estatuto, que pretende proteger especialmente a las organizaciones que ejercen la oposición formal.

Comisiones parlamentarias

El régimen jurídico colombiano reconoce la existencia de cuatro clases de comisiones parlamentarias en cada una de las cámaras. Estas son: (i) las comisiones constitucionales permanentes, (ii) las comisiones legales, (iii) las comisiones especiales y (iv) las comisiones accidentales[923].

Las (i) comisiones permanentes constitucionales, como su nombre indica, existen por mandato constitucional, y su función es la de tramitar el primer debate de los proyectos de ley o de reforma constitucional[924]. Estas comisiones, enumeradas desde la primera hasta la séptima, se dividen por el ámbito material de su competencia, determinado en la ley,

921 *Ibid.*, artículos 10-16.

922 *Ibid.*, artículos 2, 4, 5 y 6.

923 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 53.

924 Colombia. Constitución Política, artículo 142.

que también decreta el número de sus integrantes[925]. Se conforman por medio de una elección o por medio de acuerdo de todas las bancadas en una lista única de miembros, los cuales tienen obligación de formar parte de una y solo una comisión permanente. En materia de organización y funcionamiento, tienen una mesa directiva compuesta por un presidente y un vicepresidente, así como un secretario, y se reúnen al menos tres veces por semana[926].

Las (ii) comisiones legales, por su parte, son creadas por ley, la cual determina su membresía y modo de conformación, siempre ocurriendo una elección para ello. El reglamento del Congreso establece tres comisiones legales para cada cámara: la de Derechos Humanos y Audiencia, la de Ética y Estatuto del Congresista y la de Acreditación Documental[927]. Además, existen comisiones interparlamentarias, como la de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Asesora de Relaciones Exteriores o para la Equidad de la Mujer, entre otras[928].

Luego, las (iii) comisiones especiales, tienen las mismas características en cuanto a su origen y conformación que las comisiones legales. Sin embargo, estas se crean para objetos específicos. El reglamento del Congreso permite la creación de comisiones especiales que se adscriban a organismos nacionales o internacionales, crea comisiones de vigilancia a ciertos órganos del poder público y la comisión de crédito público, encargada de supervisar el endeudamiento nacional y presentar informes al Congreso[929]. También existe, por virtud de otra ley, una comisión

925 Para consultar el ámbito temático y el número de miembros de cada comisión, véase: Colombia. Ley 3 de 1992 por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones. Ley de 24 de marzo de 1992, publicada en Diario Oficial n°40.390, artículo 2.

926 *Ibid*., artículos 6, 8, 10 y 11.

927 Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 56-61.

928 Para consultar el origen, la composición y las funciones de la totalidad de las comisiones legales pueden consultarse: (i) «Comisión Legal», *Cámara de Representantes de Colombia,* acceso en abril de 2025. Disponible en: https://www.camara.gov.co/comision?tid=15, y (ii) «Comisiones legales y especiales», *Secretaría del Senado,* acceso en abril de 2025. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/11-comisiones-legales-y-especiales.

929 Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 62-65.

especial dedicada a proponer medidas para la modernización del Congreso[930].

Por último, las (iv) comisiones accidentales, son *«órganos designados por el pleno de una cámara o por las comisiones permanentes* para adelantar una labor específica*»*[931]. En ese sentido, pueden ser creadas por los presidentes, las mesas directivas o las comisiones constitucionales permanentes, y en el acto de creación se determinan también sus competencias[932]. Dentro de esta categoría se insertan las comisiones de conciliación, compuestas por igual número de senadores y representantes, encargadas, como su nombre indica, de resolver las discrepancias que pudieran existir, respecto de un proyecto de ley, entre los textos de cada cámara[933].

Estatuto de los senadores y representantes

Los requisitos para ser electo representante son: ser ciudadano en ejercicio[934] y ser mayor de veinticinco (25) años para la fecha de la elección[935]. Para el Senado, en cambio, se exige, además de la ciudadanía en ejercicio, la nacionalidad colombiana por nacimiento[936] y la edad mínima de treinta (30) años[937]. Aunque ha habido varios intentos de limitar

930 Colombia. Ley 1147 de 2007 por la cual se adiciona a la Ley 5 de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República. Ley de 10 de julio de 2005, publicada en Diario Oficial nº46.685, artículos 2-5.

931 Colombia. Corte Constitucional. Auto 119/06. Sentencia de 5 de abril de 2006, resaltados añadidos. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2006/A119-06.htm#:~:text=Las%20comisiones%20accidentales%20son%20%C3%B3rganos,para%20adelantar%20una%20labor%20espec%C3%ADfica.

932 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 66.

933 Colombia. Constitución Política, artículo 161.

934 La ciudadanía está regulada en: *Ibid*., artículos 98 y 99. En síntesis: *«[…] para ser ciudadano en Colombia la persona necesita de dos atributos: mayoría de edad y nacionalidad colombiana».* Oona Hernández, «La ciudadanía como ejercicio y como condición política. Un estudio en la ciudad de Barranquilla», *Justicia Juris,* vol. 9, nº1 (2013): 27-41, p. 29.

935 Colombia. Constitución Política, artículo 177.

936 La nacionalidad por nacimiento se asigna a (i) quienes hayan nacido en Colombia de padre o madre colombiano o domiciliado en Colombia al momento del nacimiento y (ii) los hijos de padre o madre colombiano que se domicilien en Colombia. Véase: Ibid., artículo 96.

937 *Ibid*., artículo 172.

la posibilidad de reelección de los miembros del Congreso, hasta ahora, los mismos pueden ser reelegidos indefinidamente.

El régimen de inelegibilidades e incompatibilidades es común a todos los miembros del Congreso. Por un lado, las condiciones de inelegibilidad o *inhabilidades* de carácter absoluto versan sobre: los condenados a pena privativa de libertad por delitos dolosos, quienes hayan perdido la investidura de congresista, quienes tengan vínculo de parentesco cercano con autoridades de la circunscripción, los familiares cercanos de miembros del congreso y los colombianos con doble nacionalidad salvo que lo sean por nacimiento[938]. Las condiciones relativas se imponen sobre los empleados públicos hasta doce meses antes de la elección, quienes hayan negociado en nombre propio o de terceros con el Estado hasta seis meses antes de la elección y quienes sean miembros de otra corporación o cargo público hasta un año antes de la elección[939].

Luego, los congresistas están vedados por las incompatibilidades, durante su periodo constitucional, de desempeñar cargos o empleos distintos al de congresista —con excepción del de profesor universitario—, gestionar asuntos ante entidades públicas, ser miembros de juntas directivas de entidades oficiales y celebrar contratos o gestionar asuntos con personas privadas que gestionen fondos públicos[940].

El régimen jurídico colombiano admite la pérdida de investidura como *«una sanción constitucional que se impone […] a quienes en ejercicio de tal dignidad cometen una serie de faltas graves»*[941]. La decreta el Consejo de Estado siguiendo el procedimiento de ley[942] cuando un congresista viole el régimen de inelegibilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses, cuando

938 Colombia. Constitución Política, artículo 179.

939 *Ídem.*

940 *Ibid.*, artículo 180.

941 Wilson Herrera, «La rama legislativa del poder público en Colombia», *Revista de Derecho – Universidad del Norte,* n°20 (2003): 363-406, p. 405.

942 Colombia. Ley 1881 de 2018 por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones. Ley de 15 de enero de 2018, publicada en Diario Oficial n°50.477.

no tome posesión al estar llamado a hacerlo, o cuando incurra en desvío de fondos o tráfico de influencias[943].

La Constitución de Colombia reconoce dos prerrogativas parlamentarias. La primera, la irresponsabilidad parlamentaria, recibe el nombre de *inviolabilidad,* y protege a los congresistas de ser perseguidos penal o civilmente *«por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo»*[944] siendo la única vía de reproche, el régimen disciplinario interno del Congreso. La segunda consiste en un fuero especial o *aforamiento,* por la cual solo la Corte Suprema de Justicia puede conocer de los delitos que cometan los congresistas, incluso en caso de flagrancia, debiendo ponerlos a la orden de esta[945].

Como puede evidenciarse, el régimen colombiano no consagra la inmunidad parlamentaria, prerrogativa que ha sido calificada de *«privilegio anacrónico»* por la Corte Constitucional[946]. En ese sentido, se instituyó el fuero especial como un mecanismo sustitutivo de la antigua inmunidad, e incluso frente al intento del Congreso de incluir un requisito de aquiescencia de la cámara para la privación de libertad de un congresista por la comisión de un delito, esta fue considerada improcedente, en tanto la competencia exclusiva de determinar las responsabilidades y dictar las penas consecuentes ante el delito de un miembro del Congreso recae sobre la Corte Suprema de Justicia[947].

Funciones de la Rama Legislativa

El reglamento del Congreso colombiano hace una clasificación de las funciones de este, declarando las siguientes clases: (i) función constitucional, (ii) función legislativa, (iii) función de control político, (iv) función judicial, (v) función electoral, (vi) función administrativa, (vii) función de control público y (viii) función de protocolo[948]. Para este análisis,

943 Colombia. Constitución Política, artículo 183.

944 Colombia. Constitución Política, artículo 185.

945 *Ibid.*, artículo 186.

946 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 de 4 de febrero de 1993. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-025-93.htm.

947 *Ídem.*

948 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 6.

sin embargo, mantendremos la misma clasificación que hemos usado a lo largo de este trabajo, distribuyendo las competencias y facultades de las cámaras y del pleno en el mismo sentido que anteriormente.

Así las cosas, la función representativa, como pilar fundamental de las funciones parlamentarias, se ejerce, como hemos visto antes, en un doble sentido. Por un lado, se representa a los habitantes del territorio de la circunscripción, siendo, en el caso del Senado, toda Colombia, y en el caso de la Cámara, los departamentos. Pero también existe una representación especial, para los grupos constitucionalmente designados, en virtud de su carácter vulnerable. En general, todos los congresistas *«representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común»*[949].

En cuanto a la vida política nacional, el Congreso tiene importantes atribuciones que ejerce tanto conjuntamente, como en cada una de las cámaras. Entre ellas, se destacan el definir la ordenación territorial, modificar la residencia del poder público nacional, determinar la estructura de la administración pública nacional —incluida la creación o supresión de ministerios—, decretar honores, conceder amnistías o indultos generales —por voto afirmativo de dos tercios de cada cámara— y posesionar al presidente de la República[950].

Además, el Congreso colombiano participa en la elección de varios órganos del Estado. En pleno, elige al Contralor General de la República, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y al vicepresidente de la República en caso de vacancia absoluta del mismo[951]. Luego, la Cámara de Representantes elige al Defensor del Pueblo y el Senado elige a los magistrados de la Corte Constitucional y al Procurador General de la Nación[952].

Por otro lado, el Congreso de Colombia es uno de los tres actores con capacidad para reformar la Constitución —junto al pueblo y a la Asamblea Nacional Constituyente—. El trámite regular de las reformas, denominadas actos legislativos, tiene lugar en el Congreso a lo largo

949 Colombia. Constitución Política, artículo 133.

950 *Ibid.*, artículos 150 y 192.

951 *Ibid.*, artículos 267, 264, 257 y 205, respectivamente.

952 *Ibid.*, artículos 178 numeral 1 y 173 numerales 6 y 7.

de dos períodos de discusión, y una doble votación en las cámaras. Asimismo, el Congreso puede activar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y someter a referendo las reformas que lleve a cabo en su seno[953].

En cuanto a la función administrativa, al pleno le corresponde dictar su reglamento, que reviste forma de ley[954] y, por medio de las mesas directivas, preparar y presentar su presupuesto al gobierno[955]. Las cámaras están facultadas, individualmente, para elegir a sus mesas directivas y su secretario general, organizar su policía interior y nombrar a los miembros de sus comisiones y demás personal de los servicios administrativos, técnicos y de seguridad[956].

La función contralora del Congreso colombiano tiene fundamento constitucional amplio: *«Corresponde al Congreso de la República […] ejercer control político sobre el gobierno y la administración»*[957]. Así como en Venezuela, Colombia procuró —y sigue procurando— limitar la preeminencia natural del presidente de la República, por lo cual se han introducido *«elementos consustanciales del régimen parlamentario»*[958], muchos de ellos vinculados al ejercicio de la función de control por parte del Congreso.

De ese modo, existen varios mecanismos a través de los cuales el Congreso colombiano ejerce el control político y público. Estos son (i) las autorizaciones y aprobaciones, (ii) las citaciones, (iii) los informes, (iv) el control sobre estados de excepción, (v) la moción de censura y (vi) la acusación y juzgamiento especial de altos cargos del Estado.

El Congreso (i) debe autorizar la actividad contractual y de endeudamiento del gobierno y el Senado, en particular, la declaración de guerra; en cuanto a las aprobaciones, el Congreso aprueba el plan nacional de desarrollo, los tratados internacionales y el presupuesto nacional mien-

953 *Ibid.*, artículos 374-380.

954 *Ibid.*, artículo 151.

955 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 41 numeral 2.

956 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 135 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 367 y ss.

957 Colombia. Constitución Política, artículo 114.

958 Catherine Faivre, «Colombia: un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo», *Revista Derecho del Estado,* n°27 (2011): 23-49, p. 28.

tras que el Senado es quien aprueba la renuncia del presidente y los ascensos militares propuestos por el gobierno.

Cualquiera de las cámaras o sus comisiones puede (ii) citar tanto a funcionarios como a particulares, para que informen sobre los temas que se consideren de interés, o para recibir las observaciones que tenga a bien realizar algún congresista sobre su gestión o vínculo con el Estado. Por último, a los ministros también se les puede citar para ser oídos y cuestionados con respecto a cuestionarios previamente presentados, a los cuales debe brindar una respuesta satisfactoria a juicio de la plenaria o la comisión[959].

En cuanto a (iii) los informes, los miembros de las cámaras pueden solicitar en cualquier momento a los funcionarios nacionales, la presentación de informes o documentos que estimen convenientes —exceptuando la información de instrucciones diplomáticas y negociaciones reservadas—[960]. Además, hay funcionarios obligados a presentar informes especiales, iniciando por +el informe anual del presidente[961], y los informes del procurador general de la nación, el defensor del pueblo, el contralor general, los ministros, el Banco de la República y el gobierno, como conjunto, en ocasiones determinadas por el ordenamiento jurídico[962].

Sobre (iv) los estados de excepción, se ejercen dos mecanismos de control. En primer lugar, el gobierno debe remitir un informe motivando las causas de la declaración de este y periódicamente, sobre las acciones que tome en su virtud, con lo cual, el órgano legislativo puede juzgar sobre las mismas[963]. Además, en el caso del estado de conmoción interior, cuando se pretende prorrogarlo en segunda oportunidad, el Senado debe otorgar su concepto previo y favorable a la prórroga[964].

---

959 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 135 numeral 8 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 237-252.

960 Colombia. Constitución Política, artículos 135 numeral 2 y 136 numeral 2.

961 Colombia. Constitución Política, artículo 189 numeral 12.

962 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 254.

963 Colombia. Constitución Política, artículo 212 y 213. Véase también: Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-198/94 de 21 de abril de 1994. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-198-94.htm.

964 Colombia. Constitución Política, artículo 213.

El mecanismo de (v) la moción de censura puede proponerse en cualquiera de las cámaras, por un décimo de los miembros de ésta, contra uno o varios ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos. Admitida la propuesta, se convoca al Congreso en pleno para que debata sobre la misma, concurriendo también al debate el funcionario objeto de la moción. Concluido el debate, la votación se produce entre tres y diez días después, nuevamente con la concurrencia del funcionario. La moción se considerará aprobada cuando la voten afirmativamente la mitad más uno de los miembros de la cámara en donde se haya propuesto[965], produciendo la separación del cargo inmediato a la persona censurada[966].

Y para concluir, (vi) el juzgamiento de ciertos funcionarios del Estado. Este procedimiento aplica al presidente, los magistrados de las altas cortes, el fiscal general y los miembros de la Comisión de Aforados[967]. La bicameralidad del Congreso adquiere una importancia capital en este procedimiento, puesto que corresponde a la Cámara de Representantes, a través de la Comisión de Investigación y Acusación[968] tramitar la denuncia y, por plenaria, acusar formalmente al funcionario en cuestión. Entonces, el Senado en pleno funge como juzgador, a través de un procedimiento de juicio en el que se garantizan los derechos del acusado, y puede adoptar la sentencia condenatoria por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los senadores presentes[969].

En relación con la función legislativa, lo primero que debemos apuntar es a la tipología de las leyes en Colombia. La doctrina ha identificado

965 Esto en virtud de la modificación constitucional adoptada por el Acto Legislativo 01 de 2007. Acto de 27 de junio de 2007, publicado en Diario Oficial n°46.672. La Corte Constitucional avaló dicho cambio considerando que el régimen anterior *«no obedecía a un esquema de bicameralismo estricto […puesto que] cada cámara actuaba como una unidad separada».* Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-757/08 de 30 de julio de 2008. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-757-08.htm.

966 Colombia. Corte Constitucional, artículo 135 numeral 9.

967 Véase: (i) Colombia. Constitución Política, artículo 174 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 329.

968 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 178 numeral 3 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 311-312. La comisión en cuestión es de clase legal, de acuerdo con las categorías asumidas por el ordenamiento jurídico colombiano que hemos expuesto antes.

969 Colombia. Constitución Política, artículo 175.

hasta once tipos de ley, de acuerdo con criterios materiales y formales[970], el reglamento del Congreso señala seis[971], pero, en definitiva, cuando hablamos estrictamente de tipos de ley que tienen alguna particularidad entre sí, existen en Colombia tres: las leyes orgánicas, las leyes estatutarias y las leyes ordinarias.

Las leyes orgánicas versan sobre materias que estrictamente señala la Constitución Política[972], son leyes procedimentales, *«que sujetan el ejercicio de la actividad legislativa ordinaria a sus prescripciones»*[973]. Están revestidas de una estabilidad especial, dado que su objeto es *organizar* el comportamiento del legislador en su tarea de dictar normas ordinarias, por lo cual, además, gozan de una jerarquía superior a aquellas[974]. Su aprobación exige mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso[975].

Las leyes estatutarias son una categoría exclusiva del constitucionalismo colombiano[976], y se definen como *«una prolongación de la Constitución […] que dan normas estables que no pueden cambiarse caprichosamente»*[977], con lo cual, su objeto es liberar al texto constitucional de la regulación detallada de asuntos de capital importancia, delegándola en el Congreso[978]. Así, se reservan para regular materias como los derechos fundamentales, la administración de justicia, el régimen de partidos políticos y elecciones,

970 Humberto Sierra Porto, *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998), pp. 237-250.

971 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 204.

972 Colombia. Constitución Política, artículo 151:
Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

973 Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta 696 de 6 de junio de 1995.

974 Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado de Colombia, *Tipología de las leyes en Colombia: una aproximación a las leyes ordinarias, estatutarias y orgánicas en el ordenamiento jurídico* (Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2024), pp. 73-75.

975 Colombia. Constitución Política, artículo 151.

976 Aunque, dada su definición guardan semejanza material con las leyes orgánicas de la Constitución de Francia de 1958, según fueron descritas en la parte I de este trabajo.

977 Álvaro Echeverriuruburu et al., *Rama Legislativa del Poder Público. Ponencia y articulado Comisión III* (Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente: 1991), p. 59.

978 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-242/20 de 9 de julio de 2020. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-242-20.htm#_ftnref241.

los mecanismos de participación ciudadana, los estados de excepción o la igualdad entre candidatos a la presidencia[979], es decir, materias fundamentalmente dogmáticas que se estiman de especial relevancia para la vida social. Por esa razón, no solo tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias, sino que se exige que las mismas sean aprobadas modificadas o derogadas por mayoría absoluta de las cámaras, en una sola legislatura y con el concepto previo y favorable de la Corte Constitucional[980].

Las leyes ordinarias, por su parte, son las que no se refieren a las materias objeto de las reservas legales especiales de las dos anteriores. Para su aprobación no se exigen mayorías especiales, y su trámite es el procedimiento legal ordinario. Dentro de esta categoría hay algunos casos particulares, como las leyes aprobatorias de tratados internacionales[981], las leyes marco o generales[982], las leyes de delegación[983] y las leyes de amnistía[984], las cuales están sometidas a alguna especialidad en su procedimiento de formación, pero en definitiva constituyen leyes ordinarias dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Para finalizar, haremos una breve descripción del procedimiento de formación de la ley. Es preciso señalar que nos referiremos al procedimiento ordinario, sobre el cual deben tenerse en cuenta las especialidades que se han advertido en el caso de las leyes orgánicas y estatutarias.

979 Colombia. Constitución Política, artículo 152.

980 *Ibid*., artículo 153.

981 Estas leyes permiten al Congreso valorar la aprobación, improbación, aplazamiento o aprobación con reservas de un tratado internacional. En caso de que el tratado verse sobre derechos humanos, el Congreso está obligado a darle prioridad a su trámite. (i) Colombia. Constitución Política, artículo 164 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 216-217.

982 Por ley marco se debe entender aquella en la que «el Congreso fija las pautas generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate», Las materias sobre las cuales se dictan leyes generales se designan en la Constitución Política, artículo 150 numeral 19. Véase: Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-579/01 de 5 de junio de 2001.

983 Estas leyes se dictan para brindar al presidente facultades extraordinarias para dictar normas con fuerza de ley, por un tiempo máximo de seis meses. Debe solicitarla expresamente el gobierno y requieren mayoría absoluta en ambas Cámaras. Véase: Colombia. Constitución Política, artículo 150 numeral 10.

984 Para estas, como hemos expuesto con anterioridad, se requiere una mayoría especial de dos terceras partes de ambas cámaras.

Observaremos los pasos que se deben seguir con apego al esquema de las tres fases del procedimiento legislativo.

La fase de iniciativa se abre con la presentación de un proyecto de ley ante cualquiera de las cámaras —aunque las leyes relativas a tributos y presupuesto deben iniciar en la Cámara de Representantes y las relativas a relaciones internacionales, en el Senado[985]—, por medio de sus secretarías generales. La titularidad de la iniciativa legislativa corresponde a varios actores: iniciativa total tienen cada uno de los miembros del Congreso y las bancadas, al menos cinco por ciento (5%) de los ciudadanos del registro electoral[986] y el gobierno[987], que además tiene iniciativa exclusiva en ciertas materias[988]; los titulares de otros altos cargos del Estado como los magistrados de las Cortes, el Consejo Nacional Electoral y el Procurador, tienen iniciativa parcial, por cuanto pueden presentar proyectos *«en materias relacionadas con sus funciones»*[989]. Iniciado el proceso legislativo, el Congreso colombiano está obligado a aprobar la ley en un máximo de dos legislaturas, so pena de que el proyecto sea archivado[990].

La fase constitutiva es compleja, al estar compuesta por varios pasos. Lo primero es la admisión del proyecto por parte del presidente de la cámara respectiva[991], luego de lo cual, el mismo ordena la publicación

985 Colombia. Constitución Política, artículo 154.

986 Esta iniciativa popular también puede ser ejercida por el treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país. Estas iniciativas deben tramitarse a través del procedimiento de urgencia y los proponentes tienen derecho a designar voceros para que participen de todas las etapas. Véase (i) Colombia. Constitución Política, artículo 155 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 141.

987 El concepto de gobierno en la materia legislativa es complejo, ya que encuentra varias encarnaciones en el derecho constitucional colombiano, pudiendo ser: el presidente y los ministros o directores de departamento administrativo, o el presidente y el ministro del área sobre la cual se pretende legislar, incluyéndose en favor de este último la facultad de presentar iniciativas legislativas como vocero del gobierno frente al Congreso. Véase: Alfonso Palacios Torres, *Concepto y control del procedimiento legislativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), pp. 101-103.

988 La lista de las materias sobre las cuales solo puede legislarse por iniciativa del gobierno está consagrada constitucionalmente en Colombia. Constitución Política, artículo 154 y, de forma más detallada y explícita en Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 142.

989 Colombia. Constitución Política, artículo 156.

990 *Ibid*., artículo 162.

991 Esta admisión debe, en principio, simplemente verificar la existencia de los requisitos exigidos por la ley (Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 145), se debate la posibilidad de

en la Gaceta del Congreso y lo envía a la comisión permanente constitucional que corresponda[992]. El primer debate ocurre, precisamente, en la comisión permanente, la cual designa a uno o varios ponentes para que informen a la comisión sobre el proyecto, tras lo cual se discute el mismo y se decide archivarlo, acumularlo, negarlo o aprobarlo[993]. En caso de aprobarlo, el proyecto pasa a la plenaria para el segundo debate, con un ponente designado por la comisión, que debe realizarse al menos ocho (08) días después del primero[994]. En el segundo debate, el pleno puede hacer modificaciones al proyecto y solo si se estima necesario, sería devuelto a la comisión[995].

De ser aprobado, el proyecto se remite a la otra cámara para que aquella le dé las dos discusiones en los mismos términos, lo que podrá hacer transcurridos al menos quince (15) días desde su recepción[996]. En caso de que entre el proyecto de la cámara de origen y la segunda cámara hubiera discrepancias, se conforma la comisión de conciliación, la cual está encargada de formular un proyecto unificado con el respectivo informe, que se somete a las plenarias de ambas cámaras para que adopten la decisión definitiva sobre éste[997].

La fase de integración de la eficacia consiste en la remisión por parte del Congreso al gobierno para que lo sancione. El gobierno puede decidir la promulgación de la ley o ejercer el veto, *objetando* el proyecto dentro de los plazos constitucionalmente definidos[998]. Cuando se objeta

---

que puedan hacerse consideraciones sobre el fondo de la exposición de motivos y la constitucionalidad del proyecto. Véase: Alfonso Palacios Torres, *op. cit.,* pp. 118-119.

992 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 144.

993 *Ibid.*, artículos 148-167.

994 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 160 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 168.

995 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 178.

996 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 160 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 168.

997 Colombia. Constitución Política, artículo 161.

998 *Ibid.*, artículo 166:
El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta […].

un proyecto, este regresa al estado del segundo debate por parte de las cámaras, las cuales podrían insistir por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, en cuyo caso el gobierno queda obligado a promulgar. Si se adujeran razones de inconstitucionalidad y las cámaras insisten en el proyecto, corresponde a la Corte Constitucional determinar sobre el mismo[999]. En cualquier caso, ante el incumplimiento por parte del gobierno de su obligación de sancionar, el presidente del Congreso queda facultado para sancionar y promulgar la ley[1000].

La Constitución reserva al presidente de la república la posibilidad de solicitar un trámite de urgencia, con el cual la cámara debe decidir sobre el proyecto de ley en un máximo de treinta (30) días, y si el proyecto se encontrara en la primera discusión, las comisiones permanentes de ambas cámaras sesionarán de forma conjunta para el mismo, reduciendo el proceso[1001].

Se debe destacar, para concluir, que el ordenamiento constitucional colombiano consagra explícitamente el principio de unidad de materia, que exige que las leyes se refieran a una misma materia y que, además, su título se corresponda con su contenido. La importancia de este principio es fundamental y ha sido objeto de reiterada jurisprudencia constitucional, destacando que su finalidad es *«que exista coherencia interna mediante la conexión temática entre las disposiciones que integran una determinada ley, sirviendo como garantía de transparencia y publicidad en el proceso legislativ [*sic*]»*[1002].

Régimen de trabajo de la Rama Legislativa

El período constitucional del Congreso está compuesto por cuatro legislaturas anuales, cada una de las cuales se compone de dos períodos de sesiones. El primer período va desde el 20 de julio hasta el 16 de diciembre, y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio[1003]. Durante esos períodos, las cámaras se reúnen separadamente, y lo pro-

999 *Ibid.*, artículo 167.

1000 *Ibid.*, artículo 168.

1001 *Ibid.,* artículo 163.

1002 Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-537/23 de 5 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-537-23.htm.

1003 Colombia. Constitución Política, artículo 138.

pio hacen las comisiones, que no pueden sesionar al mismo tiempo que las cámaras[1004]. Las únicas ocasiones en las que el Congreso se reúne en pleno son: la instalación y clausura, la toma de posesión del presidente de la república, recepción de jefes de Estado o de gobierno extranjeros, la votación sobre la moción de censura y las elecciones del Contralor y del vicepresidente cuando hay una vacancia absoluta[1005].

La instalación de las sesiones del Congreso, que ocurre el 20 de julio de cada año, la lleva a cabo una junta preparatoria compuesta por todos los congresistas presentes en la sede para el día y hora convocados. Esta junta es presidida por el senador que hubiera presidido el Senado en la legislatura anterior; en su defecto, por el representante que hubiera presidido la Cámara y, en última instancia, por el primer senador en orden alfabético. El presidente de la junta preparatoria designa, entre los congresistas, a un secretario *ad hoc* que le acompaña[1006]. En dicha sesión se declara instalado el Congreso y se toma la posesión de los congresistas, tras lo cual, las cámaras se separan para elegir a sus mesas directivas e iniciar sus funciones.

Las sesiones que ocurren durante los períodos de sesiones son llamadas ordinarias, en las cuales se puede discutir cualquier tema de interés de las cámaras; también pueden ocurrir sesiones extraordinarias, por convocatoria del gobierno, para discutir los asuntos que el mismo someta a su consideración y; sesiones especiales, para considerar los estados de excepción durante su receso[1007]. Las sesiones son, en principio, públicas y de cuatro (04) horas, pero por decisión de la cámara pueden declararse en sesión reservada o permanente, según lo estimen necesario[1008].

Las reglas de debate en las sesiones son comunes a ambas cámaras. Están regidos por un orden del día que define la mesa directiva con concierto de las bancadas[1009] —o excepcionalmente, los partidos de la

1004 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 83: *«[…] Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva».*

1005 Colombia. Constitución Política, artículo 141.

1006 Colombia. Ley 5 de 1992, artículos 12-13.

1007 *Ibid.*, artículo 85.

1008 *Ídem.*

1009 Colombia. Ley 974 de 2005, artículo 9 (que modifica el artículo 80 de la Ley 5 de 1992): *«[…] Cada bancada tendrá derecho a que se incluya al menos un proyecto de su interés […]».*

oposición[1010]—. Todas las bancadas parlamentarias tienen garantizado el derecho a intervenir en cada punto de la discusión a través de sus voceros y sus miembros, los legisladores individualmente también podrán intervenir en el orden en el que se hayan inscrito en el debate[1011]. El objeto de las intervenciones debe guardar relación con el tema del debate, y cualquier desvío o comentario que vulnere el decoro parlamentario, puede ser sancionado por la mesa directiva.

En el Congreso colombiano hay un quórum para deliberar, que consiste en la cuarta parte de los miembros de la cámara y un quórum para la toma de decisiones que, por lo regular, es la mayoría absoluta de los miembros de la cámara y excepcionalmente, o bien las dos terceras partes o bien las tres cuartas partes de los miembros, que se denominan quórum calificado y especial, respectivamente[1012].

Las votaciones en el órgano legislativo se pueden llevar a cabo de cuatro modos: (i) la votación nominal, que es la regla general y se puede llevar a cabo de forma electrónica o por llamado de lista[1013]; (ii) la votación ordinaria, que se utiliza para asuntos procedimentales y se manifiesta con un *«golpe sobre el pupitre»*[1014]; (iii) la votación secreta, que se reserva para las elecciones de cargos y para la decisión sobre amnistías, disponiéndose papeletas que se depositan en urnas electorales[1015] y; (iv) la votación remota, disponible para las y los congresistas que gocen de licencia de maternidad o paternidad, siempre que la naturaleza de la iniciativa lo permita[1016].

1010 Por virtud del estatuto de la oposición, los voceros de las bancadas de los partidos declarados oficialmente en oposición pueden, de común acuerdo, determinar el orden del día hasta en tres (03) ocasiones durante cada legislatura, y la mesa directiva deberá respetarlo. Véase: Colombia. Ley 1909 de 2018, artículo 19.

1011 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 97.

1012 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 145 y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 116.

1013 (i) Colombia. Constitución Política, artículo 133: «El voto de [los congresistas] será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley» y (ii) Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 130.

1014 Colombia. Ley 5 de 1992, artículo 129.

1015 *Ibid.*, artículo 131.

1016 *Ibid.*, artículo 128.

El régimen de las mayorías también es complejo. La mayoría simple, entendida como la mayoría de los presentes, es la regla general[1017]; la mayoría absoluta, que consiste en la mitad más uno de los miembros, se exige para ciertos asuntos determinados por la Constitución[1018]; la mayoría calificada —de dos terceras partes— de presentes, exigida para la sentencia del Senado en caso de juicios especiales; la mayoría calificada de miembros, necesaria para las amnistías[1019] y; la mayoría especial —de tres cuartas partes— que se requiere para aprobar o autorizar viajes al exterior con fondos públicos[1020].

Argentina. Estabilidad entre crisis

El caso argentino recoge una particularidad tremendamente útil en el hecho de que un país que parece aquejado por constantes crisis de naturaleza económica, la vigencia de la democracia no se resiente más allá de lo que el propio sistema puede tolerar. En ese sentido, con las críticas que indudablemente pueden formularse, la salud democrática de la Argentina es una digna de escudriñar para replicar aquello que la sustente.

La historia política-institucional temprana de Argentina es curiosa, en tanto más que una pluralidad de experimentos constitucionales en propiedad, fue el intento infructuoso de unificación de las provincias bajo un único gobierno[1021]. La tensión fundamental surgió entre las ideas centralizadoras o unitarias, principalmente alojadas en Buenos Aires; y la resistencia de las provincias que pretendían sostener la autonomía de la que habían gozado[1022], por lo tanto, cercanas a intentos principalmente confederales.

Tras varios textos fugaces, se adoptó en 1853 una Constitución de naturaleza federal, inspirada en la Constitución de Estados Unidos, la de Chile de 1833, la Constitución de Cádiz y, doctrinariamente, en el

1017 *Ibid.*, artículo 118.

1018 Véase: *Ibid.,* artículo 119.

1019 *Ibid.*, artículo 120.

1020 *Ibid.*, artículo 121.

1021 Véase: Marcelo Zarlenga, «Historia constitucional de Argentina», en *Historia constitucional de Iberoamérica… op. cit.,* pp. 27-42.

1022 Juan González Bertomeu, «The Constitution of Argentina», en *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America… op. cit.*, p. 5.

proyecto propuesto por Juan Bautista Alberdi[1023]. Si bien su vigencia sobre Buenos Aires llegaría años después y tras una reforma convocada a tal efecto, desde ese punto en adelante —con mínimas reformas practicadas en 1866 y 1898— fue dicho texto el que, al menos teóricamente, regulaba la convivencia política en el territorio austral.

Sin embargo, y como es común en Latinoamérica, aunque la Constitución de 1853 se encontraba *«formalmente enhiesta […] se produjeron diversas interrupciones del orden institucional, a través de golpes cívico-militares»*[1024] todos los cuales, de una u otra manera, alteraron en lo esencial la vigencia de la Constitución[1025]. Todo ello culminó con la caída de la última —y, si se quiere, la más cruenta— de las dictaduras militares, tras lo cual se inició un período de transición a la democracia en el cual la *golpeada* Constitución jugó un rol esencial, en tanto simbolizaba la restitución del Estado de Derecho y el respeto a las libertades[1026].

Esta restitución de la plena vigencia de la Constitución, inédita en la historia argentina[1027], permitió el desenvolvimiento de la política en un marco de libertades, y esta dinámica advirtió pronto la necesidad de hacer ajustes estructurales al texto constitucional, para adecuarlo a una realidad muy distinta a la del siglo XIX en la que se había adoptado. De esa forma, la reforma que terminaría adoptándose en 1994 se fraguó, principalmente, por vía de un acuerdo entre los representantes de las dos fuerzas políticas más significativas del país: el radicalismo, dirigido por Raúl Alfonsín y el peronismo, dirigido por Carlos Menem.

1023 Marcelo Zarlenga, *op. cit.,* p. 46.

1024 *Ibid.,* p. 50.

1025 En 1949, el gobierno del general Juan Domingo Perón adoptó una Constitución de brevísima vigencia, que fue desaplicada tras la deposición del mismo gobierno en 1956 por un gobierno militar que formalmente restituyó la Constitución de 1853 y que cambió levemente en 1957 por medio de una convención constituyente; luego, la dictadura de la junta de comandantes en 1972 dictó su Estatuto por el cual asumía el poder constituyente, por lo que anuló *de facto* a la Constitución y la modificó en varios aspectos. Véase: Javier Patiño Camarena, *Constitucionalismo y reforma constitucional* ((México: IIJ UNAM, 2014), pp. 140-141.

1026 Juan González Bertomeu, *op. cit.,* p. 12.

1027 Hugo Quiroga, «La reconstrucción de la democracia argentina», en *Nueva Historia Argentina,* Tomo 10 (Dictadura y democracia: 1976-2001), dirigido por Juan Suriano (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2005), pp. 89-90: *«Lo que no se había registrado en la historia política argentina, al menos hasta 1983, era la completa actuación de la Constitución Nacional».*

Ambos hombres suscribieron el *Pacto de Olivos* que luego sería complementado por el Acuerdo para la Reforma de la Constitución Nacional o *Pacto de la Rosada* —ambos nombres hacen referencia a las residencias presidenciales en las que se firmaron—, en los cuales se recogieron *«un núcleo de coincidencias básicas, un grupo de temas habilitados para el debate constitucional y mecanismos jurídicos y políticos para garantizar la concreción de los acuerdos»*[1028]. Se convocó, entonces, la Convención encargada de la reforma, que sesionó desde Santa Fe y que, al adoptarla *«terminó de dar legitimidad a[l] sistema constitucional [argentino]»*[1029].

De esta forma, se adoptó la Constitución vigente en la Argentina, que ha sido calificada de *cronológicamente mixta*[1030] porque se construye sobre el texto de 1853 e incluye las reformas adoptadas en 1860, 1866, 1898, 1957 y, por último, 1994. Esto impacta al texto, en tanto su origen ideológico se extrae de distintos momentos y fuentes, con lo que ha correspondido a la actividad del poder público y, especialmente, a la Corte Suprema de Justicia, una labor de armonización del orden constitucional. Para facilitar la comprensión, sin embargo, nos referiremos al texto reformado como la Constitución de 1994, replicando una práctica común entre la doctrina.

No se puede perder de vista que entre los objetivos o *ideas fuerza* de la reforma de 1994 estaba precisamente el fortalecimiento del Congreso, lo que a la vez aportaba a la atenuación del presidencialismo[1031]. Aunque no se pueda afirmar el éxito rotundo de estos propósitos, es de especial interés adentrarse en lo que se diseñó como un Congreso moderno, eficiente y potente que hiciera frente y morigerara al presidente de la nación.

1028 Marcelo Zarlenga, *op. cit.,* p. 56. También véase: Hugo Quiroga, *op. cit.,* pp. 132-134.

1029 Cristian Altavilla, «A treinta años de la reforma constitucional argentina (1994-2024). Balance y prospectiva», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional,* vol. 29, n°1 (2025): 15-47, p. 17.

1030 Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones Iberoamericanas. Argentina* (Ciudad de México: IIJ UNAM, 2005), p. 62.

1031 *Ibid.*, p. 24.

Estructura del Congreso de la Nación

La Constitución argentina dispone que *«Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación»*[1032]. La feliz redacción deja muy claro el origen del bicameralismo argentino, que no es otro que la forma de Estado federal adoptada por Argentina, un dato absolutamente sustancial para comprender su constitucionalismo[1033].

De conformidad con ello, no estamos frente a cualquier bicameralismo, sino un bicameralismo federal, lo que implica que la cámara alta —en este caso, el Senado— tiene un eminente rol de garante de los intereses de los gobiernos subnacionales en el nivel federativo. Esta tarea tiene una importancia capital, máxime cuando durante mucho tiempo se vivió en Argentina un proceso de concentración de poderes que se denominó *desfederalización*[1034], tendencia que buscó revertirse en la Constitución de 1994.

Aunque también se han reseñado otras ventajas del bicameralismo como justificantes de esta estructura en la Argentina, como el control intraorgánico y su carácter más reflexivo y prudente[1035], lo cierto es que el principal rol institucional del Senado en el federalismo argentino es el de representar los intereses de las provincias, razón por la cual hay disposiciones que, como veremos, tienen el objetivo de acentuar su rol federal[1036]. De esta forma, aunque también emana de una tradición inin-

1032 Argentina. Constitución de la Nación Argentina, adoptada en Santa Fe el 22 de agosto de 1994 y publicada en el Boletín Oficial de 23 de agosto de 1994 (en lo sucesivo, Constitución Nacional), artículo 44. Consultada en «Constitución de la Nación Argentina», *SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica),* acceso en agosto de 2025. Disponible en: https://goo.su/EL8Vz.

1033 Gregorio Badeni, *Tratado de Derecho Constitucional,* 2ª edición (Buenos Aires: La Ley, 2006), p. 1360: *«[…] Se trata del régimen federal de Estado que consagra la Constitución jurídica, siguiendo la experiencia resultante del proceso político que forjó la llamada constitución histórica del país».*

1034 Ricardo Haro, «El constitucionalismo argentino en el último medio siglo», *Revista Española de Derecho Constitucional,* nº40 (1994): 171-189, p. 174.

1035 Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1360.

1036 Antonio María Hernández, *Federalismo y Constitucionalismo Provincial* (Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2009), p. 64.

terrumpida, el bicameralismo argentino tiene una meta explícitamente señalada con los mecanismos para lograrla.

Composición del Congreso de la Nación

La Cámara de Diputados se compone de un total de doscientos cincuenta y siete (257) diputados que son, de acuerdo con la Constitución:

> elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios[1037].

El número de diputados fue determinado por la Ley de Convocatoria Electoral adoptada en 1983, la cual asignó un diputado por cada ciento sesenta y un mil (161.000) habitantes o facción superior a ochenta mil quinientos (80.500), con la cifra mínima de cinco diputados por cada provincia[1038]. Esto último genera una distorsión en favor de las provincias menos pobladas, en las que el *costo* por cada escaño es menor[1039].

La asignación de escaños de *Diputados* —como se refiere a la cámara en el lenguaje político argentino— se lleva a cabo a través del sistema proporcional con el método D'Hondt, excluyendo a las listas que no hayan obtenido el umbral mínimo de tres por ciento (3%) del registro electoral[1040]. El número de suplentes —aunque la constitucionalidad de la elección de suplentes es discutida[1041]— es dispuesto por la ley con arreglo al número de principales que se elijan en la provincia, desde dos

1037 Argentina. Constitución Nacional, artículo 45.

1038 Argentina. Ley de Convocatoria Electoral, n°22.847 adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional el 12 de julio de 1983, artículo 3°. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22847-195989/texto.

1039 Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 118.

1040 Argentina. Código Electoral Nacional, publicado en texto ordenado por Decreto n°2135 de 18 de agosto de 1983 (con modificaciones posteriores, especialmente la Ley n°24.444 de 23 de diciembre de 1994, publicada en Boletín Oficial de 11 de enero de 1995), artículo 160: *«No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del tres por ciento (3 %) del padrón electoral del distrito».*

1041 Debido a que la Constitución Nacional dispone en su artículo 51 que: *«En caso de vacante, el gobierno de provincia, o de la Capital, hace proceder a elección legal de un nuevo miembro»*, con lo cual, las disposiciones del Código Electoral Nacional que regulan la elección de suplentes de forma inmediata y directa podrían vulnerar dicha disposición, si bien las posiciones doctrinarias no son pacíficas. Véase: Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1367-1370.

(02) hasta diez (10), los cuales están llamados a asumir el cargo frente a vacancias, en el orden de la lista[1042].

El período de los diputados es de cuatro (04) años reelegibles indefinidamente, pero la cámara no se renueva en totalidad, sino por mitades cada dos años[1043]. De esta forma, en distingo con la inspiración norteamericana, la Constitución argentina propone un período más largo para los diputados, y si bien siguen ocurriendo elecciones bianualmente, tan solo la mitad de los diputados cada vez coincidirán, en sus aspiraciones electorales, con una elección presidencial.

En el caso del Senado, la reforma de 1994 es crucial para entender su composición actual. Antes de ello, *«siguiendo el modelo norteamericano, todas las provincias contaban con dos senadores, electos por sus legislaturas»*[1044]. Ahora, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires eligen tres (03) senadores cada una[1045], para un total de setenta y dos (72), los cuales tienen períodos de seis (06) años y pueden ser también reelectos sin límites, renovándose la cámara por tercios cada dos años[1046].

La asignación de los escaños en el Senado está claramente definida en la Constitución, a través de un sistema que privilegia fuertemente el protagonismo de los partidos políticos, siendo que, los senadores serán electos por cada provincia *«correspondiendo dos bancas* al partido político *que obtenga el mayor número de votos, y la restante al* partido político *que le siga en número de votos»*[1047]. Con ello se pretende garantizar el pluralismo político[1048], puesto que la primera minoría —la segunda fuerza política más votada— obtiene, necesariamente, un escaño en la provincia respectiva.

La legislación electoral dispone que los electores voten una lista *cerrada e incompleta*[1049]*,* votando por dos candidatos principales y dos suplentes,

1042 Argentina. Código Electoral Nacional, artículos 163 y 164.

1043 Argentina. Constitución Nacional, artículo 50.

1044 Cristian Altavilla, *op. cit.,* p. 28.

1045 Argentina. Constitución Nacional, artículo 54.

1046 *Ibid.,* artículo 56.

1047 *Ibid.,* artículo 54.

1048 Cristian Altavilla, *op. cit.,* p. 26.

1049 Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1380.

aunque se eligen tres senadores[1050]. Al momento de la adjudicación, la fuerza política que haya obtenido más votos obtiene dos escaños con sus respectivos suplentes, mientras que la segunda más votada obtiene un escaño asignado para el primero en la lista, convirtiéndose el segundo en su suplente[1051]. La constitucionalidad del régimen de suplencias, al igual que en el caso de los diputados, puede ser discutida, por disponer la Constitución un mecanismo distinto[1052].

Ahora bien, el hecho de que la norma fundamental aluda a los partidos políticos no es baladí, puesto que, en la oportunidad en la que una misma lista —es decir, las mismas personas— sean apoyadas por más de una fuerza, el criterio fijado por la Corte Suprema de Justicia determina que los votos no se acumulan entre sí, sino que se cuentan por separado para cada uno de los partidos políticos proponentes, salvo que estos se hayan conformado en una alianza electoral en propiedad[1053]. Esto implica que el voto emitido por el ciudadano para la Cámara del Senado se hace por el partido y no por los candidatos en sí mismos, lo que favorece, en definitiva, a los partidos como estructuras.

Un último apunte que es común a ambas cámaras es la existencia de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), instituidas por ley en 2009[1054], aunque suspendidas para el proceso de

1050 Argentina. Código Electoral Nacional, artículo 156.

1051 *Ibid.*, artículo 157.

1052 La Constitución dispone, en su artículo 62, que: *«Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia u otra causa, el Gobierno a que corresponda la vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro»,* aunque en la disposición transitoria cuarta del texto, que estableció una elección especial para el período culminante en 2001, se determinó que: «*[…] Toda vez que se elija un senador nacional, se designará un suplente […]*». A pesar del vencimiento de la vigencia de la disposición transitoria, no se ha retomado la modalidad de suplencias constitucionalmente prevista, sino que se reemplazó por el modo que hemos descrito.

1053 Véase: Néstor Pedro Sagüés, «La elección del tercer senador nacional en el derecho constitucional argentino», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional,* n°6 (2002): 491-498.

1054 Argentina. Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, n°26.571 de 2 de diciembre de 2009, publicada en Boletín Oficial de 14 de diciembre de 2009. También puede consultarse: (i) Instituto Nacional de Capacitación Política, *Sistemas electorales y partidos políticos en Argentina* (Buenos Aires: Ministerio del Interior, 2019), pp. 20-21 y (ii) Carlos Luque, «Las elecciones primarias abiertas,

elecciones legislativas correspondiente al 2025[1055]. La existencia de las PASO tiene dos implicaciones relevantes para la subsecuente elección general en la que definitivamente se conforman las cámaras del Congreso.

Por un lado, el centro de gravedad para la determinación de los candidatos en los partidos o alianzas electorales se transfiere, desde las cúpulas políticas, hacia el cuerpo electoral, dígase, los ciudadanos, que están habilitados y obligados a participar por el solo hecho de formar parte del registro electoral, sin necesariamente estar afiliados a ninguna de las fuerzas políticas. La configuración de las listas, luego de los resultados de las PASO, en el caso de senadores, se hace por simple pluralidad de votos, mientras que en diputados se permite a las fuerzas políticas, por medio de sus documentos constitutivos, determinar cuál será el sistema de adjudicación[1056].

El otro impacto de las PASO es que impide que las fuerzas políticas que en dicha oportunidad no hayan alcanzado un umbral mínimo de uno coma cinco por ciento (1,5%) del voto emitido en el distrito que corresponda, tomen parte del proceso de elecciones generales[1057]. Esto tiene por objeto impedir la fragmentación política y constituye, sin dudas, un primer obstáculo de acceso a la repartición de escaños congresales, que luego es complementado por el umbral de tres por ciento (3%) en el caso de la cámara de diputados. Así, las fuerzas que acceden al parlamento tienen un mínimo de representatividad suficientemente significativo, con lo cual se crea un sistema menos disperso de partidos políticos.

Órganos del Congreso de la Nación

Estudiaremos, del Congreso de la Nación Argentina, los siguientes órganos: (i) las autoridades, especialmente las presidencias de ambas cámaras; (ii) los bloques parlamentarios, (iii) la comisión y plenario de

simultáneas y obligatorias en la República Argentina», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE,* vol. 8, n°14 (2014): 109-119.

1055 Argentina. Ley de suspensión durante el año 2025 de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, n°27.783 de 20 de febrero de 2025, publicada en Boletín Oficial de 7 de marzo de 2025.

1056 Argentina. Ley n°26.751, artículo 44.

1057 *Ibid.,* artículo 45.

labor parlamentaria y; (iii) las comisiones que conforman cada una de las cámaras, por separado o en conjunto, para llevar a cabo sus funciones.

Las autoridades de las Cámaras

La Constitución de Argentina no dispone nada en cuanto a la dirección de la Cámara de Diputados, con lo cual, es materia puramente reglamentaria. Así las cosas, la junta directiva que define el reglamento está conformada por el presidente de la cámara y los vicepresidentes primero, segundo y tercero[1058], los cuales tienen un período de funciones de un (01) año, renovables sin límite y con el deber de mantenerse en funciones hasta tanto no se elijan sucesores[1059].

A pesar de que el reglamento señala que la elección de las autoridades debe hacerse por pluralidad y nominalmente, la práctica parlamentaria dista de esa idea. La realidad es que las autoridades de la cámara han correspondido y corresponden, por acuerdo, a las fuerzas políticas representadas en orden decreciente[1060], con la única excepción de la presidencia, que es ejercida por el partido de gobierno, aun si éste no tiene mayoría parlamentaria[1061].

Dado este *preacuerdo*, lo que ocurre regularmente es una elección por proclamación, en la que los jefes de bloques parlamentarios que correspondan hacen las propuestas de los diputados que ocuparán los cargos y los demás acompañan la propuesta —aunque también pueden abstenerse—, dándose por realizada la elección. Esta modalidad de elección,

1058 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, publicado por la Dirección de Información Parlamentaria con la última modificación de 20 de enero de 2019, sobre el texto ordenado por resolución 2019/96 de 26 de diciembre de 1996 de la Presidencia de la Cámara (en lo sucesivo, Reglamento de la Cámara de Diputados), artículo 2°. Disponible en: https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/reglamentos/reglamento-hcdn-2020.pdf.

1059 *Ibid.,* artículo 37.

1060 Federico Saettone, «La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso», *Revista SAAP,* vol. 9, n°2 (2015): 343-373, p. 347.

1061 Es el caso, por ejemplo, del actual presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Menem, quien es miembro del partido La Libertad Avanza del presidente Javier Milei, el cual tan solo tiene, para 2025 y sin haberse llevado a cabo las elecciones legislativas correspondientes a este año, cuarenta y seis (46) diputados.

aplicada recurrentemente para la presidencia y las vicepresidencias primera y segunda, es excepcional para la tercera vicepresidencia, puesto que a ese nivel se hace complejo determinar cuál es la fuerza política a la que corresponde el cargo, pero no cabe duda de que, al hacerlo, será ésta la que nombre a su titular[1062].

El presidente de la cámara tiene una serie de atribuciones más bien limitadas, puesto que se centran esencialmente en dirigir el debate y ser el primer funcionario de la Cámara de Diputados, por tanto, su representante[1063]. Los vicepresidentes, asimismo, están expresamente limitados a *«sustituir por su orden al presidente cuando éste se halle impedido o ausente»*[1064]. Dado su rol institucional, el presidente está vedado de opinar desde la presidencia —de querer opinar, deberá ceder la presidencia— y solo puede votar en los casos en los que expresamente le habilita el reglamento: (i) para decidir asuntos cuando hay empate, (ii) en los asuntos en los que haya opinado desde el escaño y (iii) cuando la Constitución exige mayoría absoluta o especial[1065].

En el Senado, por otra parte, la Constitución indica, con clara inspiración norteamericana, que su presidencia será ejercida por el vicepresidente de la nación, quien solo puede votar en casos de empate[1066]. Sobre este tema, apunta Badeni:

> Esta solución fue adoptada por los constituyentes en resguardo de la igualdad entre provincias. Si el presidente de la Cámara fuera elegido entre sus miembros, en tal caso la provincia que representara contaría con una gravitación mayor que las restantes porque, en caso de empate en la votación, ella tendría un voto adicional. Asimismo, si para evitar tal inconveniente se reconociera la potestad de votar únicamente en caso de producirse un empate, la provincia que estaría representada

1062 Sobre la elección de autoridades de la Cámara, véase: Guillermo Schinelli, *La Cámara de Diputados de la Nación y su reglamento, comentado* (Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, 2021), pp. 86-88.

1063 Véase: Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 39 y 42.

1064 *Ibid*., artículo 38.

1065 *Ibid*., artículos 40 y 41.

1066 Argentina. Constitución Nacional, artículo 57.

> por un senador al cual se le confiera el cargo de presidente de la Cámara, se encontraría en desventaja frente a las restantes[1067].

Reconociendo que el vicepresidente no es un funcionario del Poder Legislativo y que su presencia no es necesariamente usual en la cámara, la misma Constitución señala que el Senado debe elegir a un presidente provisorio —también llamado *pro tempore*— para que lo presida en ausencia de aquel[1068]. Al presidente provisorio le acompañan un vicepresidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo[1069], a quienes les corresponde, en orden, suplirlo cuando esté no esté en ejercicio de sus funciones. Tanto el presidente provisorio como los vicepresidentes tienen un período de un año, que cursa de febrero a febrero[1070].

Así como en la Cámara de Diputados, aún cuando el reglamento establece que la elección de las autoridades se hace por mayoría, incluso con una segunda vuelta[1071], la práctica parlamentaria ha sido que la presidencia provisional corresponda al partido titular del Poder Ejecutivo, y la vicepresidencia junto a las vicepresidencias primera y segunda, correspondan a los bloques más numerosos en orden decreciente.

Las funciones del presidente del Senado son también, esencialmente, las de dirección del debate y aquellas funciones de carácter administrativo que naturalmente corresponden al representante de la Cámara[1072]. Mientras que el presidente solo puede votar en caso de empate y está impedido de opinar en la discusión del Senado, cuando la presidencia recae en un senador —es decir, cuando no preside el vicepresidente de la nación—, este no está impedido de votar en ningún caso, si bien debe

1067 Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1387.

1068 Argentina. Constitución Nacional, artículo 58.

1069 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, aprobado por resolución D.R.-1388/02 de 18 de diciembre de 2002, con las modificaciones hasta la adoptada por D.R.-1251/14 de 10 de diciembre de 2014 (En lo sucesivo, Reglamento de la Cámara de Senadores), artículo 2°. Disponible en: https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/pdf/Reglamento_HSN.pdf.

1070 *Ibid.,* artículo 5°.

1071 *Ibid.,* artículo 3°: *«En caso de no resultar mayoría, se votará por los candidatos que hayan obtenido mayor número de sufragios; y en caso de empate decidirá el presidente».*

1072 *Ibid.,* artículo 32.

ceder su lugar cuando desee participar de una discusión, solo pudiendo retomarla luego de que se haya votado[1073].

A las autoridades de ambas cámaras las acompañan los secretarios y prosecretarios, elegidos de fuera de su seno y que dependen de las respectivas presidencias[1074]. En Diputados, son tres secretarios: el parlamentario, el administrativo y el de coordinación operativa, y tres prosecretarios igualmente. La distribución de secretarios y prosecretarios, por reglamento asigna *«dos [al] sector político con mayor cantidad de integrantes y el tercero, al que siga en orden de importancia numérica»*[1075]. En el Senado, hay dos secretarios: el parlamentario y el administrativo, y tres prosecretarios: el parlamentario, el administrativo y el de coordinación operativa. Aunque no hay asignación de los cargos reglamentariamente, también se distribuyen entre las fuerzas políticas representadas en la cámara.

Los bloques parlamentarios

Los bloques parlamentarios tienen una relevancia indudable en el poder legislativo argentino. Aunque la figura no encuentra reconocimiento constitucional, los reglamentos de las cámaras no solo declaran y regulan su existencia, sino que, por virtud de los derechos que se le asignan, los convierte en instituciones fundamentales para el funcionamiento del Congreso. Así, se ha expresado que la labor congresal *«no obstante que sea ejercida efectivamente por personas físicas, se ha visto ordenada, coordinada y, en cierta medida, monopolizada por entidades intermedias existentes entre el elector y sus representantes»*[1076]. Estas entidades intermedias son los bloques parlamentarios.

En la Cámara de Diputados,

> Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno

1073 *Ibid.,* artículos 33 y 35.

1074 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 43 y 53 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículos 38 y 51.

1075 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 43.

1076 Guillermo Schinelli, *op. cit.,* p. 212.

> o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque[1077].

En el mismo sentido, en el Senado,

> Dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. Cuando un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores tiene sólo un representante en la Cámara, puede asimismo actuar como bloque[1078].

A partir de estas disposiciones reglamentarias pueden formularse algunas apreciaciones generales con respecto a los bloques y su regulación. En primer lugar, los bloques pueden definirse como *«organizaciones que tienen por finalidad instar a la unificación de los legisladores dentro del cuerpo legislativo y que dicha unión se fundamenta en virtud de sus afinidades políticas o la posición política asumida por los legisladores miembros del bloque»*[1079].

Dos consecuencias se formulan a partir de esto: (i) los bloques parlamentarios tienen un fundamento ideológico y no orgánico, puesto que, si bien pueden estar identificados con los partidos políticos que presentan listas para el Congreso, también pueden formarse a partir tan solo de las afinidades políticas y; (ii) la regulación no impide una alta fragmentación, puesto que admite bloques parlamentarios de tres legisladores, o hasta menos cuando los mismos representan a un partido político consolidado.

Los bloques parlamentarios son dirigidos por un *jefe* —o presidente— *de bloque*, que coordina a sus miembros y ejerce la representación del bloque, motivo por el cual tienen derecho preferente a participar en los debates y conforman la comisión o plenario de labor parlamentaria en nombre del bloque. En ese sentido, las jefaturas de bloque, operativamente hablando, tienen incluso mayor relevancia que las vicepresidencias de las cámaras, razón por la cual las fuerzas políticas reservan la posición de jefe de bloque para sus diputados o senadores más destacados.

1077 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 55.

1078 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 55.

1079 Pablo Sgalla y Agustín Suárez, «Entre la permanencia y el ocaso. La evolución de bloques legislativos en la Cámara de Diputados argentina durante el kirchnerismo (2009-2015)», *Revista Administración Pública y Sociedad,* n°10 (2020): 140-161, p. 142.

Además, también tienen los bloques parlamentarios una estructura administrativa de apoyo, que es proporcionada por la cámara respectiva. Esta estructura de personal se compone, cuanto menos, de un secretario parlamentario y un administrativo, a lo que luego se le adicionan empleados de acuerdo con su número de integrantes[1080]. Esto facilita que los bloques puedan cumplir con las funciones que tienen en el marco de las funciones del Congreso.

La práctica parlamentaria en Argentina ha resultado en la creación de una figura consuetudinaria que son los *interbloques,* que, esencialmente, son una coalición de bloques, que se conforma de forma voluntaria, sin que cada uno de ellos renuncie a su estructura de liderazgo y administrativa, con el fin, principalmente, de acceder a la repartición de los cargos en las cámaras[1081]. De esta forma, si bien los interbloques no encuentran asidero en el reglamento, son relevantes para el funcionamiento del Congreso, en tanto ordena a ciertos bloques de menor entidad para que actúen en un solo sentido, al menos en los aspectos más relevantes de las agendas de las cámaras.

La Comisión y Plenario de Labor Parlamentaria

En cada una de las cámaras del Congreso de la Nación existe un órgano *«específicamente dedicado a elaborar la agenda legislativa para el recinto»*[1082]. En la Cámara de Diputados, donde se originó este cuerpo, se denomina *Comisión de Labor Parlamentaria;* mientras tanto, en el Senado, recibe el nombre de *Plenario de Labor Parlamentaria.* Originalmente creada tan solo para la cámara baja en 1963, la comisión tuvo el propósito de instalar un modelo de agenda consensual o de poder compartido[1083], que luego adoptaría también el Senado con el mismo objetivo.

La Comisión de Labor Parlamentaria está compuesta por el presidente y vicepresidentes de la Cámara de Diputados junto a los presidentes de

1080 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 57.

1081 Federico Saettone, *op. cit.,* p. 350.

1082 Natalia Ferretti, «Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación», en *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias,* compilado por Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (Buenos Aires: Torcuato Di Tella, 2012), p. 38.

1083 *Ibid.,* p. 53.

cada bloque parlamentario o quienes hagan sus veces[1084]. Por su parte, el Plenario está compuesto por el presidente del Senado y los presidentes de los bloques o sus sustitutos[1085]. En ambos casos, a quien preside la cámara le corresponde dirigir el órgano. Es relevante señalar que la membresía de los órganos no toma en consideración el tamaño del bloque parlamentario, sino que están todos igualmente representados por una persona.

Tanto la comisión como el plenario se reúnen, por lo regular, una vez a la semana puesto que su función principal es la de construir los denominados *planes de labor parlamentaria* y el proyecto de orden del día de las sesiones de los plenarios respectivos[1086]. Además de ello, tienen otras funciones dedicadas, esencialmente, a conocer el estado de las actividades asignadas a las comisiones y tomar medidas con respecto a los debates y votaciones en cámara de los asuntos conocidos por ellas[1087].

Estos órganos operan, en definitiva, como *comisiones de buena fe parlamentaria*[1088] basado en el interés de los jefes de bloque en concurrir y construir en conjunto las agendas parlamentarias. Por esta razón, no existe un quórum mínimo de funcionamiento, sus debates no tienen la rigurosidad parlamentaria y las decisiones se adoptan por consenso, más que en una votación uninominal o ponderada[1089]. Así, son espacios propicios para la negociación y el entendimiento, lo que permite que la labor parlamentaria sea un resultado mancomunado entre mayorías y minorías, más que una imposición de las primeras.

Las comisiones parlamentarias

En el derecho parlamentario argentino las comisiones del Congreso son clasificadas de acuerdo con distintas características: según su origen pueden ser de creación constitucional, legal o reglamentaria; según

1084 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 58.

1085 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 56.

1086 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 59 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 57.

1087 *Ídem.*

1088 Guillermo Schinelli, *op. cit.,* p. 221.

1089 *Ibid.,* p. 222.

su duración permanentes o especiales y; según su composición unicamerales, bicamerales o mixtas[1090]. En nuestro caso, haremos mención detallada de las comisiones según las consagra el reglamento, es decir (i) comisiones permanentes y (ii) comisiones especiales, luego de lo cual presentaremos algunos comentarios con respecto a (iii) la comisión bicameral permanente y (iv) las comisiones especiales bicamerales.

Las (i) comisiones permanentes[1091] son estables en el tiempo y tienen un rol crucial para las funciones del Congreso, puesto que operan como espacios idóneos para analizar en profundidad las iniciativas conocidas por el Poder Legislativo, permitiendo que el pleno *«pueda adoptar decisiones más razonadas y eficientes»*[1092]. En Diputados hay cuarenta y cinco (45) compuestas por entre quince (15) y cuarenta y tres (43) diputados[1093]. En el Senado, hay veintisiete (27) que tienen diecisiete (17) o diecinueve (19) miembros[1094].

Todas las comisiones tienen un ámbito de competencias delimitado materialmente, con lo cual se especializan en temas específicos según determina el reglamento. Su integración es determinada por la cámara respectiva —o delegada en el presidente— en las sesiones preparatorias[1095] y la misma debe ser, en lo posible, proporcional a la composición del pleno[1096]. Los períodos de los miembros de las comisiones son de dos (02) años —es decir, se modifican con cada renovación parlamentaria—, y entre ellos se escoge a los miembros de la directiva, que en Diputados es de un presidente y dos vicepresidentes[1097], y en el senado de un presidente y un vicepresidente[1098].

1090 Dirección de Servicios Legislativos, *Funcionamiento parlamentario: labor en comisiones* (Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2024), pp. 6-7.

1091 En el caso de la Cámara de Diputados reciben el nombre de *comisiones permanentes de asesoramiento,* mientras que en la Cámara de Senadores se denominan solo comisiones permanentes.

1092 Guillermo Schinelli, *op. cit.,* p. 234.

1093 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 61.

1094 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 60.

1095 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 29 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 14.

1096 *Ibid.,* artículos 105 y 91, respectivamente.

1097 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 106.

1098 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 92.

En cuanto a (ii) las comisiones especiales, se distinguen de las anteriores por ser creadas para producir dictamen sobre el asunto para el que son creadas y cesan al hacerlo. Dentro de las comisiones especiales, las más reconocidas son las comisiones de investigación, que se crean en el ejercicio de las funciones de control del Congreso[1099]. En el Senado también se consagra la categoría de *comisiones especiales mixtas* que son *«aquellas integradas por legisladores, como así también por especialistas, académicos y profesionales con formación y conocimientos en la materia objeto de la comisión de que se trate»*[1100]. El número de miembros de las comisiones especiales se determina en su creación, y su composición también responde a la regla general de proporcionalidad.

La (iii) comisión bicameral permanente —llamada, más precisamente, comisión bicameral permanente *de trámite legislativo*— es creada por la Constitución y está relacionada con las facultades de legislación delegada, promulgación parcial y decretos de necesidad y urgencia del presidente[1101]. A esta comisión corresponde hacer un control, emitiendo dictámenes para consideración de los plenos, de los mecanismos que tiene el poder ejecutivo para participar de la formación de la ley de forma extraordinaria[1102]. Está compuesta por ocho (08) diputados y mismo número de senadores, que son designados por las presidencias con el acuerdo de los bloques parlamentarios[1103]. La integración de la comisión varía con cada renovación parlamentaria y sus miembros escogen a un presidente y un vicepresidente, debiendo alternarse la presidencia anualmente entre diputados y senadores[1104].

Por último, (iv) las comisiones bicamerales especiales. De acuerdo con el reglamento del Senado, son creadas *«para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia lo hagan necesario»*[1105]. Estas han sido

1099 *Ibid.,* artículo 87 y Guillermo Schinelli, *op. cit.,* p. 256.

1100 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 85.

1101 Argentina. Constitución Nacional, artículos 99 numeral 3 y 100 numerales 12 y 13.

1102 Argentina. Ley del régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, n°26.122 de 20 de julio de 2006, publicada en Boletín Oficial de 28 de julio de 2006, artículo 1°.

1103 *Ibid.,* artículo 3°.

1104 *Ibid.,* artículos 4° y 5°.

1105 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 86.

creadas por leyes, casi sin excepción, y por esa razón, aunque su nombre pueda sugerirlo, no tienen la misma naturaleza que las comisione especiales unicamerales, puesto que no cesan en su existencia al dictaminar sobre el asunto sometido a su conocimiento, sino que dependen, en definitiva, de lo que la ley que las haya creado les asigne como misión[1106]. Del mismo modo, su composición y funcionamiento está regulado principalmente por la ley respectiva y, de forma subsidiaria, por los reglamentos de las cámaras.

Estatuto de los diputados y senadores

La Constitución argentina dispone que para ser diputado se deben cumplir tres condiciones: (i) edad mínima de veinticinco (25) años, (ii) cuatro (04) años de ciudadanía en ejercicio[1107] y (iii) haber nacido en la provincia de elección, o tener dos años de residencia inmediata en ésta[1108]. Estos requisitos son exigibles al momento de la incorporación a la Cámara, interpretándose que los mismos deben cumplirse antes de que concluyan las sesiones preparatorias, de modo que puede ser electo alguien que no cumpla alguno de los criterios, siempre que para el momento de su juramentación haya superado dicho déficit[1109].

El texto fundamental, en cambio, consagra requisitos para ser *electo* senador, con lo cual, deben cumplirse para el momento del proceso electoral[1110]. Estos son: (i) una edad mínima de treinta (30) años, (ii) ciudadanía en ejercicio durante al menos seis (06) años, (iii) ser natural de la provincia de elección, o dos años de residencia inmediata en ella y, (iv) *«disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o una entrada equivalente»*[1111].

1106 Dirección de Servicios Legislativos, *op. cit.,* pp. 25-26.

1107 Aunque Badeni señala que *«el texto constitucional […] no distingue los conceptos de ciudadanía y nacionalidad»* (Gregorio Badeni, op. cit., p. 1376), la realidad es que el contenido del término *ciudadanía en ejercicio* no parece aludir únicamente a la nacionalidad, sino al verdadero estatus jurídico-político de habitante con derechos políticos en plenitud. En ese sentido, es materia legal la regulación del régimen de ciudadanía. Véase: Argentina. Ley n°346 de 1 de octubre de 1869, restituida por Ley n°23.059 de 9 de febrero de 1984, publicada en el Boletín Oficial de 10 de abril de 1984.

1108 Argentina. Constitución Nacional, artículo 48.

1109 Gregorio Badeni, *op. cit.,* pp. 1375-1376.

1110 *Ibid.,* p. 1383.

1111 Argentina. Constitución Nacional, artículo 55.

Este último requisito es, por supuesto y en sí mismo, incompatible con los principios democráticos y con el derecho a la igualdad y no discriminación[1112], con lo cual, acierta Sagüés *«felizmente no es exigid[o] por el derecho consuetudinario constitucional»*[1113].

La Constitución de Argentina consagra también un requisito exigible no solo a los legisladores, sino a todos quienes ocupan cargos públicos, que es el de la *idoneidad*[1114]. Este requisito fue objeto de estudio por la Corte Suprema en el afamado *fallo Bussi,* motivado por el rechazo de su diploma realizado por los diputados con el pretexto de la *inhabilidad moral* que sobre éste se producía al haber participado como funcionario de la dictadura. En el fallo, la Corte precisó *«quién está facultado para valorar el cumplimiento de ese requisito»*, declarando que *«no [es] la Cámara sino el Pueblo de la Nación el juez de esa calidad»*[1115].

En contraposición a los requisitos de elegibilidad el ordenamiento jurídico argentino fija lo que denomina *inhabilidades,* que como hemos visto con anterioridad se refieren a las causales de inelegibilidad que versan sobre personas que, en principio, cumplen con los requisitos exigidos por la Constitución, e *incompatibilidades.* Ambos asuntos son, en Argentina, materia constitucional y legal.

Las inhabilidades constitucionales operan sobre (i) los condenados judicialmente por la ruptura o el intento de ruptura del orden constitucional por la fuerza, a perpetuidad[1116], (ii) los funcionarios destituidos por el Senado a través de juicio político cuando éste lo declare así y por el

1112 Consagrado explícitamente en el artículo 16 de la Constitución Nacional y reconocido también por los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos (por ejemplo, Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 1 y 24 o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 2 y 26, entre otros) que se parangonan con ésta de acuerdo con el propio texto fundamental. Véase: Argentina. Constitución Nacional, artículo 75 numeral 22.

1113 Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 119.

1114 Argentina. Constitución Nacional, artículo 16.

1115 Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del caso "Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados" de 13 de julio de 2007. Causa B. 903. XL, p. 10.

1116 Argentina. Constitución Nacional, artículo 36, con resaltados añadidos:
Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

tiempo que determine[1117] y (iii) los legisladores que sean aquejados por inhabilidad física o moral —entiéndase, psicológica— calificada por la propia cámara[1118].

A estas tres se suman una serie de inhabilidades consagradas en una variedad de leyes[1119], las más relevantes: (i) el personal superior o subalterno de las Fuerzas Armadas en activo, (ii) los que hayan sido declarados dementes por sentencia judicial, (iii) los condenados a privación de libertad por delitos dolosos mientras dure la condena, (v) los sancionados con ciertas faltas particulares como la deserción calificada o la rebeldía —aunque se duda de la constitucionalidad de dichas incompatibilidades—, (vi) quienes hayan faltado a la obligación de votar injustificadamente y, (vii) a la inversa, están inhabilitados para ejercer la profesión de abogado los legisladores nacionales salvo en causa propia o para defensa de ciertos familiares.

En materia de incompatibilidades, la Constitución prohíbe a los legisladores nacionales: (i) detentar algún empleo o comisión en el poder ejecutivo —o judicial, añadimos— sin autorización de la Cámara, exceptuando aquellos obtenidos por la carrera administrativa[1120], (ii) ser *eclesiásticos regulares* —aquellos con voto de obediencia— o gobernadores

---

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. […]

1117 De acuerdo con Aveledo, sintetizando las ideas de Gentile: *«En caso de destitución, se debe preguntar a cada Senador, si el acusado debe ser inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas, y en caso de votar afirmativamente los dos tercios en ese sentido, así se declarará».* Véase: Ramón Guillermo Aveledo, *Juicio político… op. cit.*, p. 45.

1118 Argentina. Constitución Nacional, artículo 66.

1119 Entre ellas: (i) Argentina. Código Electoral Nacional, artículo 3°, (ii) Argentina. Ley Orgánica de los Partidos Políticos, n°23.298 de 30 de septiembre de 1985, publicada en el Boletín Oficial de 25 de octubre de 1985, artículos 33 y 128 y (iii) Ley sobre la abogacía y su ejercicio, n°22.192 de 14 de marzo de 1980, publicada en el Boletín Nacional de 24 de marzo de 1980, artículo 16 literal a. Véase: Gregorio Badeni, *op. cit.,* pp. 1392-1394.

1120 Argentina. Constitución Nacional, artículo 72. En el caso de los empleos *de escala,* que es como se denomina a los obtenidos por medio del curso de la carrera administrativa, no es posible que el legislador los desempeñe durante su mandato, estando obligado a obtener una licencia para ese tiempo. Véase: Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1396.

de la provincia que los elige[1121] y, (iii) ejercer el cargo de ministro, so pena de renunciar a éste[1122].

En último lugar cabe reseñar que la ley consagra, bajo el nombre de *inhabilidades,* una serie de incompatibilidades que señalamos a continuación[1123]: (i) ser magistrado o funcionario de los poderes judiciales —nacional, provincial o municipal— y (ii) los directivos o apoderados de empresas que mantengan contratos con el Estado nacional, provincial o municipal.

En cuanto a las prerrogativas, el modelo constitucional argentino consagra también dos: (i) la *inmunidad de opinión,* que es como se denomina a la irresponsabilidad parlamentaria y que impide que los congresistas sean *acusados, interrogados o molestados* por las opiniones o discursos que emitan *desempeñando su mandato*[1124]*,* lo que ha sido interpretado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la forma más amplia posible[1125] y; (ii) la inmunidad propiamente, que impide, de una parte, que sean arrestados desde su elección hasta el cese del cargo[1126] y que sean sujetos de proceso penal durante su mandato, salvo que la Cámara autorice el

1121 Argentina. Constitución Nacional, artículo 73: *«Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los gobernadores de provincia por la de su mando».* Sagüés apunta que el derecho constitucional consuetudinario tampoco ha admitido que sean electos gobernadores por una provincia distinta, lo que es, además, coherente con el requisito de residencia inmediata antes revisado. Véase: Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 119.

1122 Argentina. Constitución Nacional, artículo 105. Cabe destacar que la práctica legislativa en Argentina ha sido la de conceder simples licencias a los legisladores que son llamados a servir como ministros, lo que vulnera claramente el espíritu de esta cláusula, que no es otro que el de mantener la independencia entre los poderes. Sobre ello: Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 119 y Gregorio Badeni, *op. cit.,* pp. 1395-1396.

1123 Según criterio de Gregorio Badeni, *op. cit.,* pp. 1392-1393. Argentina. Ley Orgánica de los Partidos Políticos, artículo 33.

1124 Argentina. Constitución Nacional, artículo 68.

1125 Esta ha sido la doctrina ininterrumpida de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha asignado a esta prerrogativa *«debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto»* protegiendo no sólo las expresiones pronunciadas en cámara, sino todas aquellas que contengan materialmente opiniones relacionadas con la función del legislador. Entre otros: Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del caso "Cossio, Ricardo Juan c/ Viqueira, Horacio" de 17 de febrero de 2004. Causa C. 1526. XXXVI y Sentencia del caso "Rivas, Jorge s/ calumnias -causa n°4758-" de 7 de junio de 2005. Causa R. 920. XXXIX.

1126 Argentina. Constitución Nacional, artículo 69.

mismo por medio del *desafuero* adoptado por el voto afirmativo de dos terceras partes de la misma[1127].

Debe destacarse que la segunda manifestación de la inmunidad fue modificada de forma relevante a través de la *Ley de Fueros*, a través de la cual se realizó *«una suerte de interpretación mutativa por sustracción de la Constitución»*[1128]. Según su regulación, los procesos penales seguidos contra legisladores no se suspenden durante su mandato, sino que continúan con regularidad hasta tanto el legislador no atienda a una indagatoria o se deba dictar una medida que vulnere la inmunidad de arresto, en cuyo caso, deberá solicitarse el *desafuero* y la medida solo operará cuando este haya concedido[1129].

Funciones del Congreso de la Nación

La función más esencial del órgano legislativo, que es la de representación, en el caso argentino, como hemos visto al estudiar su estructura, tiene la particularidad de que se define con suprema claridad cuáles son los colectivos representados por cada una de las cámaras. En la Cámara de Diputados, corresponde la representación de la nación en pleno, sin atención a la procedencia geográfica del diputado —aunque siendo electos por circunscripciones provinciales ello juegue un rol—; mientras que, en el Senado, los sujetos representados son las provincias individualmente consideradas. Entonces, las relaciones de representación trabadas en cada cámara difieren entre sí, justificando el carácter bicameral del Congreso.

En el ejercicio de funciones políticas, el Congreso actúa en el nombramiento de dos órganos autónomos cruciales dentro de su ámbito: (i) los siete (07) auditores generales de la nación, tres (03) nombrados por cada

1127 Argentina. Constitución Nacional, artículo 70. El desafuero tiene el efecto de suspender las funciones del legislador hasta tanto se resuelva el juicio. En caso de ser declarado inocente, se reintegra a la Cámara, y en caso de ser condenado, se le tiene por separado definitivamente del cargo.

1128 Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 122.

1129 Argentina. Ley de Fueros, n°25.320 de 8 de septiembre de 2000, publicada en el Boletín Oficial de 12 de septiembre de 2000, artículo 1°.

cámara y uno (01) nombrado por acuerdo de las presidencias[1130] y (ii) el defensor del pueblo, de quien conforma la terna y elige definitivamente con voto por separado de ambas cámaras[1131].

También ejerce atribuciones políticas al corresponderle la determinación definitiva de los límites político-territoriales nacionales y provinciales[1132], legislar sobre la capital nacional, en los términos que resultan de la atribución de carácter autónomo a la Ciudad de Buenos Aires —y, en caso de cambio de la capital, legislación exclusiva—[1133], decidir sobre la *intervención federal*, cuando se den las causales constitucionales[1134] y declarar el estado de sitio por conmoción interior[1135].

Con referencia al Poder Ejecutivo, el Congreso ejerce funciones políticas fundamentales, que son: primero, la toma de posesión de la fórmula presidente-vicepresidente electa por el pueblo, para lo cual se reúne en asamblea o sesión conjunta[1136]; luego, le corresponde dictaminar, aceptando o rechazando, los motivos que generan la dimisión del presidente o vicepresidente del mismo modo[1137]; en ese mismo orden de ideas, el Congreso *«determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia»*

1130 Argentina. Constitución Nacional, artículo 85 y Ley sobre administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, n°24.156 de 20 de septiembre de 1992, publicada en el Boletín Oficial de 26 de octubre de 1992, artículos 121-123. Además, se dispone que la presidencia de la Auditoría sea propuesta por el partido opositor de mayor entidad en el Congreso.

1131 Argentina. Constitución Nacional, artículo 86 y Ley sobre la defensoría del pueblo, n°24.284 de 1 de diciembre de 1993, publicada en el Boletín Oficial de 2 de diciembre de 1993, artículo 2°.

1132 Argentina. Constitución Nacional, artículo 75 numeral 15.

1133 Argentina. Constitución Nacional, artículos 75 numeral 30 y 129, así como las disposiciones transitorias séptima y decimoquinta.

1134 Argentina. Constitución Nacional, artículos 6° y 75 numeral 31. Esta atribución fue incluida explícitamente en la reforma constitucional de 1994, luego de un uso más que problemático de esta medida en la historia argentina. El hecho de hacer reposar la decisión en el Congreso impide que se use arbitrariamente por el Poder Ejecutivo. Véase: (i) Antonio María Hernández, *op. cit.,* p. 68 y (ii) Cristian Altavilla, *op. cit.,* pp. 34-35.

1135 Argentina. Constitución Nacional, artículo 75 numeral 29.

1136 *Ibid.*, artículo 93.

1137 *Ibid.*, artículo 75 numeral 21.

cuando el vicepresidente no pueda ocuparse de ella[1138], para lo cual se dictó la *ley de acefalía* que regula el asunto[1139].

El Congreso también ejerce lo que ha sido denominado función *preconstituyente,* por la cual declara la *necesidad de reforma de la Constitución,* a través del voto afirmativo de las dos terceras partes de cada una de las cámaras, que votan separadamente, en cuyo caso, también le corresponde al Congreso iniciar la convocatoria de la convención reformadora que es, en definitiva, el órgano al que corresponde adelantar la reforma constitucional[1140].

La función administrativa del Congreso es ejercida por las cámaras a través de distintas atribuciones: cuando dictan su propio reglamento[1141]; cuando, por sí o por intermedio de sus presidencias, ejercen las potestades disciplinarias sobre los legisladores o sobre aquellos que vulneren las prerrogativas parlamentarias[1142]; cuando nombran a los miembros de sus directivas y a todos los demás funcionarios de su organización; cuando actúan como *juez de elecciones,* es decir, deciden sobre la validez de los títulos de sus miembros[1143], cuando estructuran y aprueban su presupuesto y; cuando ejercen el *derecho a compeler* sobre los miembros ausentes para formar el quórum de funcionamiento[1144].

La función de control, cuya importancia hemos reiterado en cada oportunidad en la que nos referimos a ella, encuentra en el Congreso argentino una variedad de manifestaciones. El diseño del sistema de

1138 *Ibid*., artículo 88.

1139 Argentina. Ley sobre el funcionario que desempeñará la presidencia de la nación en caso de acefalía, n°20.792 de 11 de julio de 1975, publicada en Boletín Oficial de 21 de julio de 1975 modificada por Ley n°25.716 de 28 de noviembre de 2002, publicada en Boletín Oficial de 7 de enero de 2003.

1140 Argentina. Constitución Nacional, artículo 30 y Gregorio Badeni, *op. cit.,* pp. 1579-1580.

1141 Argentina. Constitución Nacional, artículo 66: *«Cada Cámara hará su reglamento […]».*

1142 *Ídem.* Sobre las potestades disciplinarias en el marco del debate: Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 185-188 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículos 201-204.

1143 Argentina. Constitución Nacional, artículo 64.

1144 *Ídem.* Esta disposición tiene una clara inspiración en el constitucionalismo estadounidense y, si bien existen normas reglamentarias que regulan su modalidad, tal como señala Sagüés *«de hecho, no se aplican».* Véase: Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 120.

control parlamentario se apalanca en el modelo clásico de los presidencialismos[1145], pero tiene particularidades adoptadas por la reforma de 1994, siendo las más relevantes la existencia de organismos autónomos en el ámbito del Congreso destinados a ejercer control como la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo, pero sobre todo, la creación de la figura del Jefe de Gabinete y los mecanismos específicos de control que pesan sobre éste y que analizaremos en detalle[1146].

Los mecanismos concretos a través de los cuales las cámaras del Congreso ejercen control parlamentario sobre el Ejecutivo, son: (i) las autorizaciones y aprobaciones de ciertos actos, (ii) el pedido de informes, (iii) las convocatorias a ministros, (iv) las visitas mensuales e interpelaciones al Jefe de Gabinete, (v) la moción de censura, (vi) las comisiones de investigación y (vii) el juicio político.

Sobre (i) autorizaciones y aprobaciones, ambas cámaras deben autorizar la declaración de guerra por parte del presidente[1147], así como su salida del territorio nacional[1148]. También pueden las cámaras hacer una delegación legislativa, pautando los límites temporales y materiales[1149]. Por otro lado, les corresponde aprobar los tratados internacionales, y particularmente los de integración[1150], los estados de sitio por conmoción interior declarados por el presidente en su receso[1151] y, a través de la Comisión Bicameral Permanente, los decretos de necesidad y urgencia adoptados por el poder ejecutivo[1152].

El Senado, en particular, tiene una posición privilegiada en cuanto al control por vía de autorización se refiere, y es que le corresponde brindar su *acuerdo* para que el presidente lleve a cabo los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los demás jueces[1153], de

1145 Tomás Bieda, «El control parlamentario en la Argentina», *Revista POSTData,* vol. 20, n°1 (2015): 185-219, p. 188.

1146 Cristian Altavilla, *op. cit.,* pp. 25-26.

1147 Argentina. Constitución Nacional, artículos 75 numeral 25 y 99 numeral 15.

1148 *Ibid.*, artículo 99 numeral 18.

1149 *Ibid.*, artículo 76.

1150 *Ibid.*, artículo 75 numerales 22 y 24.

1151 *Ibid.*, artículo 75 numeral 29.

1152 *Ibid.,* artículo 99 numeral 3 y Ley n°26.122, artículo 10.

1153 Argentina. Constitución Nacional, artículo 99 numeral 4.

los embajadores y otros diplomáticos de alto nivel[1154] y de los oficiales de las Fuerzas Armadas[1155]. También debe pronunciarse favorablemente para la declaración del estado de sitio por ataque exterior que hace el presidente[1156].

Luego, (ii) el pedido de informes se entiende derivado de los poderes implícitos del Congreso[1157] y consiste en solicitar por escrito a los funcionarios alguna explicación sobre su proceder, respondiendo el funcionario también por escrito. Se equipara, en cierto modo, a las preguntas, por lo que han sido integradas a la categoría *interrogación parlamentaria* y el procedimiento es la presentación por parte del legislador interesado en formato de resolución para la aprobación de la cámara[1158].

Mientras tanto, (iii) lo que hemos resuelto denominar *convocatoria a ministros,* que consiste en que la cámara *«[haga] venir a su sala»* al ministro *«para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes»*[1159]. Si bien la doctrina y la práctica argentina llama a este mecanismo *interpelación*[1160]*,* lo cierto es que, dado que no es posible que de su práctica una sanción política al ministro compareciente, es más propiamente una interrogación verbal, de modo que se inserta más bien en la misma categoría de los pedidos de informes, operando en este caso de forma verbal y en directo[1161].

Por contraparte, el Jefe de Gabinete está sometido a un control más riguroso, aun estando sujeto a los mecanismos anteriores. Por un lado, (iv) debe concurrir mensualmente para informar sobre la actividad del go-

1154 *Ibid.,* artículo 99 numeral 7.

1155 *Ibid.,* artículo 99 numeral 13.

1156 *Ibid.,* artículo 99 numeral 16.

1157 María Paula Rennella, «El control parlamentario en el ordenamiento jurídico argentino», *Documentación administrativa,* nº269-270 (2004): 209-227, p. 213.

1158 Federico Saettone, «Instrumentos de control parlamentario desde una perspectiva comparada. Aplicación al caso argentino», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* nº34 (2025): 1-25, pp. 11-12.

1159 Argentina. Constitución Nacional, artículo 71.

1160 María Paula Rennella, *op. cit.,* p. 212.

1161 Federico Saettone, «Instrumentos de control parlamentario desde una perspectiva comparada. Aplicación al caso argentino»… *op. cit.,* p. 11-12.

bierno[1162] —aunque esta obligación no ha sido siempre cumplida[1163]—; pero, además, el Jefe de Gabinete puede ser *interpelado* con intención de dictar contra él una moción de censura, de modo que es el único funcionario del Poder Ejecutivo que puede ser llamado a una *interpelación* en sentido estricto.

Lo anterior guarda relación con (v) la moción de censura, que puede versar, en el caso argentino, únicamente sobre el Jefe de Gabinete. Esta es consecuencia directa de un proceso de interpelación convocado a tal efecto, por lo cual no puede operar autónomamente, sino que ocurre luego de haber sido interpelado el funcionario[1164]. El requisito para que prospere la moción de censura, que conduce a la destitución del Jefe de Gabinete, es un voto afirmativo de la mayoría absoluta de todos los miembros de ambas cámaras, con lo cual no es extraño que nunca haya prosperado una moción de este tipo durante la vigencia de la Constitución argentina[1165].

En otro sentido, las cámaras habitualmente crean (vi) comisiones especiales de investigación según hemos reseñado con anterioridad. En este apartado solo basta con señalar que, aparte de las comisiones de investigación, también tienen un rol preponderante en el control parlamentario las comisiones especiales bicamerales, que también reciben el nombre de *comisiones de seguimiento*[1166], que, si bien no tienen el mismo éxito que las anteriores, procuran operar como órganos permanentes en los que supervisar la actividad del ejecutivo.

En último lugar, (vii) el juicio político o *impeachment,* que está delimitado en sujetos y causales por la Constitución, pudiendo aplicarse al presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros y magistrados de la Corte Suprema por: mal desempeño, delitos en el ejercicio de funciones o crímenes comunes[1167].

1162 Argentina. Constitución Nacional, artículo 101.

1163 María Paula Rennella, *op. cit.,* pp. 216-217.

1164 Argentina. Constitución Nacional, artículo 101.

1165 Federico Saettone, «Instrumentos de control parlamentario desde una perspectiva comparada. Aplicación al caso argentino»… *op. cit.,* p. 15.

1166 Tomás Bieda, *op. cit.,* p. 190.

1167 Sobre las causales se pronuncia Sagüés señalando que: (i) el mal desempeño, aunque concepto elástico, debe ser interpretado razonablemente a partir de hechos de máxima

La Cámara de Diputados tiene el derecho exclusivo de formular la acusación[1168], para lo cual requiere voto afirmativo de dos terceras partes de los presentes, luego de haber tramitado la investigación por intermedio de la comisión permanente de juicio político[1169]. Formulada la acusación, corresponde al Senado *«juzgar en juicio público»*[1170] al funcionario, tomando los senadores un juramento especial y convirtiéndose en un verdadero recinto de juicio[1171], luego del cual el Senado puede condenar con el voto de dos terceras partes de los presentes[1172].

Para concluir, como referencia a la función legislativa, lo primero que cabe decir es que las cámaras son colegisladoras, y que el ámbito de legislación del Poder Nacional está determinado constitucionalmente[1173]. En Argentina, a diferencia de los casos latinoamericanos anteriores, no existe una tipología de ley. Todo acto aprobado por el Congreso siguiendo el procedimiento respectivo se encuentra en la misma jerarquía jurídica, y reciben el nombre de ley, aun cuando el poder legislativo pueda dar algún apelativo tan solo estético al texto.

La fase de iniciativa del proceso legislativo consiste en la presentación del proyecto de ley ante cualquiera de las cámaras, con las siguientes excepciones: las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas de-

---

gravedad; (ii) el delito en el ejercicio de funciones pretende destituir a la persona para que la justicia determine la comisión de los mismos y; (iii) los crímenes comunes deben entenderse como *delitos graves* contenidos en la legislación penal. Véase: Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* pp. 146-147.

1168 Argentina. Constitución Nacional, artículo 53.

1169 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 90.

1170 Argentina. Constitución Nacional, artículo 59.

1171 De acuerdo con el criterio de la Corte Suprema, el Senado es un verdadero *tribunal de juicio o enjuiciamiento* cuando actúa en el juicio político. Es por ello que, cuando el juicio es sobre el presidente de la república, quien está llamado a presidir el Senado es el presidente de la Corte Suprema de Justicia y no el vicepresidente, tal como en los Estados Unidos. Véase: Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del caso "Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja" de 9 de diciembre de 1993. Causa C. 1526. XXXVI, en *Fallos* 316:2940 (número de tomo y página de la jurisprudencia completa de la Corte).

1172 El efecto de la condena, como hemos dicho anteriormente, no es otro que el de la destitución del acusado, y en caso de que la misma mayoría así lo decida, la inhabilidad para ocupar cargos de forma permanente. Argentina. Constitución Nacional, artículo 60.

1173 Argentina. Constitución Nacional, artículo 75.

berán iniciarse en Diputados[1174], mientras que del Senado deben emanar las leyes sobre coparticipación y las referentes al desarrollo equitativo de las distintas provincias[1175].

Los titulares de iniciativa legislativa son los legisladores en cualquier número, el presidente de la República —por sí mismo o a través del Jefe de Gabinete—[1176], y los ciudadanos en número de al menos uno coma cinco por ciento (1,5%) del registro electoral y provenientes de al menos seis (06) distritos electorales[1177] —esta iniciativa popular solo puede interponerse ante la Cámara de Diputados y no puede versar sobre reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto o materia penal[1178]—.

A continuación, la fase constitutiva del proceso ocurre en las cámaras sucesivamente. En la cámara de origen, el proyecto primero se envía a la comisión permanente que debe producir un dictamen sobre el mismo[1179], el cual luego es debatido *en recinto,* necesariamente en dos ocasiones: una discusión *en general* y otra *en particular*[1180] —la discusión en particular puede ser delegada por el pleno en las comisiones, implicando que la decisión de estas sustituye su propia votación[1181]—.

Aprobado el proyecto en la cámara de origen, el proyecto obtiene *media sanción* y pasa a la cámara revisora —la cual lleva a cabo el mismo procedimiento de revisión por comisión y dos discusiones—. En este estadio, se dan distintas situaciones de acuerdo con la decisión de la segunda cámara: (i) si aprueba el proyecto, se sanciona la ley; (ii) si rechaza el proyecto, éste fenece y (iii) si practica modificaciones al proyec-

1174 *Ibid.*, artículo 52.

1175 *Ibid.,* artículo 75 numerales 2 y 19.

1176 *Ibid.,* artículos 77 y 101 numeral 6.

1177 Argentina. Ley sobre iniciativa legislativa popular, n°24.747 de 27 de noviembre de 1996, publicada en el Boletín Oficial de 24 de diciembre de 1996, artículo 4°.

1178 Argentina. Constitución Nacional, artículo 39.

1179 (i) Congreso de la Nación, *Proceso de formación y sanción de una ley nacional* (Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2017), p. 5 y (ii) María Baron, *Manual 2. Formación y sanción de leyes en el poder legislativo* (Buenos Aires: CIPPEC, 2003), pp. 31-32.

1180 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 144 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 161.

1181 Argentina. Constitución Nacional, artículo 79.

to, retorna a la cámara de origen, que puede aceptar las modificaciones —sancionando el proyecto— o puede insistir en la redacción original, sancionando el proyecto con la redacción original[1182].

Cuando ambas cámaras han aprobado el proyecto, pasa al poder ejecutivo para su promulgación, que es la fase integradora de la eficacia. El presidente tiene diez (10) días para decidir sobre la promulgación, so pena de que ocurra automáticamente al vencer dicho lapso. Si no opone objeciones, la ley se promulga y publica. En caso de hacer *observaciones* totales o parciales, se considera que ejerce el poder de veto, retornando el proyecto a las cámaras, las cuales solo pueden sobrescribir el veto con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros —se llevan a cabo dos votos distintos, uno en cada cámara, y ambas deben obtener la mayoría necesaria— sin lo cual, se sostiene el veto[1183].

Régimen de trabajo del Congreso de la Nación

La reforma constitucional de 1994 incluyó una modificación especialmente relevante para el funcionamiento del Congreso, que es el aumento del período de sesiones del mismo. Así, las cámaras se reúnen ordinariamente *«todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre»*[1184]. Tal como el caso de los Estados Unidos, las cámaras funcionan en simultáneo y ninguna podrá suspender unilateralmente sus sesiones por más de tres días[1185].

Las sesiones de las cámaras se clasifican en: preparatorias, ordinarias, de prórroga y extraordinarias[1186]. Los reglamentos de las cámaras también distinguen entre sesiones *ordinarias* o *de tablas* y sesiones *especiales,*

1182 *Ibid.*, artículo 81. En este apartado es relevante señalar que la Constitución indica que en el voto por el que se modifica el proyecto de ley en la segunda cámara debe registrarse si la mayoría aprobatoria fue absoluta o de dos terceras partes, puesto que al regresar el proyecto a la cámara de origen esta deberá equiparar la misma mayoría para poder insistir en su redacción original. Véase: María Baron, *op. cit.,* pp. 34-36.

1183 Argentina. Constitución Nacional, artículos 80 y 83.

1184 *Ibid.,* artículo 63.

1185 *Ibid.,* artículo 65.

1186 Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1463.

siendo las segundas las que se celebran por fuera de los días y horas acordados al inicio del año legislativo[1187].

Las sesiones preparatorias tienen el objeto *«de avanzar o concluir con la organización interna de cada Cámara»*[1188], y se convocan con antelación al inicio del período anual. En estas se designan los días y horas para las sesiones ordinarias, se nombran los miembros de las comisiones permanentes y se examinan los títulos y diplomas de los legisladores, para llevar a cabo su incorporación a la cámara.

Las sesiones ordinarias son aquellas que ocurren dentro del período de sesiones regular, en las cuales las cámaras pueden ejercer todas las potestades constitucionales. Las sesiones de prórroga y extraordinarias son convocadas por el poder ejecutivo, distinguiéndose entre ellas porque en las primeras los asuntos a tratar son los que quedaron sin concluirse en el período de sesiones, mientras que el temario de las segundas es delimitado por el poder ejecutivo y corresponden a temas de *grave interés*[1189].

El trámite de las sesiones está materialmente delimitado por el orden del día o plan de labor, que se determina en la comisión o plenario. En la Cámara de Diputados, los tiempos de intervención están determinados por el número de diputados que tenga el bloque del que forma parte el mismo[1190]; en el Senado, todos los senadores tienen la misma asignación de tiempo[1191]. Ambas cámaras asignan el orden de palabra según la

1187 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 30 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 17.

1188 Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1464.

1189 Argentina. Constitución Nacional, artículo 63. También puede consultarse: (i) Gregorio Badeni, *op. cit.,* pp. 1466-1470 y (ii) Néstor Pedro Sagüés, *Constituciones… op. cit.,* p. 120.

1190 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículos 150 y 158.

1191 Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículos 163 y 172.

misma regla[1192] y se les da preferencia en los debates a los denominados *miembros informantes* y *autores* de los proyectos que están en discusión[1193].

El quórum de funcionamiento de ambas cámaras es la mayoría absoluta de sus miembros[1194] lo cual no es necesariamente equiparable a la mitad más uno[1195], para la determinación de ese número se toma en cuenta el total de miembros de la respectiva cámara, sin que importe, en definitiva, cuántas vacantes pudiese haber en el momento determinado, visto que ellas son cubiertas de acuerdo con lo previsto en el régimen legal[1196].

En cuanto a la votación respecta, las cámaras registran tres tipos de voto: (i) el voto por medios mecánicos o electromecánicos, (ii) el voto nominal y (iii) el voto por signos[1197]. Los primeros dos coinciden en que se registra explícitamente el sentido del voto de cada congresista y son el mecanismo de voto regular. El voto por signos consiste en levantar la mano o ponerse de pie, y en el Senado está limitado a ciertas resoluciones según el reglamento[1198]. La presidencia de la Cámara da a conocer el sentido de su voto antes de la votación, mientras que la presidencia del Senado lo hace al finalizar ésta. Los votos pueden ser *por la afirmativa* o *por la negativa,* reservándose la posibilidad de abstención a autorización de la cámara[1199].

1192 El orden de los oradores: (i) el miembro informante de la comisión, (ii) el miembro informante de la minoría, (iii) el autor del proyecto, (iv) el legislador que represente al bloque y (v) quienes la soliciten, en ese orden. Véase: Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 137 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 150.

1193 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 139 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 151.

1194 Argentina. Constitución Nacional, artículo 64.

1195 Gregorio Badeni, *op. cit.,* p. 1472:

La Constitución exige la mayoría absoluta y no la mitad más uno de la totalidad de bancas. De modo que si el órgano consta de noventa y nueve bancas, el quórum estará dado por la asistencia de cincuenta de sus miembros y no de cincuenta y uno.

1196 *Ídem.*

1197 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 189 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 205.

1198 Tan solo para «*los proyectos de decreto, resolución, comunicación o declaración*». Argentina. Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 205.

1199 Argentina. Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 197 y; Cámara de Senadores. Reglamento de la Cámara de Senadores, artículo 212.

El régimen de mayorías dentro del Congreso argentino se distingue en dos órdenes: la mayoría puede ser absoluta o especial —por especial debe entenderse dos terceras partes— y se establece sobre los miembros de la cámara presentes o sobre el total de ellos. Claro está, cuando una decisión exige una mayoría superior a la del quórum, este debe entenderse sobrescrito, puesto que solo puede tomarse la decisión con el número de miembros mínimo exigido para ella.

La mayoría regularmente requerida es la mayoría absoluta de los miembros presentes, ello es, la mitad más uno de los legisladores que están en cámara para el momento de la votación. Si la Constitución no exige una mayoría diferente, basta con la mayoría absoluta de los presentes para la toma de cualquier decisión.

Luego, se exige mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras para solicitar la interpelación del Jefe de Gabinete y para dictar la moción de censura en su contra[1200], para delegar la discusión en particular de un asunto en las comisiones permanentes[1201], para aprobar tratados de integración supranacional[1202] y para adoptar las siguientes leyes: sobre iniciativa popular, sobre consulta popular, sobre coparticipación, sobre el régimen electoral o los partidos políticos, sobre la Auditoría General de la Nación, sobre el régimen de decretos de necesidad y urgencia y delegación legislativa y sobre el Consejo de la Magistratura[1203].

La mayoría especial de los presentes se exige para acusar y condenar en juicio político[1204], para corregir disciplinariamente a un legislador[1205], para dictar el *desafuero* de un miembro de la cámara[1206], para revocar el veto ejercido por el presidente sobre una ley[1207], para nombrar al Defen-

1200 Argentina. Constitución Nacional, artículo 101.

1201 *Ibid.,* artículo 79.

1202 *Ibid.,* artículo 75 numeral 24.

1203 *Ibid.,* artículos 39, 40, 75 numeral 2, 77, 85, 99 numeral 3 y 114, respectivamente.

1204 *Ibid.,* artículos 53 y 59.

1205 *Ibid.,* artículo 66.

1206 *Ibid.,* artículo 70.

1207 *Ibid.,* artículo 83.

sor del Pueblo[1208] y, en el Senado, para aprobar el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia[1209].

Por otro lado, la mayoría especial de los miembros totales solo es exigida para dos decisiones, la declaratoria de necesidad de una reforma constitucional —función preconstituyente—[1210] y para autorizar la denuncia por parte del poder ejecutivo de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como para darle jerarquía constitucional a aquellos que no están explícitamente así designados por la Constitución[1211].

Brasil. Democracia a gran escala

El último de los casos que analizaremos corresponde a otro de nuestros vecinos, el gigante de Latinoamérica, la República Federativa de Brasil. Si bien encaja perfectamente en la categoría que hemos esbozado, es decir, un presidencialismo democrático con afinidad al caso venezolano, goza, al mismo tiempo, del estatus del más *particular* entre ellos. Y es que las particularidades de Brasil no se agotan en el ámbito lingüístico, sino que se manifiestan también en su historia constitucional y, por lo tanto, en el modelo democrático que han resuelto adoptar.

La independencia de Brasil ocurrió, en distingo de los procesos de Hispanoamérica, sin un levantamiento colonial ni una guerra. Por el contrario, el tránsito se inició con la declaración del territorio como parte del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve, y posteriormente, por el otorgamiento de la independencia por el príncipe regente Pedro, quien luego asumiría como el emperador Pedro I, quien otorgó la Constitución Imperial —luego de disolver la Asamblea Constituyente— en 1824[1212]. Nació así Brasil a contravía del resto de América Latina, con una Constitución *sui generis «que no sufrió la debida influencia de las nuevas ideas*

1208 *Ibid.,* artículo 86.

1209 *Ibid.,* artículo 99 numeral 4.

1210 *Ibid.,* artículo 30.

1211 *Ibid.,* artículo 75 numeral 22.

1212 Adriano Sant'Ana Pedra, «Historia constitucional de Brasil», en *Historia constitucional de Iberoamérica*… *op. cit.,* pp. 102-103.

liberales y se inspiró en el modelo europeo»[1213], lo cual justifica que adoptara el modelo monárquico y —aunque no formalmente— parlamentario[1214].

Tomaron seis décadas y media para que Brasil dejara atrás aquel modelo, cuando en 1889 se declaró la República, y con ello, otros dos rasgos nucleares del constitucionalismo brasileño: el sistema presidencial y el federalismo[1215]. El primero, por la inspiración norteamericana que ya entonces se había asentado en toda la América española[1216] y el segundo, como consecuencia histórica del proceso de poder que había surgido en la colonia, afectado por la magnitud y complejidad territorial[1217] .

En lo subsecuente Brasil receptó la influencia del Estado Social, aunque rápidamente aquello fue sustituido por el *Estado Novo,* de influencia fascista y que, si bien adoptó un texto constitucional, este nunca se cumplió[1218], con lo que se ha dicho que el mismo período constituyó *«una dictadura pura y simple»*[1219]. Luego del regreso de la democracia, Brasil tuvo una brevísima, pero no irrelevante, experiencia de parlamentarismo, solución política de las fuerzas armadas para permitir la asunción de João Goulart como presidente[1220]. Este sistema sería luego repelido por medio de un plebiscito en 1963, con lo cual se reinstaló el presidencialismo de forma definitiva[1221].

Entre 1964 y 1988 gobernó en Brasil una terrible dictadura militar instalada por un golpe de Estado —o *movimiento político militar*[1222]— que regentó al país mutilando la democracia y el federalismo. El régimen

1213 *Ibid.,* p. 104.

1214 Luiz Pinto Ferreira, *Curso de Direito Constitucional,* 9ª edición (Brasil: Saraiva, 1998), p. 50: *«Conviene señalar que la Constitución no estableció formalmente el parlamentarismo. Tras las grandes luchas políticas […] comenzó a surgir en Brasil la práctica del parlamentarismo […]».*

1215 Virgílio Afonso Da Silva y Thomaz Pereira, «The Constitution of Brazil in context», en *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America… op. cit.*, p. 58.

1216 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 51.

1217 Adriano Sant'Ana Pedra, *op. cit.,* p. 101: *«La dispersión del poder político durante la colonia y el desarrollo de centros efectivos de poder local vendrán a repercutir en la formación política de Brasil en la fase imperial y en los primeros tiempos de la fase republicana».*

1218 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 57.

1219 Adriano Sant'Ana Pedra, *op. cit.,* p. 118.

1220 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* pp. 59-60.

1221 *Ídem.*

1222 Adriano Sant'Ana Pedra, *op. cit.,* p. 124.

brasilero tuvo una singularidad con respecto al resto de las dictaduras militares latinoamericanas de la época, según reseña Figueiredo:

> Diferentemente de los otros regímenes militares en el Cono Sur (Chile, Uruguay y Argentina), los generales-presidentes brasileños no cerraron el Congreso Nacional ni prescribieron a los partidos políticos; mantuvieron las elecciones a intervalos regulares, pero con varias restricciones autoritarias –en un esfuerzo para vender la imagen de una "democracia relativa". Así, la transición (o transacción) a la democracia se procesó sin rupturas entre 1974 y 1985[1223].

De esa forma, la institucionalidad simulada de la dictadura operó en favor de la democratización, que encontró su cumbre en la adopción de la Constitución de 1988, elaborada con un alto nivel de participación social[1224], que configura, al mismo tiempo y de forma paradigmática, un rechazo al modelo autoritario militar y el resultado político específico de una transición prolongada, negociada y gradual[1225]. En buena medida, eso explica que la Constitución de Brasil se cuente entre las más largas del mundo[1226], consecuencia de una regulación amplia —de diversos aspectos— y detallada —con reglas concretas—[1227]. Esta Constitución, con las enmiendas hasta la fecha, y concretamente el Poder Legislativo que consagra en el *Congreso Nacional*, el que estudiaremos para extraer lecciones.

Estructura del Congreso Nacional

El Congreso de Brasil tiene una estructura bicameral, por cuanto se compone de la Cámara de Diputados y el Senado Federal[1228]. Desde el

1223 Marcelo Figueiredo, «La evolución político-constitucional de Brasil», *Estudios Constitucionales,* año 6, nº2 (2008): 209-246, 217.

1224 Adriano Sant'Ana Pedra, *op. cit.,* p. 133.

1225 Virgílio Afonso Da Silva y Thomaz Pereira, *op. cit.,* p. 59.

1226 Véase: Gerardo Fernández, «Maximalismo y minimalismo constitucional», en *Perspectivas y desafíos del Estado Constitucional de Derecho,* coordinado por Rafael Badell, Cecilia Sosa y Miguel Mónaco (Caracas: ACIENPOL-abediciones, 2025): 209-220, p. 217.

1227 Virgílio Afonso Da Silva y Thomaz Pereira, *op. cit.,* p. 60.

1228 Brasil. Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, adoptada en Brasilia el 5 de octubre de 1988, con las 135 enmiendas aprobadas hasta la fecha de 20 de diciembre de 2024 (en lo sucesivo, Constitución Federal), artículo 44. Consultada de «Constituição da República Federativa do Brasil de 1988», *Planalto (Presidencia de la República),* acceso en septiembre de 2025. Disponible en: https://goo.su/VE5aUl.

propio nombre de la cámara alta, se revela cuál es el fundamento del bicameralismo en Brasil, que no es otro que la forma de Estado federal. Antes hemos destacado que el federalismo es una de las características esenciales del constitucionalismo brasilero. Sin embargo, las diferencias naturales y políticas entre los Estados, cuyas capacidades, además, fueron cercenadas en las dictaduras del *Estado Novo* y del *Movimiento,* legaron a la democracia una desigualdad profunda entre regiones, elevando aún más dudas alrededor de la *cuestión federal.*

La Constitución hace, a modo de principio, la siguiente declaración: *«La Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo […]»*[1229], mientras que *«El Senado Federal se compone de representantes de los estados y del Distrito Federal […]»*[1230]. Como en los casos de federaciones que hemos examinado antes, la norma fundamental distingue claramente el sujeto representado por una y otra cámara, asignando al Senado la representación de los Estados. En el debate constituyente se reivindicó la existencia del Senado en la federación brasileña señalando que:

> […] Puede que el Senado no tenga tanta importancia ni sea tan significativo en países con igualdad entre regiones, como Alemania o Francia. Pero, en un país con profundas y graves disparidades regionales, como es el caso de Brasil, el Senado de la República es indispensable para el equilibrio del sistema federal. La única garantía que tienen los estados pequeños, los estados más pobres, de que tendrán derecho a un voto equilibrado frente a los estados más poderosos, los estados económicamente fuertes, es la actuación de la Cámara Alta, del Senado de la República[1231].

Aun así, como veremos luego con detalle, la simetría de funciones entre las cámaras del Congreso pareciera derrotar la idea del Senado como cámara federal, puesto que, si bien tiene competencias exclusivas, casi ninguna está relacionada con las entidades federadas[1232]. No en balde,

1229 *Ibid.,* artículo 45.

1230 *Ibid.,* artículo 46.

1231 Consultado de: Vitor Ortiz Amando de Barrios, «O bicameralismo brasileiro: análise e perspectivas» (tesis de grado, Universidade de Sao Paulo, 2014), p. 55. Disponible en: https://bdta.abcd.usp.br/item/003169811.

1232 *Ibid.,* pp. 58-59: *«Específicamente en lo que respecta a la cuestión federal, el Senado tiene como competencias exclusivas las previstas en el art. 52, inc. V, VI, VII, VIII y IX, relativas a las operaciones financieras, las deudas y los créditos de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios».*

el hecho de que a los senadores corresponda representar a los Estados tiene como consecuencia lógica que en ejercicio de cualquiera de sus atribuciones tendrán presentes sus intereses, orientando así la acción política de la cámara alta.

Siguiendo esa idea, el hecho de que el Senado tenga poderes que resultan incluso en un ligero predominio frente a la Cámara de Diputados[1233], refleja que la *cuestión federal* efectivamente opera como supuesto fundamental del bicameralismo brasileño, verificando que la cuestión federal es intensa, pero la misma opera a través de instrumentos variados, permeando todas las actividades del Senado, razón por la que no es necesario delimitar algunas competencias exclusivas en dicha materia.

Composición del Congreso Nacional

El Senado Federal de Brasil está compuesto un total de ochenta y un (81) miembros, electos a razón de tres (03) senadores por cada Estado y el mismo número por el Distrito Federal, los cuales tienen un período de ocho (08) años[1234]. La membresía del Senado Federal se altera con cada legislatura, que tiene una duración de cuatro (04) años[1235], de modo que la renovación del Senado es incompleta cada vez, determinándose que en cada proceso se escogen, alternativamente, un tercio y dos tercios de los senadores[1236].

La regla para la elección de miembros del Senado es el principio mayoritario[1237], esta decisión encuentra justificación en la idea de que el sistema electoral sea coherente en todo momento. Como destaca Salgado *«[…] la existencia de un único cargo en disputa excluye la aplicación del sistema proporcional. Esto sucede […] cuando el Senado es renovado por un [tercio]»*[1238], así,

1233 Caetano Pereira de Araujo, «O bicameralismo na constituição de 1988», en *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois,* vol. II, coordinado por Bruno Dantas et al. (Brasilia: Senado Federal, 2008), pp. 4-8.

1234 Brasil. Constitución Federal, artículo 46 §1.

1235 *Ibid.,* artículo 44, parágrafo único.

1236 *Ibid.,* artículo 46 §2.

1237 *Ibid.,* artículo 46: *«El Senado Federal se compone de representantes de los estados y del Distrito Federal, elegidos según el principio mayoritario»* (resaltados añadidos).

1238 Eneida Desiree Salgado, «Notas sobre el sistema electoral de Brasil», *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral,* n°6 (2011): 201-227, p. 207.

la adopción del sistema mayoritario en las elecciones en las que se renuevan dos tercios del Senado —es decir, cuando cada circunscripción escoge dos senadores— preserva la coherencia del modelo electoral, al establecer un único conjunto de reglas electorales para la formación de la cámara[1239].

En contraposición, la Cámara de Diputados tiene un total de quinientos trece (513) escaños, electos para períodos de cuatro (04) años. Si bien el número no es fijado por la Constitución, sino que se delega en una *ley complementaria*[1240], la norma fundamental si declara dos reglas relevantes: (i) el sistema proporcional como sistema electoral y (ii) un número mínimo y otro máximo de diputados escogido por cada Estado y el Distrito Federal[1241].

Las especificidades del (i) sistema proporcional brasilero son expuestas en el Código Electoral[1242], y en síntesis son las siguientes: es un modelo de *cociente electoral*, en donde los votos se emiten a través de listas abiertas[1243]. Explica Pinto Ferreira:

> De acuerdo con este método, se divide el número total de votos válidos de cada circunscripción electoral entre el número de escaños de la Cámara que se deben cubrir, obteniéndose así el cociente electoral. A continuación, se divide el número de votos válidos del partido por el cociente electoral, y se obtiene el cociente partidario. Este representa el número de escaños obtenidos por cada partido político en la Cámara[1244].

1239 Esto es, además, una tradición histórica que recorre toda la historia republicana de Brasil: *«Para la composición del Senado de Brasil siempre se ha adoptado el principio de mayoría de votos».* Véase: *Ibid.,* p. 223.

1240 Brasil. Constitución Federal, artículo 45 §1. La norma que se adoptó siguiendo ese mandato fue: Brasil. Ley Complementaria n°78/93 de 30 de diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Unión (DOU) de 5 de enero de 1994.

1241 Brasil. Constitución Federal, artículo 45.

1242 Brasil. Ley n°4.737 de 15 de julio de 1965 que dicta el Código Electoral (norma que ha sido recurrentemente enmendada y reformada por actos normativos posteriores), originalmente publicado (con rectificaciones) en el DOU de 30 de julio de 1965, artículos 105-113.

1243 Véase: Eneida Desiree Salgado, «Notas sobre el sistema electoral de Brasil»… *op. cit.,* p. 209.

1244 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 226.

Dentro de la asignación correspondiente a cada partido, como consecuencia de la *lista abierta,* ocupan escaños aquellos candidatos que hayan obtenido al menos el voto de al menos diez por ciento (10%) del *cociente electoral,* en orden descendiente, desde el más votado hasta el que menos.

Ahora, (ii) cuando la Constitución determina que todo Estado —incluye al Distrito Federal— elegirá, al menos a ocho (08) diputados y como máximo setenta (70)[1245], afecta gravemente la proporcionalidad en la representación, lo que ha sido clasificado como *malaporcionamiento*[1246]. A ello debe sumarse que, aunque se faculta al Tribunal Superior Electoral a ajustar el número de escaños correspondiente a cada Estado el año antes de las elecciones, de acuerdo con las variaciones demográficas, desde 1993 ello ha sido imposible[1247].

Tanto los senadores como los diputados cuentan con suplentes, cuya convocatoria ocurre en casos de fallecimiento, renuncia o asunción de un cargo ejecutivo[1248]. En la Cámara de Diputados, la ausencia de un miembro es suplida por un candidato de la misma lista que no haya resultado electo, según orden decreciente[1249], consecuencia inmediata del sistema electoral asumido para la cámara baja. Los senadores, por su parte, son electos con dos suplentes[1250], aunque cabe destacar que la figura de la suplencia en el Senado ha sido particularmente polémica, puesto que sus identidades no eran conocidas por los electores, situación que fue corregida tan solo en 2009, cuando la legislación obligó a que los nombres de los suplentes fueran revelados en los artículos de campaña electoral[1251].

1245 Brasil. Constitución Federal, artículo 45 §1. La misma norma define cuatro (04) como el número mínimo de diputados que corresponde a cada territorio federal.

1246 Ana Cláudia Santano y Marina Olmeda García, «Semejanzas y diferencias entre la Constitución Federal de Brasil de 1988 y la mexicana respecto del parlamento», *Revista de Investigações Constitucionais,* vol. 3, n°3 (2016): 105-116, p. 110.

1247 *Ídem.*

1248 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 320: *«La Constitución actual […] establece que la convocatoria solo (únicamente) se produce en caso de fallecimiento, renuncia o nombramiento para el cargo de ministro de Estado».*

1249 Brasil. Código Electoral, artículos 112-113.

1250 Brasil. Constitución Federal, artículo 46 §3.

1251 Véase: Ana Cláudia Santano y Marina Olmeda García, *op. cit.,* p. 111.

Órganos del Congreso Nacional

La operación de las cámaras del Congreso Nacional, como institución colegiada, ocurre con el concurso de ciertos algunos órganos, a los cuales dedicaremos las próximas páginas, ellos son: (i) las *mesas diretoras* de cada cámara, (ii) las *bancadas* y *blocos parlamentares,* (iii) las *lideranças* y (iv) las comisiones parlamentarias.

Mesas directivas

Las cámaras del Congreso Nacional cuentan con un órgano directivo que se denomina *Mesa diretora* en la Cámara de Diputados y *Mesa do Senado Federal* en el Senado Federal[1252]. La composición de ambas consiste, de acuerdo con los reglamentos, en la presidencia, compuesta por el presidente y dos vicepresidentes, y la secretaría, compuesta por cuatro secretarios y cuatro suplentes[1253]. Todos los miembros de la mesa son seleccionados de entre los miembros de la cámara, a través de un proceso de votación secreta[1254], para un período de dos años, estando vedada la reelección dentro de la misma legislatura[1255].

La Constitución consagra una regla general en cuanto a la composición de las mesas y de las comisiones, procurando, en tanto sea posible, la representación proporcional de los bloques parlamentarios[1256]. En la

1252 Además, en el Senado la membresía de la mesa directiva coincide con la de la *Comissão Diretora,* si bien el reglamento las distingue funcionalmente, asignando a la mesa asuntos más de orden político y a la comisión funciones administrativas. Véase: Paulo Magalhães Araujo, «Organização legislativa no Congresso Nacional: uma comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados», *Revista Estudos Institucionais,* vol. 3, nº2 (2017): 1163-1215, p. 1202.

1253 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, adoptado por Resolución nº17 de 1989 de la Cámara, de 21 de septiembre de 1989 (incluye todas las modificaciones hasta la fecha), artículo 14 §1 y §2 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, adoptado por Resolución nº93 de 1970, texto consolidado de acuerdo con el Acto nº15 de 2022 de la Comisión Directora (actualizado hasta la fecha), artículo 46.

1254 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 7° y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 60.

1255 Brasil. Constitución Federal, artículo 57 §4. También (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 5° y Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 59.

1256 Brasil. Constitución Federal, artículo 58 §1: *«En la constitución de las Mesas y de cada comisión, se garantiza, en la medida de lo posible, la representación proporcional de los partidos o bloques parlamentarios que participan en la respectiva Cámara».* También (i) Brasil. Cámara de Dipu-

Cámara de Diputados, los líderes parlamentarios están impedidos de formar parte de la mesa[1257] y la *minoría* tiene garantizado un puesto de la mesa, incluso si por proporcionalidad no le correspondiera[1258]. Magalhães señala que: *«En general, esta norma influye tanto en el número como en la importancia de los cargos que ocupan los partidos: los partidos más grandes tienen derecho a más escaños y, por lo general, ocupan los de mayor importancia»*[1259].

En general, la mesa directiva de la cámara *«regula el funcionamiento del poder legislativo y administra su estructura funcional»*[1260], en ese sentido, tienen una larga lista de atribuciones, tanto de forma colegiada como el respectivo presidente, de forma individual[1261]. Esto último tiene mayor relevancia en el Senado, puesto que el reglamento acumula más funciones en el presidente, especialmente aquellas relativas con el trámite legislativo[1262]. Mientras tanto, los vicepresidentes están llamados a suplir al presidente en su orden cuando éste no pueda ejercer sus funciones[1263].

Los presidentes de las cámaras también tienen dos restricciones clave: en caso de querer participar en los debates y trámites legislativos, debe abandonar la presidencia y dejarla a su sustituto, sin poder reincorporarse hasta que se haya culminado el asunto; por lo regular, no tiene permitido ejercer el voto, salvo en caso de empate, para romperlo, o en las elecciones que se realizan de forma secreta[1264].

---

tados. Reglamento Interno, artículo 8° y Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 59 §3.

1257 Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 14 §5 y 9° §5.

1258 *Ibid.,* artículo 8° IV, §3.

1259 Paulo Magalhães Araujo, *op. cit.,* p. 1203.

1260 *Ibid.,* p. 1201.

1261 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 15 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículos 48-58. Véase también: Paulo Magalhães Araujo, *op. cit.,* p. 1205.

1262 Paulo Magalhães Araujo, *op. cit.,* p. 1206.

1263 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 18 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículos 52-53.

1264 *Ibid*, artículos 17 VI, §1-2 y 50-51, respectivamente.

Bancadas y bloques parlamentarios

El glosario de términos legislativos del Congreso Nacional define bancada parlamentaria como *«Agrupación organizada de parlamentarios, que puede estar prevista en el reglamento o basarse en agendas o intereses […]»*[1265], las bancadas que reconocen los reglamentos explícitamente son las llamadas bancadas partidarias, que agrupan a todos los legisladores que fueron electos por un mismo partido[1266]. En el mismo sentido, por bloque parlamentario se entiende *« Alianza de representaciones parlamentarias de dos o más partidos políticos que pasan a actuar en la Cámara Legislativa como una sola bancada, bajo un liderazgo común »*[1267].

De modo que la modalidad *natural* de asociación entre congresistas es la bancada parlamentaria, y cuando los partidos tengan entre sí coincidencias o favorezca a sus intereses comunes, los miembros de varios partidos se estructuran bajo un único bloque que los afilia a todos. Este punto es particularmente relevante para partidos de menor tamaño, puesto que les favorece para impactar la toma de decisiones y conformar los órganos del Congreso.

El tamaño mínimo de los bloques está definido en los reglamentos: En la Cámara de Diputados es un tres por ciento (3%) de los miembros, es decir, dieciséis (16) diputados y en el Senado es un diez por ciento

1265 «Termo: Bancada Parlamentar», *Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional),* acceso en septiembre de 2025. Disponible en: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/bancada_parlamentar. La definición también reconoce un segundo sentido de la palabra, por la cual se refiere como bancada a un grupo de legisladores que tienen objetivos e intereses comunes, con independencia de los partidos que conforman; estas son las denominadas *bancadas temáticas,* como la bancada *ruralista* o *evangélica* que tienen importante impacto en la vida política-legislativa de Brasil. Véase: Tiago Otani, «Bancadas temáticas: o que são e como agem no Congresso Nacional?» (publicado el 15 de agosto de 2019), *Politize,* acceso en septiembre de 2025. Disponible en: https://www.politize.com.br/bancadas-tematicas/.

1266 En el mismo sentido, la Ley sobre Partidos Políticos dispone que los partidos políticos encuentran su expresión y funcionamiento en las casas legislativas a través de las bancadas parlamentarias. Véase: Brasil. Ley n°9096 de 19 de septiembre de 1995, publicada en el DOU de 20 de septiembre de 1995, artículo 12.

1267 «Termo: Bloco Parlamentar», *Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional),* acceso en septiembre de 2025. Disponible en: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/bloco_parlamentar.

(10%), equivalente a nueve (09) senadores[1268]. Aquellos partidos que no alcancen el tamaño mínimo y decidan no afiliarse en bloque, aunque actúen organizadamente, no adquieren los beneficios orgánicos atribuidos a la figura del bloque.

Aparte de las bancadas partidarias y los bloques, los reglamentos también instituyen la *mayoría* y la *minoría*. La *mayoría* está integrada, en principio, por el bloque parlamentario que agrupe a la mayoría absoluta de los miembros de la cámara, y si ningún bloque alcanza dicha cantidad, por aquel que tenga mayor número de miembros. La *minoría* se compone del bloque parlamentario de mayor tamaño que se oponga a aquel que haya sido designado como mayoría[1269].

Líderes parlamentarios y el Colegio de Líderes

Una institución derivada de la estructura de bloques son los liderazgos, esenciales para la política legislativa de Brasil. Los liderazgos de los bloques se componen de un líder y los vice-líderes, cuyo número depende de la cantidad de sus miembros[1270]. Los liderazgos se escogen internamente y se comunican a la mesa directiva —en el Senado, cada dos (02) años y en la Cámara, una vez por legislatura—, pudiendo los miembros de la bancada remover en cualquier momento a sus liderazgos e indicar nuevos[1271].

Los reglamentos también prevén la existencia de liderazgos de la *mayoría,* la *minoría,* el *gobierno* y —solo en el Senado— la *oposición*. Los dos primeros, como señalamos, se instituyen de acuerdo con el tamaño de las bancadas dentro de la cámara. La bancada del *gobierno* se compone de los legisladores afiliados a partidos que apoyen al ejecutivo, y en tal sentido, es el Presidente de la República quien designa al *líder del gobierno* en ambas cámaras[1272]. El *líder de oposición* en el Senado corresponde al bloque

1268 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 12 §3 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 61.

1269 *Ibid.,* artículos (i) 11, 11-A y 13 y (ii) 65, 66-B, respectivamente.

1270 *Ibid.,* artículos 9 §1 y 65 §7, respectivamente.

1271 *Ibid.,* artículos 9 §2 y 61, respectivamente.

1272 *Ibid.,* artículos 11 y 66-A, respectivamente.

parlamentario que tenga mayor número de senadores entre aquellos que formalmente antagonizan con aquel que detenta el poder ejecutivo[1273].

Los reglamentos asignan a los líderes una innegable preponderancia política, en tanto *«se les otorgan importantes herramientas para influir en el flujo procesal de debate y votación de los asuntos legislativos, lo que representa un "capital político" capaz de dar credibilidad a los líderes en las negociaciones y acuerdos relacionados con una agenda parlamentaria determinada»*[1274]. Las prerrogativas se refieren, en términos generales, a la distribución de cargos en los órganos de la cámara y mecanismos especiales dentro del proceso legislativo[1275]. Magalhães las enumera así:

> (a) el derecho a disponer de los puestos en las comisiones permanentes, nombrando o sustituyendo a los miembros de su bancada en cualquier momento (en ambas cámaras); (b) el derecho a representar al grupo parlamentario en solicitudes de urgencia y de votación nominal […] y en votaciones simbólicas […]; y (c) la facultad de dinamizar la agenda, en diversas circunstancias, mediante acuerdos con el presidente de la respectiva Cámara […]. Además, en ambas cámaras, los líderes son actores cruciales también en la distribución de los cargos directivos[1276].

En la Cámara de Diputados los líderes son incluso más relevantes que en el Senado, por cuanto conforman el llamado Colegio de Líderes. La idea de la actuación coordinada de los liderazgos en un órgano de la Cámara surgió por la práctica de la propia Asamblea Nacional Constituyente, en la cual los líderes partidarios negociaban entre sí para orientar

1273 Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 66-B.

1274 Victor Aguiar Jardim, «As lideranças parlamentares no processo legislativo brasileiro» (tesis de maestría, Instituto Braseliense de Direito Público, 2015), p. 113. Disponible en: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1934/5/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Victor%20Aguiar%20Jardim%20de%20Amorim.pdf.

1275 Eneida Desiree Salgado y Paula Bernardelli, «Los partidos políticos y el Colegio de Líderes en las cámaras parlamentarias», *Revista de Derecho Estasiológico, Ideología y Militancia,* n°2 (2013): 73-90, p. 86.

1276 Paulo Magalhães Araujo, *op. cit.,* pp. 1200-1201.

y organizar los trabajos legislativos[1277]. En el Senado no existe una instancia de trabajo similar, aunque se ha propuesto su creación[1278].

El Colegio está conformado por los líderes de la mayoría, la minoría, de los bloques parlamentarios y del gobierno. La toma de decisiones dentro del Colegio privilegia los consensos, y de forma subsidiaria, se puede llevar a cabo una votación ponderada, asignando al voto de cada líder el valor relativo al tamaño de su bloque[1279].

Las funciones del Colegio de Líderes están dispersas a lo largo del reglamento. Algunas funciones el Colegio ejerce por sí mismo y, en otros casos, le corresponde dar su opinión al presidente de la cámara para que ejerza algunas atribuciones. En concreto:

> […] el presidente de la Cámara debe "escuchar" al Colegio de Líderes para: fijar, al inicio de la primera y la tercera sesiones legislativas de la legislatura, el número de diputados por partido o bloque parlamentario en cada comisión permanente (art. 15, X); elaborar el proyecto de Reglamento Interno de las Comisiones, el cual, una vez aprobado por el Pleno, formará parte integrante del RICD (art. 15, XI); nombrar una Comisión Especial (art. 17, I, "m") y organizar la agenda con la previsión de las propuestas que se examinarán en el mes siguiente, para su distribución entre los diputados (art. 17, I, "s"). Además, corresponderá al Colegio de Líderes: emitir opinión a la Mesa Directiva respecto a la fijación del número de miembros titulares de las comisiones permanentes (art. 25); convocar una sesión extraordinaria (art. 67, §1º); prorrogar la duración de la sesión (art. 72); prorrogar el tiempo reservado para el orden del día (art. 84); convocar sesiones secretas (art. 92, I); solicitar preferencia en el examen de asuntos por parte del pleno (art. 160, §4)[1280].

1277 Juliana Baldoni Figueiredo, «O Colegio de Líderes: surgimento e evolução», *E-Legis - Revista Eletrônica Do Programa De Pós-Graduação Da Câmara Dos Deputados,* vol. 5, nº8 (2012): 6-33, p. 12.

1278 En concreto, una propuesta de resolución por la que se modifique el Reglamento Interno del Senado se cursó en 2019, y fue remitida a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, en donde la última actualización fue la continuación de trámite declarada en 2022. Véase: «Projeto de Resolução do Senado nº26, de 2019», *Senado Federal,* acceso en noviembre de 2025. Disponible en: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135819.

1279 Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 20.

1280 Victor Aguiar Jardim, *op. cit.,* p. 98.

Con ello queda claro que existe una centralidad, aún más predominante en la Cámara de Diputados, de los liderazgos de los bloques, siendo sin duda las figuras de mayor relevancia política dentro del Poder Legislativo, relevancia que es canalizada a través de una serie de prerrogativas institucionales ejercidas tanto individualmente como de forma colectiva, que les permite encausar los asuntos tramitados en el Congreso.

Comisiones parlamentarias

Las comisiones parlamentarias de Brasil están reconocidas por la Constitución, la cual estipula la existencia de comisiones (i) permanentes, (ii) temporales, (iii) de investigación y (iv) la comisión representativa del Congreso Nacional[1281]. Se reconoce la existencia de comisiones en cada una de las cámaras por separado, y comisiones conformadas en el seno del Congreso Nacional, que adoptan la forma de comisión mixta.

Las (i) comisiones permanentes están definidas como *« las de carácter técnico-legislativo o especializado que forman parte de la estructura institucional de la Cámara, copartícipes y agentes del proceso legislativo»*[1282]. En ambas cámaras se crean con un ámbito material de competencia definido por el reglamento respectivo. En la Cámara de Diputados, hay una treintena (30) de comisiones permanentes[1283] y en el Senado hay dieciséis (16) de ellas[1284], cuyo número de miembros lo determinan la mesa directiva, oído el Colegio de Líderes y el reglamento, respectivamente[1285].

Las comisiones permanentes son claves en el funcionamiento legislativo brasilero y, por tanto, la Constitución asigna una serie de competencias que luego son desarrolladas por los reglamentos de cada cámara. Entre las competencias destaca la posibilidad que tienen —cuando el pleno *dispensa* su competencia— de discutir y votar proyectos de ley, realizar audiencias públicas, ejercer control a las actividades del Poder

1281 Brasil. Constitución Federal, artículo 58.

1282 Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 22, I. Si bien el reglamento del Senado no contiene una definición de los tipos de comisión, el criterio fijado por el reglamento de la Cámara de Diputados es aplicable a ambas cámaras.

1283 Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 32.

1284 Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 72.

1285 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 25 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 77.

Ejecutivo —incluida la convocatoria de ministros—, recibir solicitudes ciudadanas, solicitar testimonio y conocer de los programas ejecutivos y emitir su parecer sobre ellos[1286].

Las (ii) comisiones temporales se crean para atender un asunto específico[1287]. Pueden ser internas o especiales[1288], cuando su misión guarda relación con el proceso legislativo u otros temas asignados por los reglamentos; o externas, cuando están destinadas a representar a la respectiva cámara en actos o misiones extranjeras[1289]. Las comisiones temporales pueden extinguirse en tres distintas circunstancias: cuando han cumplido su finalidad, cuando ha vencido el plazo previsto en su acto de creación o cuando la legislatura que las creó cesa[1290].

Las (iii) comisiones de investigación —que son una especie de las temporales— están previstas en la Constitución Federal del siguiente modo:

> Las comisiones parlamentarias de investigación, que contarán con facultades de investigación propias de las autoridades judiciales, además de otras previstas en los reglamentos de las respectivas Cámaras, serán creadas por la Cámara de Diputados y el Senado Federal, de manera conjunta o por separado, a solicitud de un tercio de sus miembros, para el esclarecimiento de un hecho determinado y por un plazo definido, y sus conclusiones, si fuera el caso, se remitirán al Ministerio Público, para que este procese la responsabilidad civil o penal de los infractores[1291].

Destaca de lo transcrito que las comisiones de investigación tienen amplios poderes[1292], su requisito de creación permite a una minoría par-

1286 Brasil. Constitución Federal, artículo 58 §2, Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 24, y Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 90.

1287 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 22, II y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 74.

1288 En la Cámara de Diputados reciben el nombre de especiales, mientras que en el Senado reciben el nombre de internas. Se entienden como una única categoría, dado su objeto, aunque nominalmente haya distinción entre ambas normativas. Véase: *Ibid.,* artículo 33 y 74, I, respectivamente.

1289 *Ibid.,* artículo 38 y 74, II, respectivamente.

1290 *Ibid.,* artículo 22, II y 76, respectivamente.

1291 Brasil. Constitución Federal, artículo 58 §3.

1292 Según Pinto Ferreira, esto deriva de haber seguido el modelo norteamericano que hemos reseñado antes. Véase: Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 331. Una lista de las atribuciones específicas que expresamente tienen conferidas las comisiones de investigación

lamentaria relevante solicitarla[1293] y que investigan sobre un *hecho determinado,* definido en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados como *«el acontecimiento de gran importancia para la vida pública y el orden constitucional, legal, económico y social del país»*[1294].

Por supuesto que la idea de que las comisiones tienen *los poderes de investigación propios de las autoridades judiciales* genera importantes tensiones —incluso dentro del propio sistema constitucional—, más aún cuando el resultado de las investigaciones puede tener por consecuencia la remisión al Ministerio Público. Al Supremo Tribunal Federal le ha correspondido, vía jurisprudencia, fijar los límites de acción de las comisiones, garantizando la preminencia de los derechos y garantías constitucionales, especialmente las relacionadas con el debido proceso[1295].

En último lugar, la (iv) comisión representativa del Congreso Nacional también tiene rango constitucional[1296], aunque los detalles sobre su normativa se encuentren en la resolución dictada a tal efecto por el Congreso en pleno[1297]. La comisión está compuesta por siete senadores y dieciséis diputados que son electos por sus respectivas cámaras, en la última sesión ordinaria de cada período legislativo, siguiendo las reglas generales para la elección de los miembros de las mesas.

Su funcionamiento se restringe al receso legislativo, y en términos generales se refiere a encargarse de los asuntos administrativos de las cámaras, conceder permisos, licencias y autorizaciones, ejercer mecanismos de control al poder ejecutivo y deliberar sobre los actos normativos del poder ejecutivo, los proyectos de ley sobre créditos adicionales, los

puede consultarse en: José Alfredo de Oliveira Baracho, «As comissões parlamentares na Constituição de 1988», *Revista Direito Mackenzie,* vol. 3, nº1 (2002): 25-86, p. 49.

1293 De acuerdo con Martins y Mendoça *«constituyen un importante instrumento de control político a disposición de la minoría»*. Véase: Eduardo Martins de Lima y Flávia Cristina Mendoça Faria Da Pieve, «Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito no Brasil», *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública,* vol. 2, nº2 (2016): 187-205, p. 188.

1294 Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 35 §1.

1295 Véase Eduardo Martins de Lima y Flávia Cristina Mendoça Faria Da Pieve, *op. cit.,* pp. 199-202.

1296 Brasil. Constitución Federal, artículo 58 §4.

1297 Brasil. Congresso Nacional. Resolução nº3/1990 «Dispõe sobre a Comissão Representativa do Congresso Nacional, a que se refere o § 4º do art. 58 da Constituição» de 21 de noviembre de 1990.

que pretenden prorrogar la vigencia de alguna ley y sobre los tratados internacionales, cuando el pronunciamiento sobre el tema deba darse en el tiempo del receso legislativo.

Estatuto de los diputados y senadores federales

En la Constitución Federal se disponen los seis requisitos de elegibilidad que son comunes a todos los cargos, incluidos los senadores y diputados, tan solo distinguiéndose uno de ellos —la edad mínima— por magnitud. Así, se exige para ser elegible al Congreso Nacional: (i) la nacionalidad brasilera, (ii) el goce de derechos políticos[1298], (iii) la presencia en el registro electoral —condición para el ejercicio de los derechos políticos—, (iv) tener domicilio electoral en la circunscripción respectiva, (v) estar alistado en un partido político[1299] y (vi) tener al menos treinta y cinco (35) años para ser senador o veinte (20) para ser diputado[1300].

Las condiciones de inelegibilidad merecen, en el derecho brasilero, tratamiento exhaustivo. En la Constitución se establecen inelegibilidades permanentes sobre quienes no pueden ingresar en el registro electoral y las personas analfabetas[1301]. Pesan inelegibilidades relativas *ex* Constitución Federal, sobre el presidente, gobernadores o prefectos salvo renuncia con seis meses de antelación a sus cargos y —en el caso de querer postularse por el territorio de la misma circunscripción— los cónyuges y otros familiares de los titulares de los mismos cargos[1302]. Una ley com-

1298 El goce de derechos políticos se debe entender como sinónimo de *capacidad electoral,* que, de acuerdo con Afonso, depende de las siguientes condiciones: «*ser de nacionalidad brasileña, tener al menos dieciséis años, poseer título electoral y no estar sujeto al servicio militar obligatorio*». Véase: José Afonso Da Silva. *Constituciones Iberoamericanas. Brasil* (Ciudad de México: IIJ UNAM, 2005), p. 102.

1299 Esto ha conllevado a la afirmación de que «*En Brasil, par que el ciudadano participe del juego de la Democracia representativa, deberá afiliarse a un partido político*». Véase: Tarso Cabral Violin, «El régimen jurídico de los partidos políticos en Brasil», *Revista de Derecho Estasiológico, Ideología y Militancia,* n°1 (2013): 277-295, p. 294.

1300 Brasil. Constitución Federal, artículo 14 §3.

1301 *Ibid.,* artículo 14 §4. Quienes no pueden ser incorporados en el registro electoral —los *inalistáveis*— son las personas que no alcanzan la edad mínima de dieciséis (16) años, los conscriptos —quienes están cumpliendo servicio militar obligatorio— y quienes hayan sido privados de sus derechos políticos. Véase: José Afonso Da Silva, *op. cit.,* p. 106.

1302 Brasil. Constitución Federal, artículo 14 §4, 6 y 7.

plementaria señala otra serie prolongada de inelegibilidades generales y particulares para los cargos de senador y diputado[1303].

En cuanto a las incompatibilidades, se prevén sobre los congresistas en dos escalas: desde que se expide su certificado electoral están vedados de suscribir, mantener contratos, aceptar o ejercer cargos en empresas públicas, mixtas o concesionarias de servicios públicos y; desde que toman posesión, se les prohíbe ejercer control o propiedad de empresas que tengan contratos públicos, patrocinar causas en las que tengan interés empresas públicas, mixtas o concesionarias o ser titulares de más de un cargo o función pública electiva[1304].

El derecho brasilero prevé la pérdida de mandato para aquellos que infrinjan las incompatibilidades, aquellos cuya forma de proceder sea declarada inadmisible con el decoro parlamentario, quienes dejen de asistir a un tercio de las sesiones ordinarias de una sesión legislativa —salvo que tenga licencia—, quienes pierdan sus derechos políticos, quienes así lo disponga la Justicia Electoral y quienes sean condenados penalmente con sentencia definitivamente firme[1305].

Las prerrogativas parlamentarias reciben, en Brasil, el nombre de inmunidades. Están previstas, en la Constitución, las tres prerrogativas que hemos señalado para el caso venezolano. La irresponsabilidad recibe el nombre de inmunidad *material*, mientras que la inmunidad *formal* se refiere, por una parte, a la inmunidad propiamente dicha y, por otra, al aforamiento, que también ha sido llamado foro privilegiado.

Los congresistas son *inviolables,* es decir, no pueden ser responsables civil o penalmente, con motivo de sus opiniones, expresiones o votos. Aunque no se señala explícitamente, la única interpretación conforme con el sistema constitucional de esta previsión es que esta prerrogativa solo alcanza a las opiniones, expresiones o votos que se emiten en relación con el ejercicio de sus funciones como representante popular.

1303 Brasil. Ley Complementaria n°64/90 de 18 de mayo de 1990, publicada en el DOU de 21 de mayo de 1990. Esta ley tiene por objeto desarrollar el mandato constitucional de diseñar un régimen de inelegibilidades para proteger la probidad administrativa, la moralidad en el ejercicio del poder y la normalidad y legitimidad de las elecciones.

1304 Brasil. Constitución Federal, artículo 54.

1305 *Ibid.,* artículo 55.

En materia de inmunidad, salvo delito flagrante y sin posibilidad de fianza, los congresistas no pueden ser apresados y tampoco pueden ser procesados penalmente —suspendiéndose la prescripción— durante su mandato. En caso de ambas manifestaciones de la inmunidad, se habilita a que la cámara de origen suspenda la misma en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días[1306] para proceder con el juzgamiento. Por último, en caso de ser sujetos de juicio, el foro habilitado por la Constitución es el Supremo Tribunal Federal.

Funciones del Congreso Nacional

En materia de representación, como hemos referido, la Constitución de Brasil señala que cada cámara tiene un rol diferenciado, en tanto los diputados son representantes *del pueblo* y los senadores federales representantes *de los Estados*. Cabe señalar que los diputados y senadores federales, por la obligatoria afiliación impuesta por el orden constitucional, son también representantes de los partidos políticos, que cumplen un *«papel […] esencial como agente intermedio para que el pueblo pueda influir en la formación del interés público»*[1307].

La función política del Congreso Nacional encuentra su cauce primario en el marco estructural del *presidencialismo de coalición,* una *tipicidad* política brasileña, que ha merecido múltiples estudios y que se afirma como consecuencia de *«un modelo de Presidencia fuerte ejecutado en la práctica política con diálogos […] horizontales, con el Congreso»* además de una serie importante de condicionantes sociopolíticos[1308]. El Congreso es, entonces, un actor protagónico en la vida política nacional.

Entre sus atribuciones en la materia, al Congreso corresponde —requiriendo sanción presidencial, es decir, con forma de ley— disponer sobre los límites territoriales nacionales; la incorporación, subdivisión o secesión de áreas de los territorios o Estados; la transferencia temporal

1306 *Ibid.,* artículo 53.

1307 Tarso Cabral Violin, *op. cit.,* p. 294.

1308 Ramón Guillermo Aveledo, «Presidencialismo de coalición en Brasil», en *Brasil: cercano y lejano,* coordinado por Edmundo González (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019), p. 35.

de la sede del gobierno federal a otro sitio físico y; la concesión de amnistías[1309].

También le corresponde, sin participación presidencial, pero con el concurso de ambas cámaras, escoger a dos tercios de los ministros del Tribunal de Cuentas —el otro tercio es nombrado por el presidente con autorización del Senado—, autorizar la realización de referendos, convocar plebiscitos y decretar el estado de calamidad pública nacional[1310]. Además, puede activar el proceso constituyente por propuesta de al menos un tercio de los diputados o senadores federales[1311].

Ambas cámaras están representadas en el Consejo de la República por sus presidentes y los líderes de la mayoría y la minoría y en el Consejo de Defensa Nacional solo por los respectivos presidentes[1312], además, cada una elige a dos miembros del Consejo de la República, para períodos de tres años[1313].

La última manifestación de la función política se relaciona con la enmienda constitucional. La iniciativa de enmienda constitucional corresponde a: un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, el presidente de la República o más de la mitad de los órganos legislativos estadales. Cuando se presenta una *propuesta de enmienda constitucional,* cada cámara debate y vota la misma en dos ocasiones, debiendo obtener en cada una el voto favorable de tres quintas partes de los miembros. La enmienda constitucional es promulgada de forma autónoma por las mesas de las cámaras, con lo cual, el Congreso Nacional es absoluto protagonista de este mecanismo[1314].

Los límites que se imponen a la posibilidad de enmienda constitucional se refieren, por un lado, a que la misma no puede ocurrir cuando se está en una situación extraordinaria —es decir, estado de intervención federal, estado de defensa o estado de sitio— y, por el otro, a ciertas materias que tienen carácter de *cláusula pétrea,* es decir, no pueden ser

1309 Brasil. Constitución Federal, artículo 48 V, VI, VII y VIII.

1310 *Ibid.,* artículo 49 XIII, XV y XVIII.

1311 *Ibid.,* artículo 60 I y §2.

1312 *Ibid.,* artículos 89 y 91.

1313 *Ibid.,* artículos 51 V y 52 XIV.

1314 *Ibid.,* artículo 60.

modificadas[1315], ellas son: la forma federal del Estado; el carácter directo, universal y secreto del voto; la separación de poderes y los derechos y garantías individuales[1316].

En función administrativa, aparte de la elección de sus autoridades, que hemos reseñado con antelación, el Congreso en pleno puede decidir sobre la mudanza temporal de su sede[1317]. Luego, cada cámara tiene facultad para adoptar su reglamento interno y disponer lo necesario para su organización, funcionamiento, servicios de policía, crear, modificar o suprimir sus empleos y funciones internas, y ejercer la iniciativa de ley de su propio presupuesto[1318].

La función contralora del legislativo brasilero tiene una variedad de manifestaciones, que son denominadas por la doctrina como *atribuciones de fiscalización y control,* o también *instancias de control* del Congreso Nacional[1319]. En general, se refieren a: (i) autorizaciones y aprobaciones, (ii) *pedidos de información,* (iii) comisiones de investigación, (iv) la vigilancia de las cuentas, (v) actividades de fiscalización financiera y presupuestaria, (vi) supervisión de la actividad normativa del Poder Ejecutivo y (vii) juicio político.

Se requiere (i) la autorización de ambas cámaras del Congreso para: la declaración de guerra y la suscripción de la paz, las salidas presidenciales o vicepresidenciales del país superiores a quince (15) días, la exploración y aprovechamiento de recursos ubicados en tierras indígenas y la declaración de estado de sitio[1320]. Por otro lado, el Congreso debe aprobar, para dar efectos jurídicos, los siguientes actos: la declaración de estado de defensa, la intervención federal, las iniciativas del ejecutivo en cuanto

1315 Una brevísima descripción de la categoría *cláusulas pétreas* puede consultarse en: Anselmo Coelho Hernández, «¿Qué no se puede tocar en una constitución? El rol de las cláusulas pétreas», *The Conversation,* publicado el 8 de abril de 2025. Disponible en: https://theconversation.com/que-no-se-puede-tocar-en-una-constitucion-el-rol-de-las-clausulas-petreas-253204.

1316 Brasil. Constitución Federal, artículo 60.

1317 *Ibid.,* artículo 49 VI.

1318 *Ibid.,* artículos 51 III, IV y 52 XII, XIII.

1319 Véase: José Afonso Da Silva, *op. cit.,* pp. 121-122 y Rosinethe Montero Soares, «Fiscalização e controle do Executivo pelo Legislativo», *Revista de Informação Legilsativa,* n°101 (1989): 147-160, pp. 151-152.

1320 Brasil. Constitución Federal, artículo 49 II, III, IV y XVI.

a actividades nucleares, la enajenación o concesión de ciertas tierras públicas y, a través del *refrendo,* los tratados internacionales[1321], particularmente si los tratados conllevan *encargos o compromisos gravosos* al patrimonio nacional, pudiendo el Congreso *resolver definitivamente* sobre ellos[1322].

Al Senado Federal se le asigna la potestad de autorizar las operaciones financieras exteriores de la Unión, los Estados, territorios y los municipios[1323]. Por último, al Senado Federal corresponde aprobar la elección de: los magistrados del Supremo Tribunal Federal, el Supremo Tribunal de Justicia y el Tribunal Superior del Trabajo; los ministros del Tribunal de Cuentas postulados por el presidente; los gobernadores de territorios federales; el presidente y los directores del Banco Central; el procurador general de la república —al cual pueden también revocar por mayoría absoluta— y; los jefes de misión diplomática permanente[1324].

Los (ii) *pedidos de información* pueden ejercerse por el pleno, por cada cámara o por las comisiones, son asimilables a las preguntas parlamentarias, y pueden consistir en la convocatoria personal para brindar información a los parlamentarios o la solicitud de respuestas por escrito, en ambos casos incurriendo en responsabilidad penal quien no atienda a la convocatoria o solicitud sin causa justificada[1325].

Sobre (iii) las comisiones de investigación nos hemos pronunciado al analizar la organización legislativa, basta señalar ahora que, dentro de sus amplios poderes, las comisiones de investigación no solo pueden ejercer todos los mecanismos de control parlamentario no reservados a los plenos, sino que también pueden requerir información por medios distintos, más similares a los utilizados por el poder judicial.

En cuanto a (iv) la vigilancia sobre las cuentas del ejecutivo, inicialmente, el presidente debe presentar con frecuencia anual las cuentas,

1321 *Ibid.,* artículos 49 IV, XIV, XVII y 84 VIII. El Supremo Tribunal Federal, mediante sentencia de 16 de junio de 2023, señaló que el trámite ante el Congreso Nacional, es decir, el *refrendo* del legislativo es también necesario para la denuncia de tratados internacionales por parte del presidente. Véase: Supremo Tribunal Federal, sentencia ADC 39 DF, relator magistrado Días Toffoli, de 16 de junio de 2023.

1322 *Ibid.,* artículo 49 I.

1323 *Ibid.,* artículo 52 V.

1324 *Ibid.,* artículo 52 III, IV y XI.

1325 *Ibid.,* artículo 50.

dentro de los sesenta primeros días de la sesión legislativa[1326] para que el Congreso las evalúe[1327] —en específico, en relación con las directrices presupuestarias y los planes de gobierno—. Si esto no ocurriera, la Cámara de Diputados puede iniciar la *tomada de contas,* es decir, la solicitud y estudio de las cuentas por un procedimiento especial, tramitado por la Comisión de Finanzas y Tributación[1328].

La (v) fiscalización presupuestaria y financiera de la Unión se ejerce, principalmente, por el Congreso con el apoyo del Tribunal de Cuentas[1329], en el denominado *control externo.* De acuerdo con el texto constitucional, versa sobre *«la legalidad, la legitimidad, la eficiencia económica, la aplicación de las subvenciones y la renuncia de ingresos»*[1330]. También dispone la Constitución que se cree una comisión mixta de ambas cámaras para conocer de los proyectos de ley sobre el plan plurianual, las directrices presupuestarias, el presupuesto anual y los créditos adicionales al presupuesto, y acompañe el control sobre dichas materias[1331].

Por otro lado, con (vi) la supervisión de la actividad normativa del Poder Ejecutivo nos referimos, en particular, a los actos que versan sobre las *leyes delegadas* y las *medidas provisionales,* dos tipos normativos recogidos por el constitucionalismo brasileño, cuya definición abordaremos más adelante, al hablar de la función legislativa.

Para que se dicten *leyes delegadas* el Congreso debe dictar una resolución que especifique el contenido y términos de la delegación, habiendo excluido el constituyente la posibilidad de delegación sobre ciertas materias[1332], y reservando la posibilidad de que el Congreso incluya, en el acto delegatorio, una cláusula que le permita *apreciar* la ley delegada

1326 Brasil. Constitución Federal, artículo 84 XXIV.

1327 *Ibid.,* artículo 49 IX.

1328 *Ibid.,* artículo 51 II y Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 215.

1329 Brasil. Constitución Federal, artículo 71.

1330 *Ibid.,* artículo 70.

1331 *Ibid.,* artículo 166 §1°.

1332 Las materias en cuestión son aquellas relativas a las funciones privativas del Congreso o de sus cámaras en particulares; las reservadas para *ley complementaria;* las de organización del poder judicial y el ministerio público; las de nacionalidad, ciudadanía o derechos políticos y; las de los planes plurianuales, directrices presupuestarias y presupuesto. Brasil. Constitución Federal, artículo 68 §1.

antes de su puesta en vigor, en cuyo caso la votará una única vez y sin posibilidad de enmiendas[1333]. Aparte del acto necesario de *delegación,* el Congreso también puede hacer un control *a posteriori* de las leyes delegadas, suspendiendo aquellas cuyo contenido haya excedido del límite de la delegación[1334].

El control sobre las *medidas provisionales*, por otra parte, ocurre tan solo *a posteriori.* Luego de que la medida ha sido publicada, la misma pierde su vigencia si, dentro de los sesenta (60) días siguientes —prorrogables por una vez—, el Congreso no lo ha convertido en ley. De modo que le corresponde *apreciar* la medida, en primer lugar, a través de una comisión mixta conformada por diputados y senadores, la cual emite un *parecer,* para que luego cada cámara —iniciando por la Cámara de Diputados— conozca de la medida en sesión separada, para estudiar tanto la eficacia de los presupuestos constitucionales —relevancia y urgencia— como los méritos —el fondo— de ésta[1335], ejerciendo así un control jurídico y político[1336].

Por último, en lo que cabe al (vii) juicio político, resalta el concepto *crimes de responsabilidade*[1337] como presupuesto que da pie al proceso. Cuando éstos son presuntamente cometidos por el presidente, vicepresidente o ministros, se activa el proceso de juicio político definido en la Constitución.

1333 Brasil. Constitución Federal*,* artículo 68 §§ 2 y 3.

1334 *Ibid.,* artículo 49 V.

1335 *Ibid.,* artículo 62.

1336 Véase: Matheus Soares Rodrigues, «As medidas provisórias: técnica de governo e mecanismos de controle» (tesis de Derecho, Centro Universitário de Formiga, 2025), pp. 15-16. Disponible en: https://repositorioinstitucional.uniformg.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1004/TCC_%20MatheusSebasti%c3%a3oS.RodriguesdeMenezes.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

1337 Los *crimes de responsabilidade* están listados en la Constitución como aquellos que atenten contra la Constitución, y especialmente contra la existencia misma de la Unión, la separación de poderes, el ejercicio de los derechos fundamentales, la seguridad interna, la probidad administrativa, la ley de presupuesto y el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales. Véase: Brasil. Constitución Federal*,* artículo 85. La Constitución señala que corresponde a ley especial la definición de estos, cosa que ocurre en un instrumento preconstitucional, la Ley n°1079 de 10 de abril de 1950.

A la Cámara de Diputados corresponde *autorizar* el inicio del proceso contra los sujetos señalados[1338], en lo que ha sido denominado el *juicio de admisibilidad*[1339]. De acuerdo con el Reglamento, cualquier ciudadano puede introducir una denuncia, y el presidente de la Cámara valorará si cumple con los requisitos para ser tramitada, en cuyo caso, se nombra una comisión especial conformada por sesenta y seis (66) diputados que emitirá un parecer a ser leído y votado en plenario. La autorización del inicio del juicio requiere del voto favorable de dos terceras partes de los miembros de la Cámara.

El Senado Federal tiene la competencia privativa de *procesar y juzgar* al presidente, vicepresidente y ministros por *crimes de responsabilidade*[1340]. Cuando ejerce esa función, el senado es un verdadero *tribunal político*[1341], operando bajo la presidencia del presidente del Supremo Tribunal Federal[1342].

El proceso de juzgamiento inicia con el nombramiento de una comisión especial compuesta por una cuarta parte de la cámara, es decir, veintiún (21) senadores. Esta comisión tiene por objetivo formular el escrito de acusación[1343], que se enviará al acusado designando el día para que transcurra el juicio. Luego de tramitar el juicio, se requiere el voto favorable de dos tercios de la cámara para condenar, implicando la

1338 Brasil. Constitución Federal*,* artículo 51 I.

1339 Tainah Sales, «Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das "pedaladas fiscais"», *Revista de Direito Brasileira,* vol. 16, nº7 (2017): 57-78, p. 65.

1340 El Senado también es competente para procesar y juzgar, por la comisión de los mismos delitos, a los ministros del Supremo Tribunal Federal, los miembros del Consejo Nacional de Justicia, los del Consejo Nacional del Ministerio Público, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión (Brasil. Constitución Federal*,* artículo 52 II), en dichos casos, sin autorización de la Cámara de Diputados, pero siguiendo el mismo procedimiento en lo que cabe al trámite y voto del juicio.

1341 Tainah Sales, *op. cit.,* p. 65.

1342 Brasil. Constitución Federal*,* artículo 52 parágrafo único.

1343 Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 380 III. De acuerdo con el Supremo Tribunal Federal, este procedimiento configura un segundo juicio de admisibilidad, correspondiendo a la comisión evaluar nuevamente si procede o no la acusación, lo que estimará el Senado por mayoría simple. Ahora bien, hay posiciones doctrinarias que consideran que dicha interpretación convierte a la autorización de la Cámara de Diputados en un acto vacío y sin eficacia, pues corresponde en definitiva al Senado valorar de forma autónoma la procedencia o no del juicio. Véase: Tainah Sales, *op. cit.,* pp. 65-66.

pérdida del cargo y ocho (08) años de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas para el condenado[1344].

En cuanto concierne a la función legislativa, la Constitución señala explícitamente las materias sobre las cuales compete legislar a la Unión, a través del Congreso Nacional[1345]. Además de la legislación sobre las materias que competen privativamente a la Unión, el Congreso Nacional puede legislar, aunque limitándose a *establecer normas generales* sobre las materias concurrentes, siendo que, en ausencia de la normativa nacional, la competencia de legislación recae enteramente en los Estados[1346].

El constitucionalismo brasilero recoge la más amplia tipología de leyes entre los países que hemos estudiado. Si bien la carta fundamental señala que el proceso legislativo comprende la elaboración de: enmiendas constitucionales, leyes complementarias, leyes ordinarias, leyes delegadas, medidas provisionales, decretos legislativos y resoluciones[1347], veremos que no todas estas categorías refieren propiamente a leyes.

Las enmiendas constitucionales son una *«especie de norma jurídica que modifica la Constitución Federal»*[1348]. Como hemos referido antes, esta es una manifestación de la función política, concretamente, la capacidad del Congreso Nacional de modificar el texto constitucional, con los límites en él mismo dispuestos. Así, no es propiamente una ley.

Las leyes complementarias son una categoría que tiene dos particularidades que la hacen resaltar. De una parte, están limitadas a regular lo que la propia Constitución les reserva —con lo cual, la ley ordinaria no puede regularlo y, si una ley complementaria regula otra materia no tendrá sino carácter de ley ordinaria— y, de otra, se exige para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las cámaras[1349].

1344 Brasil. Constitución Federal*,* artículo 52 parágrafo único.

1345 *Ibid.,* artículo 22 y 48.

1346 *Ibid.,* artículo 24.

1347 *Ibid.,* artículo 59.

1348 «Termo: Emenda Constitucional», *Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional),* acceso en diciembre de 2025. Disponible en: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/emenda_constitucional.

1349 Véase: (i) Brasil. Constitución Federal, artículo 69 y (ii) Felipe Schmidt, «Lei complementar e lei ordinária: os problemas da hierarquia e da revogação», *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca,* vol. 13, n°2 (2018): 89-120.

Las leyes ordinarias son el *acto legislativo típico*[1350]. Las mismas se adoptan para todo aquello que es parte de la competencia legislativa del Congreso Nacional y que no está reservado a otras categorías. Para su adopción se sigue el proceso legislativo ordinario, y tan solo se requiere la mayoría simple de los votos.

La ley delegada es un *«acto normativo primario […] elaborado y promulgado por el presidente de la República, debidamente autorizado por el Poder Legislativo y dentro de los límites establecidos por este»*[1351]. Hemos visto antes que, desde la óptica del Congreso Nacional, la función que se ejerce sobre las leyes delegadas es la de control, de modo que no corresponden a una tipología de ley que forme parte de nuestro ámbito de interés.

Lo mismo ocurre con las medidas provisionales, definidas como *«[n]orma jurídica de iniciativa exclusiva del presidente de la República, con fuerza de ley ordinaria, adoptada en caso de urgencia y relevancia […]»*[1352]. Al ser una fórmula excepcional por la que el presidente puede interferir en la competencia legislativa —exceptuando aquellas materias definidas constitucionalmente[1353]—, al Congreso le corresponde realizar solo control sobre éstas.

El decreto legislativo es *«una norma destinada a regular los asuntos de competencia exclusiva del Poder Legislativo […que no] están sujetos a la sanción del presidente de la República»*[1354]. De modo que, aunque jerárquicamente se equipara a la ley ordinaria en tanto acto normativo primario, difiere en su modo de adopción por no requerir concurso presidencial. Su uso

1350 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 336.

1351 *Ídem.*

1352 «Termo: Medida Provisória (MPV)», *Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional),* acceso en diciembre de 2025. Disponible en: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/medida_provisoria_mpv.

1353 Ellas son: el régimen de nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y derecho electoral; el derecho penal, procesal penal y procesal civil; la organización del poder judicial y el ministerio público; los planes plurianuales, las directrices presupuestarias, el presupuesto y los créditos adicionales; la retención o secuestro de bienes, ahorros u otros activos financieros; las que se reservan a ley complementaria y; las que ya regule un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional. Véase: Brasil. Constitución Federal, artículo 62 §1.

1354 Alexis Sales De Paula Souza y Fernando Boarato Meneguin, «O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do poder executivo», *REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios,* vol. 1, n°1 (2020): 73-103, p. 76.

se restringe a las competencias exclusivas definidas por la Constitución Federal[1355], siendo la forma jurídica exigida para ejercerlas.

Las resoluciones, en ultimo lugar, son la forma jurídica que toman los actos privativos de las cámaras o del Congreso con efectos principalmente internos[1356]. Propiamente, no configuran leyes, recogiendo las decisiones que adopta el órgano legislativo sin seguir el procedimiento legislativo y sin que pretendan tener alcance de ley[1357]. La Constitución designa la forma de resolución para ciertas actividades del Congreso, dando lugar a *resoluciones legislativas atípicas,* por ejemplo, la exigida para delegar en el presidente de la República la posibilidad de legislar.

El proceso de formación de la ley[1358] tiene comienzo con la fase de iniciativa, que consiste en la presentación de un proyecto o propuesta de ley, en principio, en cualquiera de las cámaras del Congreso Nacional, aunque la Constitución exige que algunos asuntos inicien necesariamente en la Cámara de Diputados[1359].

La titularidad de la iniciativa legislativa es retenida por una pluralidad de actores: los diputados, los senadores, las comisiones del Congreso o de las cámaras, el presidente de la República —quien además goza de iniciativa exclusiva en varias materias[1360]—, el Supremo Tribunal Federal, los tribunales superiores, el procurador general de la República y los

1355 Brasil. Constitución Federal, artículo 49.

1356 Véase: Patrícia Rosset, «Espécies legislativas», en *Cuadernos do ILP: Curso de Processo Legislativo Tomo 1* (Sao Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2009), pp. 45-46.

1357 Luiz Pinto Ferreira, *op. cit.,* p. 337.

1358 De forma general, sobre el proceso legislativo y sus fases, véase: (i) Roberta Gebrin Guimarães, «O Poder Legislativo e a criação da lei. Uma análise do proceso legislativo brasileiro sob a perspectiva do principio da tripartição do poder» (tesis de Maestría, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008), pp. 91-99 y 122-135. Disponible en: https://www.kufunda.net/publicdocs/Roberta%20Gebrin%20Guimaraes.pdf y (ii) Luciana Botelho Pacheco, *Como se fazem as leis,* 3ª edición (Brasilia: Cámara de los Diputados, 2013).

1359 Es el caso de los proyectos presentados por el presidente de la República, el Supremo Tribunal Federal o los tribunales superiores, así como los que son presentados por iniciativa popular. Véase: Brasil, Constitución Federal, artículo 61 §2 y 64.

1360 Son: las que fijen o modifiquen el número de efectivos de las Fuerzas Armadas, o relativas a su régimen jurídico; las que dispongan sobre la creación de cargos, funciones o empleos públicos o aumento de su remuneración; sobre la organización administrativa y judicial; sobre materia tributaria, presupuestaria y servicios públicos; sobre el régimen de los funcionarios públicos de la Unión; sobre la organización del Ministerio Público

ciudadanos —a través de la iniciativa popular[1361]—. La iniciativa es parcial en los casos del Supremo Tribunal Federal, los tribunales superiores y el procurador general[1362].

Introducida la propuesta por alguno de los actores competentes, se transita a la compleja fase constitutiva. La presidencia de la cámara en donde se inicia el trámite remite la propuesta a la comisión permanente competente por la materia[1363]. En la comisión, es designado un relator para que estudie la propuesta y emita un *parecer* sobre ella, el cual es votado —cuando el *parecer* no obtiene mayoría, se designan relatores alternativos entre los miembros de la mayoría—.

La Constitución permite que, a través de una delegación *interna corporis,* el plenario decida que la apreciación que haga la comisión tenga carácter conclusivo, es decir, que la decisión de la comisión sea definitiva sobre la propuesta —siempre quedando salvada la posibilidad de que un décimo de los miembros de la cámara recurra dicha decisión—[1364]. Los reglamentos prohíben que ciertas propuestas sean sujetas a esta delegación, con lo cual es obligatoria la discusión y votación en el pleno[1365].

---

y la Defensoría Pública de la Unión y; sobre la creación o extinción de ministerios u órganos de administración pública. Véase: Brasil. Constitución Federal, artículo 61 §1.

1361 Brasil, Constitución Federal, artículo 61 §2. La iniciativa popular solo puede ser ejercida por un grupo de electores equivalente al menos al uno por ciento (1%) del registro nacional, distribuidos en mínimo cinco Estados, en donde equivalgan al menos a cero coma tres por ciento (0.3%) del electorado estatal.

1362 El Supremo Tribunal Federal tiene iniciativa privativa sobre la ley complementaria relativa al estatuto de la magistratura; todos los tribunales con iniciativa la retienen de forma privativa sobre los temas organizativos del poder judicial; el procurador general sobre la ley complementaria relativa a la organización del Ministerio Público. Brasil. Constitución Federal, artículos 93, 96 II y 128 §5.

1363 Cuando el tema tratado por una propuesta incumbe a más de una comisión permanente, la misma se remite a todas ellas. Si el número excede de tres, se forma una comisión especial para valorar el proyecto. En el caso de la Cámara de Diputados, además, si el proyecto tiene incidencia presupuestaria debe ser estudiada por la Comisión de Finanzas y Tributación, y todo proyecto debe pasar por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía. Véase: Brasil. Cámara de Diputados, Reglamento Interno, artículo 32 IV a y X h.

1364 Brasil. Constitución Federal, artículo 58 §2 I.

1365 Véase: (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículos 24 II y 213 §6 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 91 I.

Cuando la apreciación de la comisión no es conclusiva, la propuesta es remitida al pleno de la cámara, para que se discuta y vote en una única discusión[1366]. En el proceso de discusión es posible que se ofrezcan enmiendas a la propuesta, en cuyo caso, retorna a la comisión para que se manifieste sobre ella. Luego de concluida la discusión, la propuesta es votada y, de ser aprobada, se remite a la cámara revisora.

En la cámara revisora la propuesta transita el mismo camino, es decir, el trámite en comisión y la discusión en plenario —si no hay apreciación conclusiva en comisiones—. Si la revisora aprueba sin modificaciones, la propuesta queda aprobada por el Congreso; si esta lleva a cabo modificaciones en el texto, la propuesta regresa a la cámara inicial para que se pronuncie sobre éstas y; si rechaza la propuesta, la misma se archiva.

En la fase integradora de la eficacia la propuesta aprobada por ambas cámaras se remite al presidente de la República, pues a éste le corresponde sancionarla. La sanción presidencial solo cabe en leyes ordinarias y complementarias. El presidente puede sancionar la propuesta, convirtiéndola en ley, explícitamente o de forma tácita, cuando no se ha pronunciado en ningún sentido sobre ella al cabo de quince (15) días.

También puede vetar total o parcialmente[1367] la propuesta si la considera inconstitucional o contraria al interés público, supuesto en el cual el veto se envía al Congreso Nacional para que lo aprecie en sesión conjunta, pudiendo sobrescribirlo por mayoría absoluta de diputados y senadores, dándole, en ese mismo acto, la sanción[1368].

Esta fase —y el proceso legislativo— culmina con la promulgación y publicación de la ley. Ordinariamente, es el presidente de la República quien promulga y publica la ley ordinaria o complementaria, mientras que el presidente del Congreso —presidente del Senado— hace lo propio con los decretos legislativos y las mesas de ambas cámaras, respecto de las enmiendas constitucionales. Cuando el presidente no promulga

1366 Brasil. Constitución Federal, artículo 65.

1367 *Ibid.,* artículo 66 §§1 y 2. En caso de veto parcial, el presidente no puede sino suprimir el texto integral de un artículo, un parágrafo o un párrafo.

1368 *Ibid.,* artículo 66 §4.

dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la sanción, el presidente del Senado dará la promulgación[1369].

La Constitución consagra la posibilidad de un procedimiento abreviado o *de urgencia* que puede ser solicitado por el presidente en los proyectos de su iniciativa. La calificación como *de urgencia* implica tan solo que las cámaras tienen un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días para llevar a cabo el proceso legislativo, en caso contrario, se suspende el conocimiento de todos los asuntos ante ellas hasta que voten la propuesta[1370].

Régimen de trabajo del Congreso Nacional

El período de sesiones del Congreso Nacional, según define la Constitución, ocurre del 2 de febrero al 17 de julio y desde el 1 de agosto hasta el 22 de diciembre de cada año, aunque la sesión no puede interrumpirse sin que antes se haya aprobado la ley de directrices presupuestarias[1371]. En el primer año de la legislatura, se ordena la reunión del Congreso Nacional el día 1 de febrero para sostener *sesiones* o *reuniones preparatorias*[1372], con el objeto de que los miembros de las cámaras tomen posesión y seleccionen a la mesa directiva[1373]. En el tercer año de la legislatura, las reuniones o sesiones preparatorias solo tienen el objeto de elegir a la mesa[1374].

El Congreso Nacional funciona en sesión conjunta para ciertos casos determinados por la Constitución: la inauguración del período de sesiones, la elaboración del reglamento común, el juramento del presidente y vicepresidente de la República y la apreciación del veto[1375]. Cuando se

1369 *Ibid.,* artículo 66 §7.

1370 *Ibid.,* artículo 64 §§1 a 4.

1371 *Ibid.,* artículo 57.

1372 En la Cámara de Diputados reciben el nombre de sesiones preparatorias, en el Senado Federal, el de reuniones preparatorias, pero se refieren ambas al mismo fenómeno. (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 4 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 3.

1373 Brasil. Constitución Federal, artículo 57 §4.

1374 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 5 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 3 VI.

1375 Brasil. Constitución Federal, artículo 57 §3.

reúne en sesión conjunta, preside sobre la sesión el presidente del Senado, y los cargos de la mesa directiva se ejercen alternando entre los de la Cámara de Diputados y el Senado[1376].

Los reglamentos de las cámaras distinguen entre sesiones deliberativas y no deliberativas. Las sesiones deliberativas son aquellas en donde ocurren discusiones y votaciones, pudiendo ser ordinarias o extraordinarias[1377]. Las primeras ocurren dentro del período de sesiones en los días que determinan los reglamentos internos. Las segundas ocurren, o bien dentro del período en días y horas distintos, o bien cuando el Congreso Nacional es convocado extraordinariamente[1378].

En la Cámara de Diputados, las sesiones no deliberativas pueden ser de debates o solemnes; en el Senado, las sesiones no deliberativas están destinadas a *«discursos, comunicaciones, lectura de propuestas y otros asuntos de interés político y parlamentario»*[1379], teniendo como categorías distintas a las sesiones *especiales* y las de *debates temáticos*. Las sesiones de debates —o de debates temáticos— son destinadas *«exclusivamente a declaraciones y debates entre los parlamentarios, sin asuntos sujetos a discusión y votación»*[1380]. Mientras tanto, las sesiones especiales o solemnes tienen por objeto *«celebraciones o homenajes especiales, o incluso la recepción de personalidades de prestigio»*[1381].

1376 *Ibid.,* artículo 57 §5.

1377 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 2 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 154.

1378 El Congreso puede ser convocado extraordinariamente por el presidente del Senado Federal, cuando se ha decretado estado de defensa o intervención federal, cuando ha sido solicitada la autorización para decretar el estado de sitio o cuando corresponde la toma de posesión del presidente o vicepresidente de la República. También puede convocarlo el presidente de la República, los presidentes de las cámaras o por solicitud de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, por urgencia o interés público relevante, en cuyo caso debe contarse con la aprobación de la mayoría absoluta de las dos cámaras. Véase: Brasil. Constitución Federal, artículo 57 §6.

1379 Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 154 §4.

1380 «Termo: Sessão de Debates», *Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional),* acceso en diciembre de 2025. Disponible en: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/sessao_de_debates.

1381 «Termo: Sessão Solene», *Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional),* acceso en diciembre de 2025. Disponible en: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/sessao_solene.

El trámite de las sesiones deliberativas está regido por el orden del día. El orden del día es diseñado por el presidente de cada cámara de acuerdo con los criterios que determina el reglamento —en el Senado, el presidente tiene mayor autonomía, mientras que en la Cámara debe ajustarse a la agenda que diseña con el apoyo del Colegio de Líderes—, y se anuncia anticipadamente, respecto de la próxima sesión, al finalizar la que está en curso[1382].

La regulación de los debates difiere entre ambas cámaras. En el caso de la Cámara de Diputados, el orden de intervención se define en la inscripción, que es previa a la discusión y en la cual los diputados deben declarar si están a favor o en contra de la moción, de modo que en el otorgamiento de la palabra se alternen las posturas[1383]; cuando más de un diputado pide la palabra, el presidente no puede otorgarla discrecionalmente, sino que debe atender un criterio de precedencia claramente definido por el reglamento interno[1384]. Los diputados tienen derecho a usar la palabra en una oportunidad por discusión, por cinco (05) minutos, pudiendo prorrogarse ese tiempo salvo que haya tres o más oradores inscritos en la discusión[1385].

En el Senado Federal, los senadores tienen mayor posibilidad en el uso de la palabra, aunque cuando se está discutiendo una moción concreta, pueden dirigirse al pleno ordinariamente una única vez por diez (10) minutos[1386]. La inscripción no es *sine qua non* para el uso de la palabra, aunque está disponible por medio de un libro dispuesto por la mesa[1387]. Si no hay inscripciones, el orden de palabra será otorgado según el orden en el que se solicitó, sin consideraciones especiales[1388].

En el Congreso Nacional hay distintos quórum exigidos para ciertas acciones. El primero es el quórum requerido para la *instalación* o el inicio

1382 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 85 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 170.

1383 Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 171.

1384 *Ibid.*, artículo 172.

1385 *Ibid.,* artículo 174.

1386 Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 14.

1387 *Ibid.,* artículo 17.

1388 *Ibid.,* artículo 17.

del período de sesiones: en la Cámara de Diputados es de la mayoría absoluta de los miembros, en el Senado Federal, de un sexto de ellos[1389]. Luego, el quórum de apertura de las sesiones —que no configuren inicio del período de sesiones— que en la Cámara es de un décimo de los miembros y en el Senado Federal de una vigésima parte de ellos[1390].

Por último, está el quórum de deliberación, definido constitucionalmente en la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara[1391]. Esto implica que, aunque las cámaras pueden instalarse e iniciar sus sesiones con un número inferior, cuando corresponde tramitar algún asunto que requiera votación, será necesaria la presencia en recinto de dicha cantidad de congresistas. También es importante resaltar que, cuando se exige una mayoría especial para la toma de ciertas decisiones, el quórum mínimo de deliberación debe corresponder, al menos, con la mayoría exigida.

En cuanto a la votación, el ordenamiento parlamentario de ambas cámaras es casi totalmente coincidente. Se reconoce la votación pública, que configura principio general, y la votación secreta, que está restringida a los casos que la Constitución y los reglamentos internos determinan, como las elecciones de autoridades internas y externas o la suspensión de inmunidad de alguno de los miembros de la cámara[1392].

La votación pública puede hacerse simbólica o nominalmente. En el primer supuesto, el presidente de la cámara invita a quienes están a favor de la propuesta a mantenerse sentados, mientras que quienes estén en contra deben indicarlo poniéndose de pie o alzando la mano[1393]. En el segundo supuesto —exigido para cuando las decisiones deben adoptarse por mayorías especiales—, se vota por medio del sistema electrónico o a través de un llamado de lista de los congresistas, debiendo estos pronunciarse a favor o en contra de la proposición[1394].

1389 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 7 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 3 I.

1390 *Ibid.,* artículo 79 §2 y 155, respectivamente.

1391 Brasil. Constitución Federal, artículo 47.

1392 (i) Brasil. Cámara de Diputados. Reglamento Interno, artículo 188 y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 291.

1393 *Ibid.,* artículo 185 y 293, respectivamente.

1394 *Ibid.,* artículos 186-187 y 294, respectivamente.

En las votaciones públicas, se recoge la posibilidad de que los líderes parlamentarios representen a los miembros de su bancada y voten por ellos, a través de autorización escrita e individualizada para cada votación; en el mismo sentido, los líderes son los primeros en registrar su voto en el sistema electrónico para que los miembros de la bancada conozcan la posición oficial de ésta[1395].

La votación secreta puede hacerse a través del sistema electrónico, sin que este registre el sentido del voto de cada congresista, o a través de cédulas —o boletas— depositadas en una urna o, en el Senado, como tercer mecanismo, a través de *esferas,* que son entregadas a cada senador en color blanco y negro, la blanca implicando su voto afirmativo y la negra el negativo, debiendo depositarse el sentido del voto en un recipiente y la esfera descartada en otro, dispuesto en el recinto[1396].

En cuanto a las mayorías exigidas para la toma de decisiones, en ambas cámaras, la mayoría ordinaria exigida es la mayoría simple o relativa[1397]. Luego, existen mayorías especiales reservadas para la toma de ciertas decisiones, o bien por la Constitución o bien por el reglamento interno —este último solo en el caso del Senado Federal—. Son mayorías especiales: la mayoría absoluta, la mayoría de tres quintas partes y la mayoría de dos terceras partes.

La mayoría absoluta es exigida en ambas cámaras para la aprobación de las leyes complementarias, para la decisión de pérdida de mandato de uno de sus miembros y para la elección de sus mesas en primera ronda. En el Senado, además, se exige para la exoneración del Procurador General, para la autorización de nombramiento de los Ministros del Supremo Tribunal Federal, el Procurador General y los ministros de tribunales superiores, la aprobación del decreto de estado de defensa o la autorización para decretar estado de sitio, la aprobación del nombramiento del Defensor Público General y la selección de sus miembros en el Consejo Nacional de Justicia y del Ministerio Público[1398].

1395 *Ibid.,* artículo 185 y 293, respectivamente.

1396 *Ibid.,* artículo 188 y 295-297, respectivamente.

1397 Brasil, Constitución Federal, artículo 47.

1398 Véase: (i) Brasil. Constitución Federal, artículos 55 §2 y 69, y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 288 III.

La mayoría de tres quintos solo se exige en ambas cámaras para la aprobación, en cada una de las dos discusiones, de la propuesta de enmienda constitucional[1399]. Por último, la mayoría más gravosa, de dos terceras partes de los miembros, se exige para suspender las inmunidades de los congresistas durante el estado de sitio y, en cada cámara, para adoptar la decisión favorable correspondiente en el proceso de juicio político, ello es, en la Cámara de Diputados, la autorización de instauración del proceso y, en el Senado, la condena del procesado[1400].

Breve recapitulación

Habiéndonos paseado detalladamente por los órganos que ejercen el Poder Legislativo en cada uno de los países escogidos, es oportuno ahora destacar, guiados por las variables que hemos estudiado, algunos patrones que se evidencian entre los casos, los cuales tienen utilidad como inspiración para la reforma del Poder Legislativo en Venezuela, pues han servido para mantener sistemas democráticos.

Respecto de la estructura, salta a la vista que todos los casos estudiados adoptan el modelo bicameral. En el caso de los países que tienen forma de Estado federal, la bicameralidad está intrínsecamente relacionada con ello, siendo la cámara alta un espacio de representación para las entidades federadas en condiciones de igualdad; los países unitarios también se valen de la bicameralidad como un instrumento para fortalecer al parlamento, aun cuando las diferencias entre las cámaras se manifiesten en la forma de composición y en la asignación de funciones particulares en cada cámara y no en el objeto de su representación.

La composición de cada cámara en los países estudiados demuestra una importante variedad de fórmulas o reglas que sirven a distintos objetivos. Es un rasgo compartido por todos que las cámaras altas sean de un tamaño considerablemente menor a las cámaras bajas. Tanto los períodos de elección como las reglas por las cuales se adjudican los curules comúnmente se distinguen entre una cámara y otra.

1399 Brasil. Constitución Federal, artículo 60 §2.

1400 Véase: (i) Brasil. Constitución Federal, artículos 51 I y 53 §8, y (ii) Brasil. Senado Federal. Reglamento Interno, artículo 288 I.

Cuando la fijación del número de miembros de las cámaras se deja en manos del legislador, la tendencia es que en un punto se congele por dificultades políticas para continuar actualizándolo. Las circunscripciones electorales uninominales son menos preferidas que las circunscripciones múltiples, en donde, además, el método D'Hondt suele ser el utilizado para la asignación de escaños. Casi sin excepción, se consagra la existencia de suplentes que son elegidos en el mismo acto que los titulares.

En cuanto a los órganos, a aquellos que corresponde la dirección parlamentaria suelen estar compuestos por más de una persona, si bien quien ejerce la presidencia tiene algunas prerrogativas administrativas y procedimentales especialmente relevantes. Asimismo, es una buena práctica —exigida reglamentariamente o derivada de la costumbre— que las minorías parlamentarias tengan garantizada representación en los órganos de dirección.

Los bloques parlamentarios y los líderes por ellos escogidos son centrales en todos los supuestos. En algunas ocasiones, el reconocimiento de su valor pasa por la creación de órganos en donde se reúnen junto con las autoridades de las cámaras para determinar temas como la agenda o el orden del día, cuando ello no es así, sigue existiendo una regulación que reconoce a las fracciones para asignarles prerrogativas administrativas, dentro de las cuales se incluye la primacía de los liderazgos de distinta intensidad.

Las comisiones parlamentarias son, sin excepción, órganos primordiales para el ejercicio de la función legislativa y, comúnmente, de la contralora. La distinción entre comisiones permanentes o estables y comisiones especiales suele hacerse en función de brindar a las primeras las capacidades necesarias para ejercer un rol ininterrumpido de apoyo a las cámaras. Su número y competencia está regularmente fijado en los reglamentos internos, y la división de competencia en función de la materia es la fórmula preferida.

En cuanto al estatuto de los miembros del Legislativo, la diferencia entre cámaras se manifiesta en los requisitos de elegibilidad, imponiéndose siempre requisitos más elevados para formar parte de las cámaras altas. Las prerrogativas de los parlamentarios, con alguna excepción, abarcan (i) la imposibilidad de establecer responsabilidades por votos u opinio-

nes de forma absoluta; (ii) la imposibilidad de iniciar persecución penal durante, al menos, la vigencia del mandato sin que medie autorización del órgano y; (iii) la determinación de un foro especial para el enjuiciamiento de los congresistas o asambleístas.

Resalta la variedad de mecanismos para controlar a los demás poderes del Estado, incluido especialmente el juicio político como medida para responder ante crímenes cometidos por altos funcionarios de Estado. El requisito de autorización o aprobación de alguna cámara legislativa para actos como nombramientos o decretos de excepcionalidad son formas de control muy relevantes. La posibilidad de censurar a miembros del gabinete aparece como posibilidad en algunos casos, incluyendo la posibilidad de que la censura alcance a más de un ministro a la vez.

En cuanto a la función legislativa, la existencia de distintos tipos de ley no es una regla absoluta, pero cuando los hay, la distinción suele hacerse para que algunas leyes que se entienden como de especial relevancia constitucional requieran mayorías especiales y tengan una jerarquía superior. La determinación del contenido de dichas leyes está predeterminada o al menos anunciada desde el texto constitucional. La inexistencia de distintos tipos de ley no configura un problema a la hora de regular temas sensibles, pudiendo requerirse mayorías especiales o imposibilitando su delegación.

El proceso legislativo tiende a ser complejo. La iniciativa legislativa asignada a actores extraparlamentarios es más común en países con constituciones más recientes, especialmente en favor del titular del poder ejecutivo. Se comprende sin excepción una etapa de estudio por parte de las comisiones permanentes, que regularmente es el primer paso luego de la iniciativa. Hay distintos medios para gestionar las divergencias que puedan ocurrir entre cámaras mientras se produce la ley, como la realización de sesiones conjuntas o la designación de una comisión bicameral para reconciliar las posiciones. Siempre que se prevé la posibilidad de veto presidencial, se permite que el mismo sea superado con mayorías especiales. En varios casos se prevé la existencia de un proceso legislativo abreviado para casos de urgencia, que suele consistir en la fijación de límites temporales para el trámite.

En cuanto al régimen de trabajo, es importante destacar que entre las cámaras suele haber diferencias a la hora de regular el debate, en cuyo caso, la cámara alta tiene una regulación mucho más inclinada a favorecer la autonomía individual de cada miembro de la cámara, por ejemplo, mayor tiempo de intervención en los debates. Los quórum de instalación y funcionamiento no son necesariamente coincidentes, y cuando se consagra un quórum elevado de funcionamiento, la práctica permite que la cámara siga operando hasta que alguien solicite la verificación del mismo.

Las mayorías especiales se reservan a lo que determine la Constitución, pero es especialmente común que se requieran mayorías absolutas, de tres quintas partes o de dos terceras partes para la toma de decisiones que se estiman delicadas, como la conformación de órganos del poder público, la posibilidad de hacer modificaciones constitucionales o para decidir sobre el retiro de prerrogativas parlamentarias. La consagración de varios modos de votación —pública o secreta— es regular, yendo desde modalidades que no registran el resultado de forma individualizada, hasta el uso de sistemas electrónicos que dan cuenta de la persona que emite cada voto y su sentido.

En general, se evidencia la existencia de Poderes Legislativos que juegan un rol protagónico en la vida institucional, más allá de solo la actividad legislativa, son órganos electores, contralores y, sobre todo, representativos. A lo interno, se reconoce la importancia de los partidos políticos mayoritarios y minoritarios, brindando oportunidades a los últimos de participación en toda la toma de decisiones. Si bien las cámaras se distinguen entre sí en muchos aspectos, no es menos importante el hecho de que se crean mecanismos de colaboración y control entre ellas en favor de un óptimo funcionamiento del Legislativo en pleno.

PARTE III

UN NUEVO PODER LEGISLATIVO PARA LA DEMOCRACIA

Todo nos ha pasado pero no ha pasado todo

Guillermo Sucre

Este último apartado de esta investigación es, a nuestro juicio, el más crucial. Con ello no se menosprecia a los anteriores, puesto que constituyen una suerte de andamiaje irrenunciable, que enmarca y da sentido a la propuesta que desarrollaremos. Nuestro objeto no es otro que alcanzar lo que hemos denominado *un Poder Legislativo para la democracia*. Estamos conscientes de que la democracia, como fenómeno político complejo, no depende de una sola variable, mucho menos de una variable institucional. Sin embargo, no puede dudarse del rol central que juegan los órganos legislativos en la construcción y mantenimiento de un sistema democrático representativo.

Lo que nos hemos propuesto quedará trazado en las próximas páginas. Estudiadas las debilidades que aquejan a la Asamblea Nacional en el régimen político constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, e identificados los patrones de diseño que han servido a otros sistemas presidenciales para instaurar, mantener y fortalecer sus sistemas democráticos, presentaremos los principios que inspiran las reformas que proponemos —y que deben inspirar, por consecuencia, a la aplicación del modelo— para luego concluir con la exposición concreta y detallada de cada una de nuestras propuestas que configurar ese Poder Legislativo que anhelamos.

Catálogo mínimo de principios escogidos

Definir los principios que orientarán el rediseño constitucional que proponemos no es baladí. Estos actuarán como valores superiores[1401] que orienten a las *reglas* que luego se formularán y, en definitiva, servirán como *«líneas de fuga, vectores que estructuran el espacio jurídico, lo dotan de perspectiva y lo proyectan más allá de sí mismo»*[1402].

1401 Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, «Sobre principios y reglas», *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho,* n°10 (1991): 101-120, p. 104.

1402 Jesús Martínez García, «El jurista del dato», *Anuario de Filosofía del Derecho,* n°40 (2024): 93-116, p. 109.

En ese sentido, los principios que enunciamos a continuación no solo tienen influencia en la oportunidad de diseñar nuestro modelo de Poder Legislativo, sino que resultan capitales en los supuestos en los que cabe aplicar la propuesta, máxime si en la aplicación cabe —como en efecto ocurre— oportunidad para interpretar posibles conflictos que surjan, en donde los principios orientan las posibles soluciones a las que ha de llegarse.

Así, hemos definido que el elenco de principios elementales de nuestra propuesta sea: el equilibrio de poder, la representación, el pluralismo y la deliberación. De su formulación nos ocuparemos a continuación, pero en líneas generales destacamos que pretenden ser cónsonos con la esencia misma de la democracia constitucional y el derecho parlamentario —fundamentalmente democrático—, teniendo también presente, como hemos señalado antes, el sistema de gobierno presidencial en el que se inserta.

El poder debe estar separado equilibradamente

La idea del equilibrio entre poderes sirve como perfeccionamiento a la simple separación de poderes. La separación del poder es un mecanismo político que ha estado constantemente presente en el pensamiento occidental[1403]. Esta se hace realidad a través de la llamada *«distribución horizontal»* o *«separación orgánica»*[1404], que consiste en asignar a distintos órganos las funciones a través de las cuales se manifiesta el poder público[1405].

Ahora bien, acudir al *equilibrio* se justifica en la medida en la que no basta con separar a las manifestaciones del poder en distintos órganos del Estado para garantizar el sistema democrático. En ese sentido, el modelo constitucional del equilibrio de poderes se caracteriza porque *«el*

1403 Véase: (i) Aristóteles, *La Política,* libro VI, capítulo XI y (ii) Charles Louis de Secondat (Barón de Montesquieu), *El Espíritu de las Leyes* (México: PRD, 2018), Libro XI, capítulo VI.

1404 José Araujo Juárez, *Manual de Derecho Administrativo* (Caracas: RVLJ, 2024), p. 134.

1405 Véase: (i) Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Ariel, 1986), pp. 55-56 y (ii) Vladimiro Naranjo Mesa. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas* (Bogotá: Temis, 2014), p. 263.

principio de separación de poderes se completa con un sistema de controles y contrapesos que determinan un uso proporcionado del poder»[1406].

De acuerdo con su comprensión moderna, el equilibrio de poder, a título de principio, encuentra su cauce en cuatro elementos esenciales: (i) división del Poder Público, (ii) división funcional entre los órganos del Estado, (iii) sistema de frenos y contrapesos, y (iv) colaboración armónica entre poderes para alcanzar los fines del Estado[1407]. Ahora, esta comprensión puede dar lugar a equívocos, especialmente por cuanto refiere a la posibilidad de *colaboración armónica* entre los órganos.

La noción de equilibrio de poderes, entonces, consiste en (i) la separación del poder con un criterio funcional, es decir, *distribución* en funciones; (ii) la asignación de cada una de las funciones a órganos diferentes que están llamados a ejercerlas con exclusividad, o *división* del poder y; (iii) la puesta en marcha de un sistema de *controles* —frenos y contrapesos— especialmente interorgánicos que se ponen en marcha para que tengan lugar válidamente los actos de los órganos.

Siguiendo a Madison, cada órgano debe detentar los medios suficientes para poder rebatir el intento de cualquier otro de hacerse con su poder, apuntando siempre a dividir y configurar el sistema para que cada uno de los órganos sirva de freno a los demás[1408]. Este principio no solo opera a nivel externo, es decir, en la distribución general del poder público, sino que también debe servir para el diseño intraorgánico.

Corresponde, así, un doble nivel de consecuencia a este principio. Primero, el órgano legislativo debe ostentar mecanismos suficientes para controlar y frenar a los demás órganos —especialmente al ejecutivo—, siendo inoperativo un diseño que subordina al legislativo ante un presidente supremamente poderoso. Luego, dentro de la concepción de este órgano, es fundamental distribuir las manifestaciones del poder entre

1406 «Equilibrio de poderes», Diccionario Panhispánico de Español Jurídico (RAE), acceso en junio de 20204, https://dpej.rae.es/lema/equilibrio-de-poderes.

1407 Daniel Bonilla-Maldonado, «La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes», *Vniversitas,* n°131 (2015): 231-276, p. 240.

1408 James Madison, «Federalist 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments», en *The Federalist Papers* (Alexander Hamilton, James Madison, John Jay), editado por Clinton Rossiter (Estados Unidos: Signet Classics, 2003), p. 319.

los múltiples actores —por ejemplo, en mayorías y minorías o bloques partidarios y órganos directivos—, de modo que puedan servir de *check and balance* entre sí mismos.

Toda estructura debe ser representativa

La cuestión de la representación es neurálgica en el órgano legislativo. En la medida en la que ser representativos es su *justificación*[1409], el sistema en conjunto ha de tomar en consideración su carácter representativo. Esto se traduce no solo en un modo de estructurarse, sino también en un modo de actuar.

Siendo que la representación es *«la manifestación en condiciones materiales reconocibles de una realidad que no puede expresarse de otro modo»*[1410], es importante que no se deje de lado la existencia de un plano —aun cuando sea solo hipotético— con el que se quiere guardar cierta similitud. Sin la conciencia de que hay una realidad *proyectada* en los espacios de representación, ésta es vacía y sinsentido.

El *ser representativo* debe leerse en presente continuo, no se agota en un momento, sino que impregna todas las actuaciones que se hagan. Esto va en contravención con la tesis liberal clásica de representación, según recoge Garrorena, una *relación vacía de relación*[1411]. La relación de representación que concebimos es una en la cual ambos sujetos —representado y representante— son activos. Esto significa que, aunque haya límites para la conducta del representante[1412], éste no es un mero instrumento y ejercita su autonomía en el marco de la relación.

Siguiendo a Pitkin, representar es, en el ámbito de la política *«actuar en interés de los representados, de una manera sensible a ellos»*[1413]. Así las cosas, para que las estructuras sean representativas, debe: (i) tenerse presente la *reali-*

1409 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018), p. 46.

1410 Julien Freund, *El gobierno representativo* (Madrid: Ediciones Encuentro, 2017), p. 25.

1411 Ángel Garrorena Morales, *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011), p. 60.

1412 Antonio Trujillo, «Relaciones entre los conceptos de representación y responsabilidad políticas», *Debates constitucionales,* nº1 (1999), pp. 4-5.

1413 Hanna Pitkin, *El concepto de representación* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985), p. 233.

dad que se representa, (ii) acunarse la noción de *relación* de representación en todo momento y (iii) configurarse mecanismos para que la *sensibilidad* aludida entre representantes y representados no resulte ilusoria.

Debe promoverse y protegerse el pluralismo

El reconocimiento de la diversidad como un hecho innegable y positivo está en la base de una sociedad democrática. Tal como señala Aveledo *«[…] las diferencias existen. Reales o aparentes, profundas o superficiales, son parte de la vida humana en sociedad, o sea, piezas de nuestra vocación natural y sin ellas, jamás lograríamos armar este difícil rompecabezas de convivir»*[1414].

Ahora, no basta con certificar la existencia de diferencias para satisfacer la exigencia del *pluralismo político.* Este nos exige que esa diversidad, más allá de reconocida, sea promovida constantemente. Es decir, deben diseñarse mecanismos para propiciar la existencia institucionalizada de diversos grupos que se asocian alrededor de objetivos o ideas comunes[1415] y para que dichos grupos estén realmente posibilitados de participar en las decisiones que puedan afectarles[1416].

Expone Casal que *«[l]a implicación esencial del pluralismo radica en la protección de las minorías frente a los posibles abusos de la mayoría, y en propugnar la alternabilidad en el ejercicio del poder»*[1417]. Se desgajan dos ideas centrales de lo anterior: (i) la promoción del pluralismo está intrínsecamente ligada con la garantía de existencia y participación de grupos minoritarios y (ii) estos grupos deben tener posibilidades reales de convertirse en mayorías —alcanzar el poder— en el marco de las reglas de juego fijadas.

La traducción concreta de estas ideas se encuentra en previsiones como la garantía robusta de derechos políticos —especialmente las li-

1414 Ramón Guillermo Aveledo, *La política y los valores,* 2ª edición (Caracas: Cátedra Libre Andrés Bello-abediciones), p. 204.

1415 Nos referimos a grupos en consideración a las ideas de Bobbio, quien señala que la democracia pluralista es una *«democracia de muchos grupos»* antes que una de muchos individuos. Véase: Norberto Bobbio, «Democracia y pluralismo», *Revista de Ciencia Política,* vol. VIII, nº 1-2 (1986): 127-137, p. 133.

1416 *«[…] la lógica democrática estima que la pluralidad social esté sentada en la mesa del poder».* Ramón Guillermo Aveledo, *La Alternativa Civil: La constituyente de 1999 y otros temas de política y derecho* (Caracas: Imprenta Nacional, 2000), p. 107.

1417 Jesús María Casal, *Constitución y justicia constitucional,* 6ª edición (Caracas: UCAB, 2014), p. 26.

bertades de conciencia, expresión y asociación, así como el derecho al sufragio activo y pasivo—, la tolerancia al cúmulo de ideologías, credos o posiciones filosóficas sin privilegiar unas sobre otras y evitar el uso del poder con fines ventajistas[1418]. El corolario del pluralismo es *«que el proceso político se mantenga abierto y que las mayorías coyunturales no dispongan de la posibilidad de cerrarlo o cercenarlo»*[1419].

En el marco del Poder Legislativo los efectos del pluralismo como principio alcanzan elementos externos como el diseño de las reglas electorales que permiten acceder a los partidos políticos a los escaños, y también elementos internos como el régimen de las fracciones partidarias y la conformación y funcionamiento de los órganos configurados dentro del parlamento.

La deliberación debe estar siempre presente

El legislativo es, sobre todo, un órgano deliberante. Negar la posibilidad de deliberación es negar la propia naturaleza de su función. Esta es la esencia de la política democrática, la representación en espacios diseñados para que los actores enfrenten sus posiciones filosóficas, ideológicas o religiosas, en un proceso de confrontación de ideas, en donde queda vedada la violencia. Pitkin apunta:

> […] la representación no es necesaria allí donde esperamos soluciones científicamente verdaderas, allí donde no están involucrados compromisos de valor, decisiones, ni juicios. Y la representación es imposible […] allí donde se exige una elección totalmente arbitraria, donde la deliberación y la razón son irrelevantes. Necesitamos la representación precisamente allí donde no nos contentamos con abandonar las cuestiones en manos del experto […][1420].

De lo transcrito cabe señalar la relación indisoluble que existe entre la denominada *representación sustantiva* con la actividad deliberativa. En última instancia, el objeto de la primera es que ocurra la segunda. Ahora

1418 *Ibid.,* p. 27. En el mismo sentido, véase: Gerardo Fernández, *Del maximalismo al minimalismo constitucional: una propuesta de Constitución para Venezuela* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2024), p. 66.

1419 Agustín De Vega, «Constitución, pluralismo político y partidos», *Revista de las Cortes Generales,* n°26 (1992): 69-116, p. 82.

1420 Hanna Pitkin, *op. cit.,* p. 236.

bien, no cualquier ejercicio de comunicación configura una verdadera deliberación.

No está presente la esencia deliberativa cuando lo que se producen son *«monólogo que proceden paralelos […y que] no comprometen a nadie […]»*[1421], como señaló el papa Francisco, o cuando no hay *«una discusión […] sincera y leal, [sino] monólogos estereotipados de los partidos que se producen dentro de los actuales parlamentos, que se complacen en el enfrentamiento retórico»*[1422], en palabras de Freund.

La deliberación permite el intercambio de preferencias, valores o intereses, con el objeto de valorarlos y reflexionar sobre ellos[1423]. El procedimiento ideal, formula Cohen, consiste en (i) decidir la existencia de una agenda —para nuestros efectos, los asuntos públicos—; (ii) proponer soluciones alternativas a los asuntos que componen la agenda, acompañadas de las razones que las justifican y; (iii) concluir con el acuerdo de que una de esas alternativas, vistas sus razones, es la que debe establecerse como solución[1424].

La etapa conclusiva de la deliberación, idealmente, dirigiría a un consenso. Ello es, a una decisión que resulte inclusiva de todas las perspectivas que aparecieron en el proceso, o que, al menos, no resulte absolutamente reprochable para ninguna. Esa es la concepción de democracia a la que nos suscribimos, una en la que *todos los afectados tengan oportunidad de influenciar la decisión*[1425]. Este ha sido denominado el modelo *consensual* de la democracia por Lijphart[1426].

1421 Francisco, *Carta Encíclica Fratelli Tutti,* Imprenta de La Santa Sede, Ciudad del Vaticano, 2022, párr. 200. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.

1422 Julien Freund, *op. cit.,* p. 55.

1423 André Baechtiger et al., «Deliberative democracy. An introduction», en *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy,* editado por André Baechtiger et al. (Oxford: Oxford University Press, 2018), p. 2: «*comunicación recíproca que implica sopesar y reflexionar sobre las preferencias, los valores y los intereses relacionados con asuntos de interés común*».

1424 Joshua Cohen, «Deliberación y legitimidad democrática», *Cuaderno gris,* nº9 (2007): 127-146, p. 132.

1425 Véase: Archom Fung y Sean W.D. Gray, «The All-Affected Principle: A pathway to democracy for the twenty-first century», *Empowering Affected Interests. Democratic inclusion in a globalized world* (Cambridge University Press: Cambridge, 2024).

1426 Arend Lijphart. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries,* 2a edición (Nueva York: Yale University Press, 2012), pp. 30-34.

Pero incluso cuando el consenso no sea posible, la deliberación es útil para *estructurar las diferencias,* ello es, disponer en un único plano argumentativo las divergencias entre distintas posturas[1427], lo cual es especialmente útil para la función pedagógica de la democracia, permitiendo que todas las personas tengan una comprensión del asunto y las distintas fórmulas para abordarlo. En ese caso, incluso cuando la deliberación no produzca el resultado de una conclusión satisfactoria, es capaz de acercar a los actores a ella progresivamente.

En síntesis, estando la deliberación en el corazón de la política democrática y de los parlamentos como expresión de aquella, no solo debe estar presente como procedimiento irrenunciable, sino que la propia idea debe informar la construcción constante de una cultura deliberativa. Una cultura fundada el intercambio de posturas y la selección de soluciones con base en la argumentación que en su favor se presente, procurando la inclusión de todas las perspectivas que han sido presentadas en búsqueda del consenso.

El Congreso de la República

Pensamos en nuestra propuesta como una profunda reconfiguración del Poder Legislativo venezolano. Nuestro diagnóstico evidenció que no basta con un retoque menor a un par de instituciones para que el parlamento que prevé la Constitución para la República sea útil para sostener y profundizar la democracia. Es necesario repensar holísticamente a la institución y su lugar en el sistema constitucional.

En ese sentido, teniendo presentes las experiencias comparadas que hemos estudiado, y con base en los principios generales que hemos introducido recién, estructuramos nuestra propuesta alrededor de las mismas variables de análisis que utilizamos para explicar los órganos legislativos, lo cual permitirá una sistematización fácilmente comprensible de nuestros criterios.

1427 Samuel Ely Bagg, *The Dispersion of Power. A critical realist theory of democracy,* Oxford University Press, Oxford, 2024, p. 43-44: *«[...] la deliberación puede servir para estructurar nuestros desacuerdos en una sola dimensión, lo que facilita correlaciones más sólidas entre las preferencias y las políticas».*

Como punto previo a la exposición, aparece un asunto que podría calificarse como menor o estético, pero que no es, de ninguna manera, secundario. La cuestión de la *denominación* del órgano titular del Poder Legislativo involucra influencias filosófico-políticas, es decir, responde a una forma de comprender a la sociedad, al Estado y al órgano legislativo. El nombre goza de una carga simbólica que no puede darse por sentado. Esto se pone en evidencia al escudriñar la selección del nombre actual del parlamento.

La denominación Asamblea Nacional apareció en el documento *Ideas fundamentales para una Constitución Bolivariana* preparado por Hugo Chávez[1428]. Presentando dicho documento ante la Asamblea Nacional Constituyente, precisó lo siguiente:

> Un Poder Legislativo con figuras nuevas, con una Asamblea Nacional. Propongo, incluso, que cambiemos el nombre y no sólo por cambiar el nombre, no, es un concepto filosófico, en vez de Congreso nacional, eso hasta pareciera una pava, una pava republicana […] Vamos a cambiar el nombre, propongo, Asamblea Nacional, que de verdad sea una Asamblea, que la Asamblea no desaparezca, que la Asamblea Constituyente pase a ser una Asamblea constituida para darle continuidad a las ideas y a la creación hermosa de la Asamblea Nacional Constituyente[1429].

Un nombre que nació en evidente rechazo a la institucionalidad establecida, a la institucionalidad republicana. La Constituyente acogió la propuesta nominal sin que se diera en el plenario discusión al respecto. Con independencia de su estructura unicameral o bicameral, la propuesta sobre el órgano legislativo se refirió siempre a este como Asamblea Nacional. Si bien es cierto que el término *asamblea* no tiene por qué asociarse con una única posición ideológica, no es posible omitir la carga simbólica que tiene, luego de más de un cuarto de siglo de vigencia de la Constitución de 1999.

1428 Hugo Chávez, *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República. Primera parte* (Caracas: Ministerio de Secretaría de la Presidencia, 1999), p. 23.

1429 Intervención del presidente Hugo Chávez en sesión del día 5 de agosto de 1999, presentando el anteproyecto de Constitución. Consultado de: Asamblea Nacional Constituyente. *Diario de debates,* 1º vol. (Caracas: Gaceta Constituyente, 1999), p. 33. Disponible en: https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/06/ANC.-Actas.-Vol-I.-agosto.-sept.-1999.pdf.

Puesto que la democracia se asocia indefectiblemente con institucionalidad, no es sensato sostener una denominación que nació en rechazo a la misma. Por ello, nuestra propuesta es adoptar nuevamente el nombre que históricamente tuvo nuestro órgano legislativo, nombre que, por lo demás, es el que adoptan casi todos los países que estudiamos —con excepción de Uruguay y su Asamblea General—, el *Congreso*. Más concretamente, en nuestro caso, el *Congreso de la República*. De aquí en más, así nos referiremos al nuevo órgano legislativo, reivindicando su naturaleza republicana y democrática.

Estructura del Congreso de la República

Es oportuno retornar al bicameralismo. Ya hemos criticado la adopción de la fórmula unicameral al describirla, basta añadir que la doctrina más autorizada lo ha calificado como una *incongruencia*[1430] o hasta un *error histórico*[1431]. Ahora bien, esta idea no está fundada únicamente en una negación de la estructura unicameral, sino que goza de argumentos de orden propios que la justifican, son razones federales y de conveniencia política, de acuerdo con la clasificación de Andueza[1432].

Venezuela es un Estado federal descentralizado, en términos de la Constitución[1433]. Sin ánimos de entrar en la especificidad de la caracterización hecha por el constituyente, lo que es relevante señalar es que una *federación descentralizada* sigue siendo, por sobre todas las cosas, una *federación*. Los Estados federales tienen varias características que los distinguen de otras formas[1434], entre ellas, la existencia de un cauce de par-

1430 Jesús María Casal, «Reformas constitucionales para el fortalecimiento institucional», en *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo* (Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales UCAB, 2006), p. 450.

1431 Gerardo Fernández Villegas, *La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela. Del presidecialismo exacerbado, autocrático inestable e ineficaz a un sistema semipresidencial* (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2019), p. 310.

1432 José Guillermo Andueza, *El Congreso: Estudio Jurídico*, 3ª edición (Caracas: Ediciones del Congreso de la República, 1975), p. 3.

1433 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 4: «La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad».

1434 (i) Antonio María Hernández, Federalismo y Constitucionalismo Provincial (Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2009), p. 16; (ii) Francisco Fernández Segado, «Reflexiones críti-

ticipación de las entidades federadas en la formación de la voluntad de los órganos del poder de la federación.

Empíricamente, la correlación federalismo-bicameralismo es un dato casi irrefutable. Las poquísimas excepciones responden a (i) federaciones extremadamente pequeñas territorial y demográficamente: San Cristóbal y Nieves, Comoras y Micronesia; (ii) el gobierno no democrático de los Emiratos Árabes Unidos, cuyo órgano representativo no retiene poder legislativo, sino carácter consultivo; (iii) la inestable federación de Irak, cuya Constitución de 2005 ordena la regulación por vía de ley de una cámara alta, por lo que hasta día de hoy ha operado como un unicameralismo de facto y; (iv) el caso venezolano[1435].

Más aún, en una época en la que los bicameralismos estuvieron en retroceso, reduciéndose drásticamente por eliminación de las segundas cámaras, en aquellos Estados con forma federal, el bicameralismo no se redujo a nivel nacional[1436]. Entre tantas y tan distintas federaciones alrededor del mundo, el hecho de que el bicameralismo aparezca reiteradamente revela su utilidad para cumplir el fin último del federalismo, es decir, armonizar o reconciliar las tendencias hacia la unidad y hacia la diversidad[1437].

Para alcanzar ese objetivo es esencial que las entidades federadas tengan voz y voto en las decisiones del gobierno nacional. Ese *cauce* tiene como espacio natural el órgano legislativo, especialmente por su carácter deliberante. Así, es una herramienta para la coordinación intergu-

---

cas en torno al federalismo en América Latina», en *Federalismo y regionalismo,* coordinado por José María Serna (México: IIJ UNAM, 2002), pp. 107-108 y; (iii) Brian Galligan, «Comparative Federalism», en *The Oxford Handbook of Political Institutions,* editado por R. A. W. Rhodes, et al. (Londres: Oxford University Press, 2006), p. 267.

1435 Véase: «Compare data on Parliaments: Structure of parliament», *IPU Parline*, acceso en diciembre de 2024, disponible en: https://data.ipu.org/compare/?field=structure_of_parliament&region=0&chart=pie.

1436 Eva Sáenz Royo, «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº40 (2017): 507-526, p. 509.

1437 (i) Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional*, 5ª edición (Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1951), p. 219 y (ii) Canadá. Corte Suprema. Reference re Seccession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, sentencia número 25506 de 20 de agosto de 1998, párr. 43: *«[...] El federalismo fue el mecanismo político por el cual la diversidad puede ser reconciliada con la unidad».*

bernamental de especial valor, pues presenta ventajas relacionada con el fortalecimiento de la lealtad de las entidades federadas, a la vez que las protege, atempera el poder central y se convierte en espacio idóneo para la negociación[1438].

La conveniencia política de la segunda cámara se relaciona de forma particular con el sistema democrático. Para mantener y mejorar la democracia, el modelo bicameral se presenta como una herramienta con gran potencial[1439]. En ese sentido, la cámara alta sirve como una de enfriamiento, de contrapeso o de competencias técnicas[1440].

Que el senado sirva al *enfriamiento* es conveniente porque permite que aquellos asuntos que no requieran pronunciamiento inmediato, o que sean especialmente contenciosos, sean evaluados desde una distancia prudente a la típica inmediatez del debate político[1441].

La gestión del debate en la segunda cámara debe priorizar el raciocinio, no porque no haya espacio para la pasión en política, sino porque, como expresa Tudela: *«también debe existir un espacio alternativo que demuestre que la política es, también, acuerdo, respeto al otro y diálogo»*[1442], ese espacio es, por antonomasia, el senado.

Desde la mirada del control del poder, separar al cuerpo representativo en dos órganos favorece que haya un control *ad intram,* en donde la segunda cámara funciona como contrapeso a la primera, a la que se le atribuye una propensión a la pasión y la inmediatez[1443]. Este contrapeso también refuerza al legislativo con respecto a los demás poderes,

1438 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado, experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela* (Caracas: abediciones, 2019), p. 36.

1439 Como advierte Aveledo, incluso: *«la presencia de[l bicameralismo] es mayor en los sistemas democráticos más consolidados de las sociedades más avanzadas»*. Véase: *Ibid.,* p. 34.

1440 José Guillermo Andueza, *op. cit.,* pp. 4-5.

1441 José Tudela Aranda, «En defensa del bicameralismo. Coda sobre el Senado español», en *Estudios sobre el Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Gregorio Cámara Villar,* Tomo II, coordinado por Francisco Balaguer, et al. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024), p. 1011.

1442 *Ibid.,* p. 1015.

1443 Véase: Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* pp. 35-36.

haciendo que sea menos susceptibles a ser arrollado por gobiernos autoritarios[1444].

El senado también permite una mejora técnica, especialmente en la legislación. En primer lugar, porque los proyectos reciben una necesaria doble verificación de conveniencia[1445]. Además, favorece que se construya una única dimensión —es decir, la interpretación de que el objeto político en el mismo sentido por los distintos sectores— en el análisis de políticas, facilitando la construcción de mayorías entorno a soluciones que además tengan alto sustento técnico[1446].

Hemos señalado que el bicameralismo por el que abogamos es un bicameralismo federal. La precisión no es, aquí, un mero accesorio. El bicameralismo no consiste solo en que exista o no la segunda cámara, sino en las relaciones de poder y de representación que se forjan en el seno del Legislativo[1447]. En el ámbito concreto de la configuración político-jurídica de la federación, resultan acertadas las palabras de Sáenz Royo *«una cosa es que exista el Senado y otra cosa es que ese Senado aporte algo al concepto de Estado Federal»*[1448].

Lijphart formula que el bicameralismo es fuerte cuando las cámaras son simétricas —tienen las mismas competencias— e incongruentes —tienen distinta representación política—. Según aumenta el nivel de federalismo y descentralización, se pasa del unicameralismo al bicameralismo y luego, se aumenta la fortaleza del bicameralismo[1449]. Estas orientaciones deben tomarse en cuenta a los fines de que el modelo que se diseñe resulte verdaderamente un bicameralismo federal, y no tan solo en un *feliz accidente*.

Asimismo, afirmando su sustancialidad en los sistemas federales, Sánchez de Dios subraya que *«si su composición es la adecuada para representar los*

1444 Vladimiro Naranjo Mesa, *op. cit.,* p. 278.

1445 *Ídem.*

1446 Véase: Manuel Sánchez de Dios, «¿Es necesario el senado en los sistemas federales?», *Revista de las Cortes Generales,* n°63 (2004): 43-89, pp. 53-54.

1447 John Uhr, « Bicameralism», en *The Oxford Handbook of Political Institutions,* editado por R. A. W. Rhodes, et al. (Londres: Oxford University Press, 2006), p. 475.

1448 Eva Sáenz Royo, *op. cit.*, p. 517.

1449 Arend Lijphart, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries,* 2ª edición (Nueva York: Yale University Press, 2012), pp. 199-201.

Estados federados y tiene plena capacidad de veto y control del Gobierno, la segunda cámara federal es un instrumento muy eficaz […]»[1450]. Sobre la adecuación de la representatividad y la capacidad de veto y control nos pronunciaremos en la oportunidad de desarrollar la composición y las funciones de las cámaras, teniendo presente que son puntos neurálgicos para el diseño del órgano legislativo bicameral de la federación.

En nuestra propuesta, entonces, el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso de la República, conformado por la Cámara de Diputados, en la que se reúnen los representantes del pueblo venezolano en su conjunto y el Senado, en el que se reúnen los representantes de los Estados y el Distrito Capital de la Federación.

Composición del Congreso de la República

Como los nombres lo indican, las cámaras del Congreso de la República están conformadas por los diputados y los senadores, respectivamente. Teniendo en cuenta la importancia de la *incongruencia* entre las cámaras, las reglas de composición de estas deben distinguirse entre sí, atendiendo al sujeto representado en cada caso. La Cámara de Diputados representa *«la unidad del sustrato humano de la federación»*, mientras que el Senado representa *«la diversidad estatal, o sea, a las comunidades federadas»*[1451].

La Cámara de Diputados

En el caso de la Cámara, el número de escaños ha de variar de acuerdo con la población entre entidades federadas. La mejor fórmula para evitar un estancamiento en el número de representantes es que la disposición constitucional o legal que determine el número de escaños declare un porcentaje de la población total como base para la creación de escaños. Esta base no debe ser en tal medida elevada que resulte en la imposibilidad de representación efectiva, ni puede ser tan baja como para que el número de curules sea irracionalmente elevado.

Cualquier regla que tenga como consecuencia la separación de esta estricta proporcionalidad debe tener una justificación razonable. Por ello,

1450 Manuel Sánchez de Dios, *op. cit.,* p. 82.

1451 Véase: *Ibid.,* p. 57.

aunque se descarta la definición de un número máximo de diputados para los estados, se estima que un número mínimo es conveniente a los fines del diseño uniforme del sistema electoral. En esa medida, las posibles delegaciones compuestas por un único diputado —que tienen como consecuencia las elecciones de sistema mayoritario— e incluso las delegaciones de solo dos diputados deben ser evitadas para favorecer sistemas que se acercan, en la asignación de escaños a los partidos políticos, a la proporcionalidad en mayor medida.

Con estas ideas presentes, se propone una base poblacional de cero coma seis por ciento (0,6%) de la población total. De acuerdo a los más recientes datos de población recogidos por el Estado venezolano[1452], esto equivale a casi doscientas mil personas por cada escaño[1453]. Como corresponde, cualquier fracción superior a la mitad de dicha base también se adjudica como un escaño. Con esta base puramente, la Cámara tendría un total de ciento sesenta y siete (167) diputados, es decir, el mismo número que corresponde al actual diseño constitucional.

Ahora, este resultado implica que cuatro estados envían dos (Vargas y Cojedes) o un diputado (Delta Amacuro y Amazonas) únicamente. Habiendo advertido antes la inconveniencia de dicha situación se propone que el número mínimo de diputados que se puede elegir —si matemáticamente resultara inferior— sea de tres (03). Es innegable que esto impacta configurando una *sobrerrepresentación* de dichos Estados, sin embargo, esta distorsión menor es admisible por ser necesaria para el diseño uniforme de un sistema electoral conforme con los principios de personalización y proporcionalidad[1454].

1452 De acuerdo con las fuentes disponibles, los datos de población reflejan un censo elaborado por el Consejo Nacional Electoral para las elecciones regionales y municipales del año 2021. Véase: «Anexo: Entidades federales de Venezuela por población, superficie y densidad», *Wikipedia,* acceso en enero de 2026. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Entidades_federales_de_Venezuela_por_poblaci%C3%B3n,_superficie_y_densidad.

1453 La cifra exacta es de ciento noventa y nueve mil setecientos setenta y cinco (199.775) habitantes.

1454 También es importante destacar que el sistema electoral regido por la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de finales de la época democrática adoptaba una solución similar. Véase: Venezuela, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, publicada en Gaceta Oficial n°5.200 (Extraordinario) de 30 de diciembre de 1997, artículo 3.

Con lo anterior, el total de diputados asciende a ciento setenta y dos (172). Este es el número final de las circunscripciones territoriales, pero no el total de la Cámara. Sería infeliz retroceder respecto de la idea de la representación de las minorías de forma especializada en los órganos deliberativos. Actualmente el modelo venezolano solo alcanza a las comunidades indígenas, pero como evidencia el caso colombiano, otros grupos pueden ser beneficiarios de este tipo de medidas, tal como propondremos.

En la realidad venezolana es imposible dejar de lado a la población migrante. Son un dato capital de nuestra vida republicana desde hace ya dos décadas. Las estimaciones más recientes señalan que siete millones ochocientos noventa mil (7.890.000) compatriotas hacen vida fuera de nuestras fronteras[1455]. Este número es incluso superior a la población de los dos (02) Estados más poblados del país sumados. Ignorarlos sería un error. Más aún, el hecho de que la crisis migratoria tenga tal magnitud hace plausible que, hacia el futuro, un número significativo de venezolanos seguirán formando una importante comunidad fuera del territorio nacional.

En caso de que constituyéramos una circunscripción en los mismos términos que las territoriales, los venezolanos en el exterior tendrían una delegación de treinta y nueve (39) diputados. Por supuesto, ningún país otorga una representación exactamente equitativa a los expatriados, visto que los poderes públicos no tienen vocación de extraterritorialidad. No seremos una excepción en este aspecto.

Proponemos una delegación mínima de tres (03) diputados representantes de los venezolanos en el exterior, pero mientras la magnitud migratoria sea mayor a la población del Estado más poblado, la delegación debe estar compuesta del veinte por ciento (20%) de lo que correspondería de ser una circunscripción nacional. Aplicando esta regla, los venezolanos en el exterior elegirían a ocho (08) diputados en la actualidad. En este caso, corresponde aclarar que deberían crearse circunscripciones a nivel de continente o subcontinente por los cuales los venezolanos en

1455 «Refugiados y migrantes de Venezuela», *R4V-Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*, acceso en enero de 2026. Disponible en: https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-noviembre-3.

el exterior puedan elegir representantes que también se alineen con sus intereses particulares. Esto eleva el número total de diputados a ciento ochenta (180).

En seguida, como contraprestación a las medidas que proponemos para evitar la excesiva fragmentación partidaria que desarrollaremos más adelante, proponemos la creación de tres (03) curules para las minorías políticas. Estos curules resultarían asignados a los diputados más votados entre aquellos que, encabezando una lista, no hayan podido ingresar al parlamento por no haber alcanzado el partido postulante el mínimo exigido. El número asciende a ciento ochenta y tres (183) diputados.

Hemos resuelto eliminar la representación especial de comunidades indígenas que se instaló para la Asamblea Nacional. Estos curules habían sido creados como medidas afirmativas destinadas a garantizar la presencia de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas en el hemiciclo. Ahora bien, esto no ha impedido —como es natural— que diputados indígenas sean electos por las circunscripciones ordinarias. Más aun, la conjunción de comunidades indígenas que guardan poca o ninguna relación entre sí, en circuitos territoriales multiétnicos, desconoce y menosprecia la rica tradición de cada comunidad indígena entendida como sujeto político.

Por ello, avalamos más bien la opción de que los pueblos y comunidades indígenas, como colectividades con arraigo territorial, promuevan a sus representantes como candidatos de las circunscripciones ordinarias en donde hacen vida. De esta forma, las comunidades indígenas podrán construir una fortaleza política individualizada en sus territorios, y sus representantes resultarán vinculados a sus propias tradiciones, no asumiendo la representación de toda la población indígena de manera difusa.

El Senado

En el Senado solo hay una regla de composición que se ajusta a la naturaleza federal de la cámara, y es la asignación igualitaria de escaños a todas veinticuatro (24) las entidades federales —es decir, los veintitrés (23) estados de la federación y el Distrito Capital—. El método de una

circunscripción nacional es más propio de los Estados unitarios, como evidencia el caso uruguayo y colombiano. Sería incongruente, por ser una cámara federal, que se pase por encima la individualidad de cada estado como comunidad política, que es en definitiva el objeto último de la representación en el Senado.

Al asignar a todos los estados, con independencia de su población, un mismo número de escaños en el Senado, este se convierte también en una institución *contramayoritaria,* cuyo rol en el fortalecimiento o subversión de la democracia ha sido discutido[1456]. En particular, se formulan críticas a la sobrerrepresentación territorial en segundas cámaras: *«[…] las instituciones federales no son, por naturaleza, subversivas para la democracia. Pero cuando la sobrerrepresentación territorial es tan extrema que quienes pierden las elecciones habitualmente gobiernan, las cámaras altas federales se vuelven subversivas para la democracia»*[1457].

Frente a este criterio, dos respuestas. La primera es que la representación equitativa de todos los estados en la cámara alta no implica, necesariamente, que los *derrotados electoralmente* puedan bloquear a las mayorías; esto es un asunto de sistema electoral y de partidos, en los casos en donde hay una fuerte división urbana-rural que resulta en partidos antagónicos que defienden uno u otro grupo, con lo cual el rural suele aprovecharse del sistema para bloquear las posiciones teóricamente mayoritarias.

Esto nos lleva al segundo aspecto, y es que la naturaleza electoral de la segunda cámara es representar, precisamente, a las *mayorías locales* y no las nacionales. El objeto es que estas mayorías tengan algo que decir en el proceso nacional, y que las unidades subnacionales estén protegidas de dominación[1458]. Esto no es contrario a la democracia en un modelo federal, es más bien constitutivo de la misma.

1456 Véase: (i) Steven Lebitsky y Daniel Ziblatt, «When should the majority rule?», *Journal of Democracy,* vol. 36, n°1 (2025): 5-20 y (ii) Michael Meyer-Resende, «What institutions truly subvert democracy?», *Journal of Democracy,* vol. 37, n°1 (2026): 172-179.

1457 Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, «Guarding against minority rule», *Journal of Democracy,* vol. 37, n°1 (2026): 180-186, p. 182.

1458 *Ibid.,* p. 181.

El argumento se refuerza en los casos de renovación escalonada, porque la composición no se circunscribe a las mayorías circunstanciales, sino que trasciende para dar estabilidad al sistema político, de modo que la mayoría que se refleje en la cámara en algún momento determinado no será un fotograma de un momento, sino la suma de distintos procesos electorales. A nuestro modo de ver, esto no debería construirse como una institución de subversión democrática, sino de fortalecimiento de ésta como sistema deliberativo y garantista para las minorías.

El número de senadores por estado ha variado en la historia venezolana, y los modelos estudiados tampoco son definitivos en una u otra cifra. Dos, tres y hasta cuatro senadores por estado han tenido presencia en el legislativo venezolano en distintos momentos[1459]. En la etapa democrática regida por la Constitución de 1961 se contaban dos senadores por cada estado, dos por el Distrito Federal y los senadores adicionales[1460].

Nos inclinamos por un número fijo de tres (03) senadores, influenciados por la propuesta de Aveledo, quien presenta de forma sugerente los siguientes argumentos:

> Es cierto que el número de dos senadores por estado resultaría en un total de cuarenta y ocho miembros, también divisible entre tres, pero, en ese caso, cada elección [de tercios para la renovación del Senado] no tendría lugar en todos los estados. Este factor y su incidencia en la calidad democrática, así como la necesidad de suficientes senadores para las comisiones y el cumplimiento de las funciones de la Cámara, deberían ser ponderados a la hora de una decisión definitiva […]
>
> Ambas opciones numéricas, setenta y dos y cuarenta y ocho ofrecen ventajas relativas a ponderarse. Preferir la primera no implica desconocer las de la alternativa porque, en todo caso, no sería una diferencia crucial[1461].

Aunque abordaremos el mecanismo de renovación luego, el argumento de necesidad de suficientes senadores para llevar a cabo las actividades de la cámara es primordial. Es el número de senadores por entidad federal que tienen Argentina y Brasil, países que, como el nuestro, tienen un número no demasiado elevado de entidades federales, al menos

1459 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* pp. 184-187.

1460 Venezuela, Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, artículo 2.

1461 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* p. 196.

en comparación con los Estados Unidos. Con esta regla, atendiendo al número de entidades federadas que incluye el Distrito Capital, son setenta y dos (72) los senadores del Congreso de la República.

Sistemas electorales

En relación con el sistema electoral, creemos que es necesario elevar a rango legal la medida positiva relacionada con la presencia de mujeres como candidatas y, por tanto, legisladoras del Congreso de la República. La precisión de la medida variará según el mecanismo de elección, pero en todo caso se apunta a la paridad en candidaturas, con un modelo de alternancia entre géneros.

Para la Cámara de Diputados, tomamos como referencia la propuesta realizada por Lander[1462], mínimamente ajustada por Alarcón y otros[1463]. Decimos que es una referencia porque la propuesta se formuló como una modificación tan solo legal para la elección de la Asamblea Nacional, y en nuestro caso lo proponemos como el sistema para la nueva cámara baja, que tiene una conformación distinta que impactará en el sistema.

El primer elemento relevante que señalar es el diseño de circunscripciones electorales dentro de los territorios de las entidades federadas. En cada circunscripción se elegirán entre tres (03) y cinco (05) diputados, dividiendo a los estados en el número mínimo de circunscripciones que sea posible. Las circunscripciones deberán conformarse teniendo presente la homogeneidad en cuanto al índice poblacional, evitando desviaciones y agrupando a comunidades que tengan afinidad, con criterio técnico y amplia participación de todos los actores interesados.

El proceso de elección se llevará a cabo a través de un sistema de *listas abiertas,* permitiendo al votante seleccionar tantos candidatos como escaños estén en juego en la circunscripción, pudiendo elegir a todos los candidatos de una única lista, o candidatos de distintas listas electorales.

1462 Luis Lander, «La representación proporcional y la personalización del sufragio», en *El sistema electoral venezolano: Reflexiones a la luz de las parlamentarias 2015* (Caracas: Observatorio Electoral Venezolano, 2016), pp. 126-129.

1463 Benigno Alarcón *et al.*, *Propuestas para una reforma electoral. Buscando la integridad electoral en Venezuela* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2016), pp. 70-72.

Para este efecto, los partidos presentarán en cada circunscripción una lista con el número de cargos a elegir, y los electores podrán seleccionar libremente cualquiera de los nombres ofrecidos.

A la hora de la asignación de escaños, abogamos por un conteo nacional, en el que se totalicen todos los votos emitidos a favor de candidatos que formen parte del mismo partido en todo el territorio nacional. El porcentaje de votos totales obtenido por cada partido a nivel nacional será el punto de referencia para la asignación de escaños a cada uno, utilizando el método D'Hondt que sirve de regla en la mayor parte de los casos estudiados.

Como medida para evitar la fragmentación partidaria, los partidos deberán alcanzar un umbral mínimo de tres por ciento (3%) para acceder a algún escaño. El umbral se fija respecto al porcentaje nacional, sin tomar en cuenta el porcentaje de votos en un solo estado porque la representación territorial se concentra en el Senado. Cabe destacar que los partidos que no alcancen dicho mínimo competirán entre sí para la asignación de los escaños diseñados para minorías políticas, tal como se ha descrito antes.

Habiendo determinado el número de escaños que tendrá cada partido, estos se asignarán, en orden descendente, a los candidatos que hayan obtenido el mayor porcentaje de votos individualmente —en caso de empate, se adjudicará de acuerdo al número de votos obtenidos—, hasta que se agoten los escaños disponibles.

Los escaños de representación de los venezolanos en el exterior seguirán las mismas reglas, tomando a la totalidad de los migrantes como una entidad susceptible de ser dividida en circunscripciones de acuerdo con las reglas definidas para los estados. De allí en más, se seguirá el mismo procedimiento para la adjudicación de escaños y la definición de los diputados electos, con la única excepción de que el umbral mínimo legal no operaría, por ser el umbral natural de mayor magnitud que éste.

En el Senado, siguiendo el modelo de Brasil, la renovación por mitades alternará en la elección de uno y dos senadores por estado en cada evento electoral. Los estados serán divididos en dos grupos, de modo que unos seleccionen uno y luego dos senadores, y viceversa para los

restantes. Hemos descartado la posibilidad de renovación por tercios dado que ello haría necesario que los senadores tuvieran un mandato de doce (12) años para coincidir con la elección de autoridades estadales.

Cada estado —y el distrito capital— operará como una circunscripción a efectos del Senado. Según el número de senadores que corresponda escoger, será uninominal o binominal[1464]. La presentación de candidaturas se hará siempre de forma individual. Este sistema centrado en la personalización del voto favorece al senador como figura reconocible en todo el estado.

La contrapartida de esta fórmula, si se quiere, es que la asignación de cada escaño se hará a través del sistema mayoritario[1465]. Frente a objeciones que pudieran ofrecerse en defensa de la representación de minorías que no se ven favorecidas por el sistema mayoritario, cabría señalar que la Cámara se diseña precisamente para atender dicho interés, y más aún, cabe replicar los argumentos de Aveledo sobre la valía de este modelo desde una óptica de sociología política:

> […] cabe valorar previamente si, en la dispersión del sistema de partidos venezolano, el modelo concebido no sería más bien un estimulante a la formación de alianzas y, por ahí, a la negociación y al entendimiento[1466].

Presentamos, en síntesis, sistemas complementarios que afirman los principios constitucionales y los que hemos esgrimido con anterioridad para esta propuesta. Una Cámara de Diputados en donde la proporcionalidad ordena todas las coordenadas y un Senado que tiene como norte la máxima personalización del voto.

1464 En caso de que la elección sea binominal, los electores votarán por cada cargo de forma separada en el mismo momento, favoreciendo la posibilidad de que surja el «voto cruzado» entre partidos.

1465 Una alternativa que podría fortalecer la legitimidad del sistema mayoritario en este caso es la implementación del voto *por orden de preferencia* (*ranked-choice voting*), en el cual los electores no manifiestan su opinión en favor de un único candidato, sino que ordenan las candidaturas en una lista. A la hora de los votos y totalizar los resultados, se produce una *segunda vuelta instantánea* (*instant runoff*) cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta, transfiriendo los votos del candidato con menos votos a las opciones restantes —según las preferencias manifestadas—, y así, hasta tanto alguna candidatura obtenga la mayoría necesaria.

1466 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* p. 196.

Mandatos, reelección y faltas

Planteamos mandatos distintos para cada cámara. Siguiendo la tendencia general de las democracias, también verificada en la mayoría de los casos que examinamos, la cámara alta tendrá un mandato más prolongado que la cámara baja[1467]. Esto las distingue entre sí y refuerza características que les son centrales a cada una, siendo la Cámara más popular y dinámica, mientras que el Senado es moderador y prudente[1468].

Ideamos un mandato de tres (03) años para los miembros de la Cámara de Diputados. Esta es una novedad constitucional para Venezuela, con el objeto de que haya una alineación entre el mandato constitucional del presidente de la República y el de la cámara del Congreso que representa a la nación venezolana como unidad política. Acogido este planteamiento, la Cámara se renovaría en totalidad en cada elección presidencial y a la mitad de éste.

Los senadores, mientras tanto, tendrían un mandato constitucional de ocho (08) años. Es este un mandato largo, pero no inédito, pues coincide con el adoptado por Brasil. El Senado tendrá, como es común[1469], renovación escalonada, en nuestro caso, por mitades cada cuatro (04) años, coincidiendo con la elección de autoridades estadales[1470]. Esta alineación se plantea como una medida que impida que la dinámica partidista nacional sea un factor determinante en la elección de senadores, evitando que la representación territorial se convierta en *«una quimera»*[1471].

El elemento esencial que nos hace proponer los mandatos de tres (03) y ocho (08) años reside en la conveniencia de que las elecciones para las cámaras se alineen, respectivamente, con el inicio y la mitad del perío-

1467 Arend Lijphart, *op. cit.,* p. 191.

1468 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.*, p. 206.

1469 *«Una característica muy generalizada en las segundas cámaras es la renovación escalonada, que* tiene el efecto de hacerlas permanentes y permite que se dé una proyección temporal de la representación, *de tal forma que en cada momento estén presentes puntos de vista correspondientes a distintas etapas o periodos».* Manuel Sánchez de Dios, *op. cit.,* p. 51. Resaltados añadidos.

1470 En los casos en los que, en un mismo año, deban llevarse a cabo las elecciones presidenciales y las elecciones regionales, debería estar prohibido por ley que se conjuguen ambas en un mismo evento electoral. Esto puede servir para mitigar la influencia presidencial en las elecciones regionales, procurando que se distingan, para efectos electorales, por ser efectivamente niveles político-territoriales distintos.

1471 Eva Sáenz Royo, *op. cit.,* p. 525.

do presidencial, y con la renovación de autoridades estatales. Frente a cualquier cambio en la longitud u oportunidad de dichos eventos, los mandatos de los legisladores deberían ajustarse con el fin de garantizar la concurrencia con ellos.

En otro escenario, para reformas posteriores, también podrían plantearse mandatos de cuatro (04) años para los diputados, siempre y cuando el mandato presidencial tenga esa misma longitud y; mandatos de seis (06) años para los senadores, que se asimila al de los Estados Unidos y Argentina, imponiendo la prohibición de que coincida el acto electoral para el Senado con el de la presidencia de la República, como mecanismo para salvaguardar siempre su espíritu territorial y, por tanto, federal.

Ambas cámaras tendrían en común la posibilidad de reelección por varios mandatos. En vista de la diferencia entre los mandatos, limitar a un único número común de reelecciones no sería conveniente. Consideramos que el límite para el Senado debe ser de dos mandatos y para la Cámara de cuatro, para un total de dieciséis (16) y doce (12) años, respectivamente. El hecho de que se permita la reelección es positivo para la profesionalización de los legisladores, pero se limita con el fin de garantizar la alternabilidad, como ordena la Constitución en sus principios fundamentales[1472].

La cuestión de los suplentes, común en ambas cámaras del Congreso, es una que no tiene solución perfecta. Por un lado, el imperativo de personalización del principio representativo favorece el conocimiento directo de las personas que tienen vocación de ser representantes electos. Por otro, el funcionamiento ininterrumpido y pleno del Congreso requiere que las posibles ausencias temporales o absolutas de un legislador no sean insalvables.

Frente a esto, una posibilidad es la elección de cada diputado y senador con un suplente plenamente identificado en el momento de los comicios. Sin embargo, nosotros optamos por un régimen sin suplentes, al estilo de los Estados Unidos, por cuya virtud, cuando surjan circunstancias

1472 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 6: *«El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables».*

que impliquen la ausencia irremediable de un legislador, la misma sea solventada a través de una *elección especial,* por la cual el candidato que resulte elegido tan solo culminará el período originalmente previsto. En los supuestos de que la ausencia ocurra en los últimos seis (06) meses del mandato, la ausencia se asumiría en propiedad hasta la elección para un período completo.

La condición del diputado y del senador

El estatuto del legislador en nuestra propuesta tiene como aspecto diferenciador entre las cámaras las condiciones de elegibilidad para una y otra cámara, mientras que los demás aspectos —ello es: condiciones de inelegibilidad, incompatibilidades y prerrogativas parlamentarias— son comunes a ambas cámaras.

También es común el hecho de que el cargo de diputado o senador exija dedicación exclusiva —con excepción de cargos académicos, asistenciales, accidentales o docentes[1473]— y la necesaria rendición de cuentas que con frecuencia deben tener los legisladores con sus electores, enfatizando en el contenido relacional y deliberativo de la representación política.

Condiciones de elegibilidad, causales de inelegibilidad e incompatibilidades

Los requisitos de elegibilidad pautados actualmente en la Constitución para los diputados son, como hemos afirmado, conformes con los estándares internacionales sobre derechos humanos. Esto nos inclina a replicarlos, con tan solo mínimos ajustes para hacerlos aún más amplios, lo cual afianzará el rol de la Cámara de Diputados como cámara política más cercana al ciudadano.

Así, las condiciones para ser elegido[1474] como diputado serán (i) la nacionalidad venezolana, obtenida por nacimiento o naturalización con al

1473 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 148.

1474 Hemos optado por proponer que la *oportunidad* para exigir el cumplimiento de los requisitos sea el de la elección y no el de la juramentación, por ser la modalidad actualmente existente y la que brinda mayor seguridad jurídica en el momento de admisión de las candidaturas.

menos cinco (05) años desde que adquirió la nacionalidad; (ii) la edad mínima de veintiún (21) años y (iii) la residencia ininterrumpida durante al menos los tres (03) años anteriores a la elección, en el territorio correspondiente a la circunscripción por la que se postula.

Este listado relaja el requisito de residencia en el país para los venezolanos por naturalización, al modificarlo por un tiempo menor contado desde que se obtuvo la nacionalidad y, al mismo tiempo, se clarifica y alinea con el mandato el requisito de residencia en el territorio de la circunscripción, impidiendo cualquier interpretación que relaje su contenido indebidamente, en vista de que es a través de su exigencia que puede garantizarse la cercanía y verdadera *representación* del diputado con los habitantes que lo eligen.

Para el Senado consideramos prudente unos requisitos más agravados, tal como se consagran en todos los casos de comparación que estudiamos. A partir de la misma tríada de conceptos sobre los cuales establecer los requisitos, proponemos que para ser elegido senador se re exija (i) la nacionalidad venezolana por nacimiento o por naturalización con al menos diez (10) años desde que adquirió la nacionalidad; (ii) la edad mínima de treinta (30) años y (iii) la residencia ininterrumpida *y domicilio* en la entidad por la cual se postula durante al menos los ocho (08) años anteriores a la elección.

Una edad más elevada evoca el origen propio de la palabra Senado, una apuesta por la sabiduría y la experiencia[1475]. Por ser representantes de las entidades federadas, la residencia en cualquier parte de su territorio es admisible, a diferencia del caso de la Cámara de Diputados. Se añade también el requisito del *domicilio* entendido como *«el lugar en donde [se] tiene el asiento principal de sus negocios e intereses»*[1476] para reforzar el vínculo con el estado que se pretende representar. También se establece un tiempo más largo desde la adquisición de la nacionalidad en caso de venezolanos por naturalización.

1475 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.*, p. 27: *«La palabra senatus viene de senex, "anciano", una condición asociada a la sabiduría. A los mayores se recurría por el saber de su experiencia y la prudencia adquirida gracias a esta».*

1476 Esta es la definición adoptada por el Código Civil venezolano, lo que implica un contenido jurídico más amplio que la sola residencia. Véase: Venezuela. Código Civil, publicado en Gaceta Oficial n°2.990 (Extraordinario) de 26 de julio de 1982, artículo 27.

En cuanto a causales de inelegibilidad, proponemos el siguiente régimen: no podrán ser candidato a diputado o senador (i) quienes ocupen el cargo de presidente, vicepresidente, gobernador o alcalde hasta un (01) año después de su separación absoluta del cargo; (ii) los jueces, fiscales y policías hasta seis (06) meses después de la separación de su cargo[1477]; (iii) los funcionarios de la administración pública nacional, estadal o municipal; (iv) quienes hayan sido destituidos por un juicio político, cuando así se señale explícitamente en la condena y mientras ésta dure y; (v) las personas condenadas a penas privativas de libertad durante la misma.

En lo que a incompatibilidades respecta, también apostamos por una ampliación de las causales, en el sentido siguiente: los diputados y senadores tienen prohibido (i) ocupar cualquier cargo o empleo público distinto al de diputado y senador —con las excepciones ya señaladas en la Constitución—; (ii) suscribir contratos por sí mismos o en beneficio de terceros con el Estado o ser propietarios, administradores o directores de empresas que lo hagan y; (iii) ser miembros de juntas directivas de organismos públicos de cualquier naturaleza, salvo autorización de la cámara. La vulneración de las incompatibilidades da lugar a la pérdida de investidura legislativa, la cual puede ser calificada por la cámara.

Prerrogativas parlamentarias

En materia de prerrogativas, creemos que la actual regulación tan solo merece mínimos ajustes, sin alterar fundamentalmente el número y contenido de las prerrogativas parlamentarias ahora aplicables a los miembros del Congreso de la República. De manera breve señalaremos lo que se ratifica y lo que varía en nuestra propuesta.

La irresponsabilidad no sufre alteración alguna. Proponemos que a los diputados y senadores no se les pueda hacer responsables por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones —ya nos hemos pronunciado sobre el alcance que, creemos, debe tener la interpretación

1477 No incluimos en este listado a los miembros de la Fuerza Armada por la exclusión que hace la propia Constitución al impedirles optar a cargos de elección popular mientras estén en activo. Véase. Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 330.

de esta frase—, salvando la responsabilidad política ante los electores que se manifiesta en los procesos electorales y la responsabilidad disciplinaria ante la cámara o el Legislativo en pleno que se manifiesta en las competencias que se asignan a las autoridades parlamentarias para mantener control del debate.

Sobre la inmunidad hemos descartado la posición colombiana de inexistencia de esta prerrogativa. La experiencia venezolana ha revelado la utilidad actual de este instituto parlamentario, como herramienta constitucional para impedir que fuerzas autoritarias atenten contra la integridad del Legislativo a través del uso ilegítimo del poder punitivo del Estado. Si bien abogamos por su mantenimiento, creemos que merece algunos matices.

El régimen actual plantea un doble impedimento para que se pueda iniciar un proceso penal contra los diputados, el antejuicio de mérito y la inmunidad parlamentaria. La acumulación de estos requisitos es excesiva e incluso puede generar problemas prácticos en el marco el Estado de Derecho, en la medida en la que el pronunciamiento sobre la procedencia que realiza el máximo tribunal en el antejuicio de mérito hace casi inoficioso el allanamiento de la inmunidad parlamentaria.

Por ello, proponemos descartar el antejuicio de mérito para los legisladores nacionales, manteniendo la inmunidad parlamentaria para ambos en los siguientes términos: los diputados y senadores no podrán ser arrestados, detenidos, confinados o sometidos a juicio penal desde su proclamación hasta que haya concluido su mandato por cualquier causa. En caso de que un diputado o senador sea aprehendido en flagrancia, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará el hecho inmediatamente a la Cámara de Diputados o al Senado, según corresponda.

Con ello se consagra la inmunidad de forma más específica, dejando claro cuáles son los actos del proceso penal a los que no pueden ser sometidos los diputados o senadores. Mantenemos la referencia a la proclamación como acto que da inicio al período de inmunidad, y el fin del mandato, cualquiera sea la causa, como su fin. Ahora, al no existir el antejuicio de mérito, la notificación en caso de flagrancia se hace a la cámara de origen.

Salvamos igualmente la posibilidad de allanamiento de la inmunidad, afirmando nuevamente el carácter corporativo de esta prerrogativa. Ante la solicitud de allanamiento o la notificación en caso de flagrancia, la cámara designará una comisión especial para el estudio de la solicitud, en cuyo procedimiento se permitirá al legislador sujeto de la causa estar presente, junto a la defensa de su elección, y tener todas las garantías de los acusados conforme al debido proceso.

Adoptado el informe en comisión, ésta designará a un vocero para presentarlo en sesión plenaria de la cámara —quedando a salvo la posibilidad de que se presente un informe de minoría por escrito—, el cual podrá ser respondido por el diputado acusado, luego de lo cual corresponderá la votación definitiva para el allanamiento. El objeto de este proceso es la identificación de un *fumus persecutionis* en la acción penal, y de no haberlo, es imperativo que la cámara allane la inmunidad y con ello no impida el acceso a la justicia.

De seguidas, ratificamos el aforamiento para los diputados y senadores. Ahora bien, la Corte IDH ha señalado que, si bien esta institución no es incompatible con la Convención Americana, el hecho de que tenga como consecuencia la imposibilidad de recurrir el fallo es una vulneración al derecho a las garantías judiciales[1478], lo cual será tomado en cuenta para el diseño de nuestro régimen. Del mismo modo, hemos considerado que la reserva del fuero especial para delitos de cierta naturaleza —políticos— es la medida más adecuada para garantizar su proporcionalidad.

Así las cosas, de los delitos políticos cometidos por los diputados y los senadores conocerá privativamente la Sala de Casación Penal del Tribunal Supremo de Justicia, previo allanamiento de la inmunidad, desde la acusación hasta la sentencia definitiva. El fallo de la Sala podrá ser impugnado por el condenado ante la Sala Plena que deliberará con exclusión de los magistrados que dictaron la sentencia impugnada, y decidirá en última instancia sobre el asunto.

En último lugar, cabe aludir brevemente a una última prerrogativa, de orden distinto a las anteriores, que es el *salario* y el *presupuesto* del parla-

1478 Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009, párr. 90.

mentario. En breves, simplemente hay que destacar que los diputados y senadores deben contar con suficientes medios económicos para vivir dignamente y poder llevar a cabo sus funciones de forma adecuada. En esa medida, el salario del que goza cada legislador debe tener en cuenta la forma de vida que se le exige, ello es, residencia en su estado, traslados a la capital para las sesiones de los plenos y las comisiones, actividades públicas con electores, entre otros.

Más allá del salario, también creemos que a cada diputado y senador debe asignársele un presupuesto destinado a mantener sus oficinas individuales, así como los asesores de los que requiera para su mejor desempeño. Este presupuesto sería de manejo personal del legislador, no relacionado con el de la fracción, ni con el de los servicios de apoyo y asesoría. La idea es que estos fondos se destinen a aquellos asuntos que son imprescindibles para un desenvolvimiento óptimo de la función asignada a los miembros del Congreso. Por supuesto, estaría sujeto a los mecanismos de control fiscal correspondientes para garantizar que su destino es el prescrito.

Puesto que es al propio Congreso al que correspondería determinar los montos de estos conceptos, creemos que una buena medida que procure la probidad es que los aumentos acordados a ellos tengan una vigencia diferida, como en el caso de los Estados Unidos. Así, la adopción de un aumento salarial o de presupuestos individuales no entraría en vigor sino hasta que haya ocurrido la siguiente renovación de la cámara respectiva. Con ello, se disuade la posibilidad de que se acuerden aumentos exorbitantes para el provecho propio que no guarde relación con el mejor desempeño del Congreso de la República.

Organización del Congreso de la República

En los casos estudiados anteriormente hemos advertido la importancia de los órganos internos del Legislativo, con lo cual su diseño y el rol que cumplen es un aspecto no menor en la configuración de nuestro Congreso de la República.

En nuestro caso, apuntaremos al diseño, conforme a los principios esbozados, de (i) las juntas directivas de ambas cámaras y del Congreso, (ii) las comisiones parlamentarias de distintos tipos, (iii) las fracciones parlamentarias dotadas de derechos y estructura reglamentaria, (iv) la comisión coordinadora y (v) los servicios de apoyo administrativo y parlamentario.

Juntas directivas

La bicameralidad implica la necesidad de tres distintos órganos de dirección parlamentaria: los de cada cámara y el del Congreso en pleno, para las oportunidades en las que ambas cámaras se reúnen en un solo cuerpo. Para se adopta una única estructura que se replique entre las cámaras —con las diferencias operativas del caso—, mientras que la directiva para la reunión de ambas cámaras tendrá su propia estructura.

Es prioritario contrarrestar el proceso de *presidencialización* que evidenciamos en el diagnóstico. Desde el punto de vista orgánico, esto implica el carácter verdaderamente colegiado de las juntas directivas, visto que *«la existencia […] de órganos colegiales que asisten al Presidente o que incluso comparten con él la dirección de la Asamblea, contribuye naturalmente a frenar toda personalización excesiva de la presidencia»*[1479].

Así, aun cuando se ratifica la estructura de un presidente y dos vicepresidentes en cada cámara, con cambios en su elección, período y funcionamiento, de modo que se opere realmente como un órgano colegiado plural, reduciendo la primacía del poder presidencial, al cual, por lo demás, se le deben imponer límites que permitan balancear sus roles de *actor político comprometido* y *árbitro imparcial*[1480], siendo que en Venezuela,

1479 Georges Bergougnous, *Presidencia de las asambleas parlamentarias nacionales. Estudio comparativo mundial* (Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1997), pp. 108-109.

1480 *Ibid.,* p. 107.

como en casi todos los demás casos estudiados, el primero de los roles tiene preponderancia natural.

La conformación de la junta directiva debe reflejar, en la medida de lo posible, la pluralidad de la cámara, pluralidad en la que *«reside la fortaleza y dificultad de la dirección parlamentaria»*[1481]. Ciertamente, al ser únicamente tres (03) cargos, esta será una representatividad imperfecta, pero ciertamente debe estar vedado que solo un factor político retenga la titularidad de todos los cargos. Para ello debe explicitarse en los reglamentos el carácter representativo de la junta directiva. Es oportuno que la norma deje espacio de configuración a los actores políticos, pudiendo alcanzarse acuerdos amplios[1482].

Además, conviene que se garantice la presencia de la oposición[1483] con representación parlamentaria, en el marco de su estatuto. Para ello, las fracciones que se declaren formalmente en oposición podrían tener garantizada la presidencia de una de las cámaras y la primera vicepresidencia en la otra sea o las primeras vicepresidencias de las dos cámaras. Esto se manifiesta en una reserva de la posibilidad de postulación de candidatos para dichos cargos a las fracciones parlamentarias formalmente opositoras, como en el caso colombiano.

Con ello, la postulación por planchas quedaría descartada, pasando a un sistema de postulación por cargo, realizado por voceros de cada fracción parlamentaria y seguidos de una votación secreta —o, de acordarse previamente entre todas las fracciones, por un asentimiento unánime— para todos los cargos de la junta directiva, de forma individualizada.

1481 María Ripollés, «Las transformaciones del parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* n°11 (2016): 87-100, p. 92.

1482 Por ejemplo, la práctica adoptada por los sectores políticos durante la vigencia de la Constitución de 1961: *«El Senado siempre lo presidía la mayoría oficialista y la Cámara Baja la presidía el partido más votado de la oposición y los demás cargos se distribuían conforme a la representatividad de cada partido en el seno de la Cámara».* Gerardo Fernández, *En búsqueda… op. cit.,* p. 106.

1483 Nos referimos, en todos los casos en los que hagamos referencia a la oposición, a aquellos partidos que hagan frente al titular del poder ejecutivo, es decir, el presidente de la República. Es prudente que el punto de referencia sea la presidencia para asegurar que el rol de la oposición sirva de contrapeso al poder institucional del ejecutivo.

En atención a la diferencia de mandato entre cámaras, proponemos que el período de la junta directiva de la Cámara coincida con la legislatura de tres (03) años, y el del Senado sea de cuatro (04) años, coincidiendo así con cada renovación parcial. No creemos necesario proponer impedimentos a la reelección, por existir límites a la reelección de los diputados y senadores, lo cual garantizaría, más tarde o temprano, la alternabilidad personal en los cargos.

En cuanto a las funciones, se transfiere a la junta directiva el ejercicio de todas las que sean posibles, dejando en manos del presidente —individualmente— tan solo aquellas que se refieran a temas formales, o que por su naturaleza no puedan ser ejercidas de forma colectiva, ello es, por ejemplo, la conducción de los debates en plenaria y de los demás órganos en los que presida, representar a la cámara, suscribir la correspondencia que le competa, rendir cuentas sobre su gestión, ejercer la dirección administrativa de la cámara en coordinación con la junta y aquellas que le sean delegadas. En el ejercicio de esas funciones, los vicepresidentes le suplirán cuando corresponda.

El presidente, dada su preponderancia institucional, estaría vedado de participar en las discusiones mientras dirija el debate, limitando su función pública a la moderación del intercambio entre los legisladores. Para poder participar del debate, deberá abandonar la presidencia y no podrá retomarla sino hasta que haya concluido la sesión respectiva. Asimismo, no pertenecerá a ninguna comisión, aunque podrá asistir a las mismas como observador, sin voz ni voto. En el mismo sentido, será el último legislador en votar en cualquier asunto, pudiendo omitir el voto cuando lo estime conveniente y no sea necesario para que se acoja una decisión.

Consideramos que la función de secretaría de las cámaras debe estar encomendada a un secretario electo por el pleno, desde fuera de su seno —debiendo cumplir los mismos requisitos de elegibilidad para la cámara respectiva—, en la misma oportunidad y modo que la junta directiva. Se elimina la posición de subsecretario, con lo cual las vacantes del titular serían suplidas por funcionarios administrativos, preferiblemente de carrera, que funjan como *secretarios auxiliares* en la estructura orgánica de la secretaría.

Concentrándose el trabajo en las cámaras cuando sesionan por separado, la junta directiva del Congreso debe resultar de cierta agregación de las de las cámaras. Consideramos que lo propicio es que los presidentes de ambas cámaras se ocupen de la dirección del Congreso de la República. En la medida en la que ambas cámaras son elegidas por el pueblo de forma directa, la primacía —tan solo formal— será asignada al presidente del Senado como presidente del Congreso, quien será acompañado, como vicepresidente, por el presidente de la Cámara de Diputados[1484].

Comisiones parlamentarias

En materia de comisiones, apostamos por su robustecimiento funcional y estructural. Las comisiones se dividirán en permanentes o especiales, siguiendo el mismo criterio que hasta ahora las ha separado. Desechamos las comisiones ordinarias por considerar que su labor debe ser asumida por una o varias comisiones permanentes y; las comisiones mixtas por ser, como se anotó previamente, una especie de comisiones especiales. Visto que las cámaras concentrarán el trabajo de forma individualizada, la creación de comisiones bicamerales o comisiones del Congreso de la República se restringirá a comisiones especiales.

Por supuesto, la incoherente limitación al número de comisiones permanentes desaparece. El número de comisiones permanentes, así como la competencia material de las mismas, será fijado en los reglamentos de las cámaras. Lo mismo ocurre para el número de miembros de las comisiones, que será determinado en los reglamentos, salvo las comisiones especiales, cuyo tamaño será determinado por la cámara en el acuerdo de su creación, teniendo como límites inferior y superior la comisión permanente de menor y mayor tamaño, respectivamente.

La composición de cualquier comisión debe ser representativa de la cámara, y en los casos en los que el número de miembros de la comisión no permita que todas las fracciones parlamentarias tengan representa-

1484 Esto es cónsono con lo señalado por Georges Bergougnous, *op. cit.,* p. 124:
Como máximo puede señalarse que las nuevas democracias tienden a otorgar el primer lugar al Presidente de la Cámara elegida directamente por el pueblo, mientras que en los Parlamentos más antiguos la tradición otorga con frecuencia preeminencia al Presidente de la Cámara Alta.

ción, consideramos que un curul de la comisión debe asignarse a las bancadas no representadas —las cuales deben seleccionar, entre ellas, quien ejercerá su titularidad—, permitiendo a las que no ejerzan dicha titularidad nombrar un delegado que asista con voz pero sin voto a las sesiones de la comisión.

A la comisión coordinadora le corresponderá designar a los legisladores que formarán parte de cada comisión, de acuerdo con la regla de proporcionalidad. En caso de vacancia, la fracción parlamentaria podrá sustituir a quien correspondería la representación por otro miembro de la bancada, a través de notificación a la junta directiva. Por excepción, la membresía de las comisiones especiales podrá ser designada por la propia cámara en pleno en el acuerdo de creación, aunque también puede delegarse en la comisión coordinadora.

La junta directiva de las comisiones estará conformada por un presidente y un vicepresidente, escogidos entre sus miembros. El presidente de las comisiones será, de ordinario, un miembro de la mayoría; el vicepresidente, mientras tanto, será reservado a la oposición como parte de su estatuto. En un sistema similar al de los presidentes y *ranking members* de los Estados Unidos, lo que se pretende es garantizar el balance institucional. La excepción a esta regla serán las comisiones permanentes con competencia en materia de contraloría, las cuales serán presididas por la oposición, correspondiendo la vicepresidencia a la mayoría parlamentaria.

Las comisiones permanentes y especiales podrán ejercer toda la gama de mecanismos de control sin distingo entre ellas. Las comisiones permanentes tendrán un rol especialmente importante en el proceso de formación de la ley. Las comisiones bicamerales también tendrán posibilidad de hacer uso de los mecanismos de control, y en el marco del procedimiento legislativo servirán para conciliar las diferencias entre los proyectos aprobados por cada cámara cuando no han podido ser subsanadas durante el proceso.

Fracciones parlamentarias

No es sostenible el *status quo* por el cual las fracciones parlamentarias son una anomalía surgida de la práctica, al margen de las normas parlamentarias. Se propone retomar el reconocimiento de las fracciones como instituto parlamentario en los reglamentos. No basta, sin embargo, con el reconocimiento que alguna vez se hizo a los llamados *grupos parlamentarios de opinión*[1485], limitado como hemos referido anteriormente, por no tener implicaciones a la hora del funcionamiento legislativo.

Consideramos que lo mejor es orientar la formación de fracciones a partir de la presencia de los partidos políticos en el hemiciclo. Así, estarán formadas por los legisladores que hayan sido electos bajo un mismo partido o coalición, con lo cual serán permanentes durante la legislatura. Para evitar la fragmentación, se propone un mínimo de cinco (05) diputados y tres (03) senadores, respectivamente, para la existencia de una fracción. En caso de que algunos partidos no alcancen esos mínimos, podrán afiliarse en una fracción mixta para gozar de sus prerrogativas.

Para poder hacer realidad el estatuto de la oposición, las fracciones parlamentarias deberán declararse, en el momento de su constitución, a favor del gobierno, en oposición al gobierno o independientes. Esta afiliación no tendrá el efecto que en Brasil se adjudica, que es la creación de una estructura de *bloques* que asocian fracciones, únicamente tendrá los efectos prácticos de considerar o no a una fracción como titular de los derechos y deberes de la oposición, y las que pudieran adjudicarse a las afiliadas al gobierno o las independientes.

Las fracciones tendrán una estructura *base* fijada por los reglamentos de las cámaras. La reunión de todos los diputados o senadores que formen parte de la fracción será el órgano de máxima dirección y toma de decisiones, bajo el nombre de *conferencia*. La conferencia escogerá al menos a un *jefe de fracción* que servirá de portavoz y representante de la fracción, tanto en el pleno como en los demás órganos; convocará y presidirá la conferencia; seleccionará al personal de apoyo y ejercerá las funciones que la conferencia le delegue. A través de sus estatutos

1485 Figura recogida por las primeras versiones del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, véase: Venezuela. Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, publicado en Gaceta Oficial n°37.601 de 2 de enero de 2003, artículo 60.

internos, las fracciones podrán disponer la creación de otros cargos de liderazgo —jefaturas adjuntas, vocerías, entre otros— y la división de la conferencia en comisiones o grupos de trabajo.

Todas las fracciones tendrán un apoyo administrativo que corra por cuenta del presupuesto del Legislativo. Esto es un reconocimiento al rol central que tienen estas estructuras para el avance de las funciones del Congreso de la República. Así, las fracciones tendrán un personal de apoyo cuya composición dependerá del número de legisladores que la conformen. Dicho personal será seleccionado por la propia fracción y servirá a la misma bajo las instrucciones del liderazgo, como asesores en las materias que se estimen convenientes.

Las fracciones gozarán de iniciativa legislativa, conformarán a través de sus jefes la comisión coordinadora, estarán representadas en las comisiones parlamentarias, tendrán derecho a participar en todos los debates —lo cual implica que el debate no podrá cerrarse hasta que todas las fracciones que lo deseen se hayan pronunciado al menos una vez—, podrán solicitar que un asunto se vote por segunda vez para asegurar el resultado y podrán usar los mecanismos de control, así como autorizar a sus miembros a hacer uso de los mismos.

En definitiva, corresponde reconocer a las fracciones el rol preponderante que tienen en el derecho parlamentario moderno. Superar la era del rechazo y negación de los partidos políticos como legítimos intermediarios de la actividad política. Más aun tomando en cuenta que su existencia *de facto* fue tan problemática durante la vigencia de la Constitución de 1961[1486], como en la de 1999. Esto no implica, sin embargo, el desconocimiento de la individualidad de los legisladores, razón por la cual no se equipara la existencia de fracciones con una rígida *disciplina partidaria,* ni se establece la pertenencia obligatoria a una fracción.

1486 Véase: José Vicente Haro y Andrés Brito, «Reflexiones sobre el parlamento y el régimen parlamentario en Venezuela (a propósito del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional)», *Revista de Derecho Constitucional,* n°2 (2000): 273-280, p. 276: *«[…] la ausencia de regulación de [los grupos parlamentarios] en el régimen parlamentario del Congreso fue, en nuestro concepto, una de las principales causas de frustración de la eficacia del Parlamento».*

Comisión coordinadora

Hemos resuelto proponer la creación de un órgano que se asimile al *Colegio de Líderes* o a la *Comisión de Labor Parlamentaria*. En Venezuela se ha experimentado con figuras similares, como las comisiones de mesa del antiguo Congreso o la comisión coordinadora de las primeras legislaturas de la Asamblea Nacional. La distinción entre dicha comisión coordinadora y la nuestra reside en su conformación, como veremos.

La comisión coordinadora estará compuesta por la junta directiva y los jefes de las fracciones parlamentarias —o quienes hagan sus veces según los estatutos internos—. Hemos descartado que la integren también los presidentes de comisiones permanentes por el desbalance que aquello implicaría en favor de la mayoría parlamentaria. Teniendo presente la importancia de las comisiones permanentes, se propone que puedan hacer propuestas a la comisión coordinadora remitiéndolas por escrito a la junta directiva, para su evaluación y eventual adopción.

La comisión se reunirá al menos dos (02) veces al mes, y tendrá entre sus atribuciones nombrar a los miembros de las comisiones permanentes al inicio de la legislatura, acordar el programa legislativo anual, establecer la agenda de trabajo mensual o semanal que sirva de orientación a la junta directiva para elaborar las propuestas de orden del día de cada sesión, conocer del estado de los asuntos cuyo conocimiento se haya asignado a las comisiones permanentes y especiales y, en general, servir de órgano consultivo para la junta directiva para el mejor ejercicio de sus funciones.

La comisión será dirigida por el presidente de la cámara y operará, *prima facie,* como comisión de buena fe, con reglas flexibles para el debate y privilegiándose que las decisiones sean tomadas por consenso. Si aquello no fuera posible, se habilitará al presidente a tomar las medidas necesarias para conducir el debate de forma racional, incluso adoptando la votación nominal para la toma de decisiones. El resultado de dicha votación resultará del criterio del *voto ponderado,* representando cada jefe de fracción la totalidad de sus miembros, tan solo como mecanismo de excepción.

Por último, estimamos que la comisión coordinadora debe asumir el rol de *delegada* de los respectivos plenos, cuando se acuerden recesos. Siguiendo la línea de Fernández[1487], proponemos la eliminación de la comisión delegada, aunque reconocemos que frente a la decisión del pleno de adoptar recesos y las breves vacancias anuales, la comisión coordinadora, en la medida en la que reúne a todos los factores políticos, debe asumirse permanente, aunque con limitadas competencias, básicamente consistentes en la recepción de solicitudes y la interrupción del receso al convocar al pleno para la toma de cualquier decisión.

Servicios administrativos de apoyo y asesoría

En la oportunidad de su diagnóstico, hemos apreciado una estructura administrativa en extremo amplia y confusa, con evidentes duplicidades, e incluso falta de información pública que es esencial para evaluar la conveniencia de su funcionamiento. En tanto mantener el *status quo* es inadmisible en un Estado Constitucional de Derecho, nuestra propuesta se orienta a adoptar una estructura de asesoría y gestión compatible con los principios de transparencia, utilidad e imparcialidad que son esenciales.

La utilidad de los servicios de apoyo técnico y administrativo del Poder Legislativo está probada. Estos órganos tienen por objeto proveer al Congreso de la República con información técnica lo que le permite *«apreciar las vías técnicas adecuadas para adoptar sus decisiones políticas, así como los obstáculos que en ese mismo orden pudieran presentarse»*[1488]. En nuestro tiempo, es especialmente relevante que las cámaras legislativas superen la situación de *asimetría informativa* en la que se encuentran respecto al ejecutivo, lo cual permitirá ejercer mejor sus funciones. En palabras de González de la Garza:

> […] las ideas complejas propias de un mundo técnico si no son adecuadamente comprendidas y valoradas por quienes han de comerciar con ellas suponen un incremento de los costos de transacción basados,

1487 Gerardo Fernández, *La búsqueda…, op. cit.,* p. 312.

1488 José Vicente Haro y Andrés Brito, *op. cit.,* p. 279.

> entre otras cosas en la incapacidad de una medición fiable de lo que esas ideas pueden suponer en su hipotética aplicación en la sociedad[1489].

No menos importantes son los servicios de apoyo que, si bien no aportan asesoría técnica a las labores del Congreso, son los que permiten la correcta gestión de las altas cargas de trabajo que tiene como órgano principal del Poder Público. Con ello queremos decir, que los principios antes enunciados son igualmente aplicables, más aún con la consagración constitucional de una administración *al servicio del ciudadano*[1490].

Lo primero que sugerimos es una simplificación orgánica de los servicios de asesoría y apoyo, dividiéndolos precisamente de acuerdo a esos criterios. Serán dos conglomerados de la organización administrativa del Congreso de la República que se mantendrán unificados y no duplicados para cada cámara, con las excepciones que señalaremos.

Serán servicios de asesoría las oficinas de (i) consultoría jurídica del Congreso, (ii) de investigación económica y financiera y (iii) de investigación sociopolítica. Se desconcentran así las funciones asignadas a la dirección general de investigación y desarrollo legislativo en tres oficinas que tendrán carácter eminentemente técnico, por lo tanto, autónomo[1491]. Para ello debe garantizarse que el personal sea seleccionado a través de concursos públicos de oposición despolitizados y que, en su funcionamiento, las oficinas operen estrechamente vinculadas a la Universidad[1492], tal como sugiere González de la Garza al señalar:

> Es claro, a nuestro parecer, que esa aproximación entre la Universidad y los parlamentarios podría representar un prometedor "círculo virtuoso" mediante el que la capacidad científica de la Universidad, de sus expertos y su visión neutral sobre las áreas de su actividad científica

1489 Luis Miguel González de la Garza, «Órganos de apoyo técnico a las cámaras legislativas en el parlamento del siglo XXI», *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* nº15 (2018):75-89, p. 84.

1490 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 141.

1491 José Vicente Haro y Andrés Brito, *op. cit.,* p. 279: «Para que esa asesoría sea eficaz […] debe ser una asesoría objetiva y en todo momento técnica, en razón de lo cual las oficinas u órganos encargados de prestarla deben poseer autonomía técnica y funcional […]».

1492 Cabe anotar, en este sentido, lo que enuncia nuestra vigente Ley de Universidades: *«Las Universidades son Instituciones al servicio de la Nación y a ellas corresponde colaborar en la orientación de la vida del país mediante su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales».* Venezuela. Ley de Universidades, publicada en Gaceta Oficial nº1.429 (Extraordinario) de 8 de septiembre de 1970, artículo 2.

> podrían ilustrar adecuadamente a los miembros de las Cámaras y satisfacer adecuadamente las carencias de los órganos legislativos […][1493].

La función de dichas oficinas se desplegaría con el fin de proveer a los legisladores y a la ciudadanía en general conocimientos técnicos sobre las distintas dimensiones de la actividad del Congreso. En el proceso legislativo, serán especialmente valiosas para la actividad del *control postlegislativo*, que tiene como finalidad el seguimiento en la ejecución e interpretación de las normas dictadas por el legislativo, procurando su mejoramiento continuo[1494].

En lo que a servicios de apoyo se refiere, la estructura elemental que proponemos se compone de direcciones, ya no *oficinas* como significante de un déficit de autonomía justificado en la necesaria subordinación a los titulares políticos del Legislativo, en nuestro caso, la junta directiva. Las direcciones en cuestión serían (i) de seguridad, (ii) de participación ciudadana, (ii) de presupuesto y servicios, (iii) de tecnologías y (iv) de comunicaciones y educación cívica.

En la dirección de seguridad se desempeñarían los servicios de policía de las cámaras, justificándose su división operativa para la Cámara de Diputados y el Senado. En ese sentido, los directores de seguridad de cada cámara responderían a las juntas directivas respectivas, con un deber de colaboración en lo que refiere a la seguridad del Palacio Federal Legislativo y cuando ocurran sesiones conjuntas.

La dirección de participación ciudadana estaría encargada principalmente de atención al ciudadano y la canalización operativa de las instancias de participación legislativa y contralora. Esta función, absolutamente estratégica bajo nuestra concepción del proceso deliberativo abierto al público, es decir, de construcción conjunta de soluciones democráticas, debe operar con la máxima apertura a todas las formas de asociación y participación ciudadana.

La dirección de presupuesto y servicios acumularía las competencias relativas a la planificación y ejecución presupuestaria —es decir, planificación, administración y finanzas—, las relacionadas con la gestión de

1493 Luis Miguel González de la Garza, *op. cit.,* p. 85.

1494 Véase: Frank De Vrieze, *El control poslegislativo. Una guía para los parlamentos* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, 2017), p. 11.

personal o recursos humanos y las asociadas con los servicios generales del Congreso. Es decir, es esta una dirección enfocada en la gestión eminentemente económica del Legislativo, cuya coordinación interna es esencial para evitar que se incurra en desembolsos innecesarios que vayan contra la eficiencia presupuestaria.

La dirección de tecnologías se justifica en un tiempo en donde toman fuerza las herramientas electrónicas y la inteligencia artificial, es decir, cuando la realidad se *digitaliza* progresivamente. No debe ser esta una dirección encargada tan solo del mantenimiento de los sistemas, sino una que preste mirada proactiva a la posibilidad de incorporar todas las innovaciones tecnológicas a la labor parlamentaria, construyendo de forma progresiva un modelo de gobierno electrónico abierto y, más concretamente, de *e-parlamento*[1495].

La dirección de comunicaciones y educación cívica, por otro lado, acumularía las tareas de difusión y enseñanza del Congreso. Esto implica, primero que todo, asumir el control —de forma despartidizada o cuanto menos, plural— de los medios de comunicación del Legislativo, que hoy figuran como fundaciones. La conveniencia de la figura jurídica de la fundación no es nuestra preocupación, lo que sí es indeclinable es que su manejo operativo debe corresponder a esta dirección, de forma transparente. Las funciones de promoción cultural y educativa también deben ser asumidas por esta dirección, incluyendo especialmente la publicación de obras a través del fondo editorial.

Las demás funciones que no hemos señalado como parte de las competencias de estas direcciones deben corresponder a los servicios de secretaría —con su naturaleza particular—. Por ejemplo, los servicios de archivo e información legislativa, así como los de ceremonial y protocolo. Con la estructura de *secretarios auxiliares* bien podría asignarse a ellos la dirección específica, bajo instrucciones del secretario, de estos asuntos, además de la suplencia al titular del cargo según hemos dispuesto antes.

1495 El Centro de Innovación en el Parlamento, auspiciado por la Unión Interparlamentaria fomenta la integración y uso de tecnologías digitales en el universo parlamentario, a partir de lo cual se construye la noción de e-parlamento o parlamento electrónico. Véase: «Centre for Innovation in Parliament», *Inter-Parliamentary Union,* acceso en febrero de 2026. Disponible en: https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/centre-innovation-in-parliament.

Esta simplificación y unificación debe ir acompañada, sin dudas, de un corolario básico, que es su gestión plural y transparente. Cualquier esfuerzo de simplificación administrativa que no implique ello está condenado al fracaso, con lo cual, la reglamentación orgánica que se adopte por las cámaras en conjunto debe encontrar todos los mecanismos disponibles para asegurar este ideal.

Funciones del Congreso de la República

Los cambios estructurales que hasta ahora hemos delineado estarían incompletos en caso de que no se vean significativamente modificadas las competencias del Poder Legislativo. Más aún, algunos de esos cambios hacen imperativa una revisión de dichas competencias, para que su ejercicio se adecúe, por ejemplo, a la bicameralidad o a la integración de las fracciones como órgano reconocido nuevamente.

Como punto previo, aspiramos a construir, a partir de las funciones que enunciaremos y su división entre las cámaras, una misión y espíritu diferenciados para cada una. Vemos en la Cámara de Diputados, por su naturaleza, un espacio idóneo para la interacción directa con la sociedad y sus preocupaciones más acuciantes, pero también una dedicada a los asuntos económico-financieros, en la medida en la que goza de la más amplia representatividad de todos los sectores políticos.

Mientras tanto, el Senado tiene principalmente un talante federal, un verdadero cauce de participación de las regiones y sus aspiraciones estructurales en la formación de la voluntad de la Federación. Pero también es el Senado una cámara reflexiva, de *alta política,* por lo que creemos que debe especializarse en los temas asociados a la administración de justicia, particularmente sensible por sus implicaciones y en la supervisión de la actividad internacional de la República, como un recordatorio permanente de que ella se ejerce en nombre de todas las entidades federadas como conjunto, debiendo procurar sus intereses.

Atenderemos al mismo listado de funciones que ya hemos definido y utilizado en el estudio comparativo: (i) función representativa, (ii) función política, (iii) función administrativa, (iv) función contralora y (v) función legislativa. En cada caso, enunciaremos las funciones que son

comunes a las cámaras y aquellas que les sean propias a cada una, siguiendo el modelo expositivo de los apartados anteriores. Nuevamente, omitiremos la referencia a las mayorías que se exigirán, en función de comentarlas todas de manera uniforme en apartado posterior.

Función representativa

La estructura bicameral, como hemos apuntado, impacta el sujeto de la representación en cada cámara. A los diputados les corresponderá representar al pueblo venezolano, mientras que los senadores serán los representantes de las entidades de la Federación. Para hacer esta distinción efectiva se toman varias medidas en el diseño de las normas electorales, como la coincidencia de las elecciones de una y otra cámara con los órganos del poder público nacional y estadal, respectivamente; así como las condiciones de elegibilidad.

Pero como apunta Tudela: *«Más allá de un impecable diseño jurídico y realización material de la representación, el Parlamento está obligado a hacerla efectiva mediante la conexión material con los ciudadanos»*[1496]. Por ello, deben diseñarse oportunidades de verdadera interacción entre electores y representados, más allá de la rendición de cuentas, en las que puedan ocurrir diálogos que le den contenido material y dinámico a la relación representativa. Ello puede tomar distintas formas, como la obligación de sostener una oficina de atención en la circunscripción o la promoción de realización de encuentros abiertos con electores.

Es importante ratificar que los legisladores no podrán ser orientados por otra cosa que su conciencia en el ejercicio de sus funciones, aunque puede incluirse, para ser más explícito el mandato constitucional, una fórmula como la colombiana que señale que diputados y senadores tendrán que ejercer sus funciones *en atención a la justicia y el bien común.* Esto con la clara intención de impedir que una inflexible disciplina partidaria anule la individualidad de los representantes electos, sin que se les im-

1496 José Tudela Aranda, «Representación y parlamento: la representatividad necesaria», en *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades* coordinado por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés y José Tudela Aranda (Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023), p. 398.

pida avanzar las agendas de sus partidos políticos a la par que las suyas propias.

Función política

Teniendo como referencia la noción amplia que delineamos anteriormente sobre esta función, agruparemos bajo este título las competencias que se relacionen con: el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos —convocatoria de referendos, transferencia de competencias a estados y municipios y declaraciones de amnistía y honores—, la conformación y asiento de los poderes públicos —cambio circunstancial de la capital, elección y destitución de titulares y admisión de nuevas entidades federales—, y la modificación del texto constitucional.

En relación con los referendos, consideramos que debe ser el Congreso en pleno quien acuerde la realización de referendos consultivos o aprobatorios de ley. Siendo todos estos supuestos asuntos de máxima relevancia en los cuales se activa el mecanismo por excelencia de la democracia participativa, creemos que debe decidirse en una reunión de ambas cámaras. En los casos de aprobación de tratados, convenios o acuerdos que puedan comprometer soberanía por transferir competencias a órganos supranacionales, el referendo debe ser obligatorio, convocándose con la mera aprobación del tratado por el Senado.

Por otro lado, creemos que el espíritu federal del bicameralismo, y particularmente de la segunda cámara, hace que sea el Senado el actor idóneo para concretar la transferencia de competencias nacionales a los estados de la federación. Pero más que siquiera una competencia, creemos que debe configurarse en un imperativo para la segunda cámara, que asuma como misión especial suya

> velar especialmente por el desarrollo legislativo y presupuestario de las políticas y acciones propias del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, como el interlocutor legislativo por excelencia del Consejo Federal de Gobierno[1497].

En lo que a la amnistía y los honores de Panteón Nacional corresponde, será también una competencia compartida, cuyo ejercicio depende-

1497 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* p. 197.

rá de la colaboración entre ambas cámaras, a través del procedimiento legislativo. En el caso de los honores, es imperioso, además, modificar el modelo de iniciativa o *recomendación,* dejándolo en manos de órganos colegiados: el Consejo Federal de Gobierno o los rectores universitarios en Consejo Nacional de Universidades.

Una competencia común en los casos que estudiamos es la de disponer temporalmente el cambio de sede del asiento de los poderes públicos. En el régimen venezolano, si bien se reconoce a Caracas como capital y asiento, se explicita que los órganos del poder nacional pueden ejercerse desde otros lugares de la República[1498]. Creemos que es preciso que dicha determinación solo pueda ser hecha por el Congreso en pleno, el cual deberá resolver de forma extraordinaria sobre la movilización temporal de los poderes públicos fuera de la capital.

Ahora bien, creemos que la participación del Congreso de la República en la conformación de los demás poderes públicos es la manifestación de mayor impacto de la función política. En virtud de ello, cabe sugerir algunos ajustes al actual modelo de designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los rectores del Consejo Nacional Electoral, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo.

Creemos que el modelo de *comité de postulaciones* debe utilizarse únicamente para el Tribunal Supremo de Justicia. Este comité debe estar conformado exclusivamente por personas de la sociedad civil, nombrados por la Cámara de Diputados[1499]. El comité propondrá ante la junta directiva del Senado los nombres elegibles, no pudiendo ser menos de tres por cada cargo vacante. El Senado hará la designación definitiva de los magistrados electos por votación del pleno.

1498 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 18: *«La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.* Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República *[…]».* Resaltados añadidos.

1499 Proponemos que el comité esté integrado por diecisiete (17) o veintiún (21) miembros, todos los cuales deberán ser ciudadanos venezolanos en ejercicio de sus derechos políticos, no afiliados a partidos políticos y que, preferiblemente, cuenten con el respaldo de alguna o algunas organizaciones de la sociedad civil en su postulación.

Para los rectores del Consejo Nacional Electoral, planteamos que los rectores sean todos postulados por la sociedad civil —incluyendo a las universidades— ante los órganos que deben tomar la decisión definitiva. Planteamos que dos (02) rectores sean nombrados por cada cámara, previa postulación ante la comisión permanente encargada de materias de política interior y un (01) rector sea designado por el Consejo Federal de Gobierno.

En el caso del Fiscal General, Contralor General y el Defensor del Pueblo, abogamos por un acto complejo común como modalidad de nombramiento: la postulación de una terna por un sujeto previamente definido y la elección definitiva, a partir de dicha terna, del titular por parte del pleno de una de las cámaras. Para (i) el Fiscal General la conformación de la terna correspondería al Tribunal Supremo de Justicia, designando el Senado; (ii) el Contralor General postularían las fracciones de oposición y selecciona el Congreso en pleno y; (iii) el Defensor del Pueblo, la terna sería presentada por una comisión especial creada con ese objeto, para la elección en la Cámara de Diputados.

En todos los supuestos de elección, se valora especialmente que las comisiones permanentes o especiales lleven a cabo procesos de audiencias públicas con los candidatos, con el objeto de conocer sus calificaciones y sus propuestas, de modo que la sociedad pueda formarse una opinión informada sobre los aspirantes a formar parte de estos órganos esenciales del poder público.

Por último, en los supuestos de modificación constitucional por enmienda o reforma, basta con señalar que para la enmienda la iniciativa debe ser presentada ante el Congreso que la tramitará siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, debiendo luego convocarse un referendo para la adopción de la enmienda. Para la reforma, en cambio, creemos en un procedimiento legislativo diferido en el tiempo, por el cual ambas cámaras deban discutir y aprobar en dos oportunidades, en períodos legislativos distintos, la propuesta de reforma, que luego se someterá a referendo para su adopción definitiva.

Función administrativa

En materia de la función administrativa, consideramos que las cámaras deben dictar, de forma independiente, sus reglamentos internos, mientras que el reglamento común será dictado por el pleno del Congreso. La decisión de la existencia de reglamentos distintos se justifica en el hecho de que las cámaras tienen diferencias estructurales que han de replicar sus efectos en prácticas diferenciadas. También les competerá, por supuesto, aplicar dichos reglamentos a través de los órganos que los mismos dispongan.

La calificación de los legisladores al inicio de sus mandatos, el conocer de renuncias, allanar la inmunidad o suspender temporalmente —como sanción disciplinaria— a los legisladores corresponderá a las cámaras en pleno, asimismo, corresponderá a ellas la elección de su junta directiva, el acuerdo de su presupuesto y la suspensión de sus sesiones por tiempo determinado, con los límites que se fijen en relación con este último tema.

Por órgano de su junta directiva o de la comisión coordinadora reconocerán la existencia de las fracciones parlamentarias, propondrán la agenda legislativa y el orden del día de las sesiones, convocarán las sesiones de cualquier naturaleza, ejecutarán el presupuesto, tomarán las medidas relativas a su correcto funcionamiento y coordinarán los servicios de apoyo y asesoría.

Función contralora

Alcanzamos la que es considerada como la función definitoria del órgano parlamentario en la actualidad[1500]. En un constitucionalismo democrático, el control del poder, por vía del control político realizado por el parlamento, es también el rasgo fundamental del modelo en su conjunto[1501]. Por ello, el diseño de los mecanismos de control de los que dispone el órgano representativo es un elemento central de nuestra propuesta.

1500 Véase: Joaquín Marco, «La necesaria renovación de las funciones parlamentarias», en *El parlamento contemporáneo: el presente y sus retos,* coordinado por Xosé Sarmiento y Francisco Visiedo (Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2024), p. 57.

1501 Fernando Simón Yarza, «El control parlamentario» en *El parlamento a debate en un tiempo nuevo,* coordinado por Asunción Chamarro (Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023), p. 250.

Aunque el Congreso ejercerá control en sentido amplio a través de todas sus competencias, su núcleo serán las herramientas específicamente diseñadas a tal efecto: las autorizaciones y aprobaciones, las preguntas, las interpelaciones, la presentación de mensaje anual, las comisiones de investigación, la censura y el juicio político. En el diseño de estos mecanismos hay una máxima que debemos observar celosamente, como expresa Valadés:

> […] sin controles razonables el poder se desordena en detrimento de las libertades y el sistema constitucional se expone a naufragar, y con controles excesivos se entorpecen las funciones del poder público en perjuicio de sus destinatarios, por lo que también se yerra[1502].

Otros dos aspectos que cabe destacar en el diseño son (i) la preponderancia del Senado, que tendrá un rol especialmente dedicado al control por su carácter como cámara reflexiva y (ii) el fortalecimiento de las capacidades de la oposición parlamentaria para emprender mecanismos de control impidiendo que la mayoría afín al gobierno pueda entorpecer o imposibilitar el ejercicio efectivo del control por parte de actores que tienen un especial interés en que el mismo se lleve a cabo.

En materia de autorizaciones y aprobaciones, inspirados de forma general por la propuesta de Aveledo[1503], proponemos un modelo en donde cada cámara reflejará la inclinación temática en los actos sobre los cuales deben brindar autorizaciones o aprobaciones. En casos en los que un tema sea de máxima relevancia o que guarde relación con competencias concurrentes de ambas cámaras, la autorización o aprobación respectiva será otorgada por el Congreso de la República en un trámite bicameral.

En el caso de las autorizaciones, implicaría que: (i) la Cámara de Diputados autorizaría la enajenación de bienes de dominio privado de la República y las salidas del territorio nacional del presidente; (ii) el Senado lo haría sobre la aceptación de honores o recompensas extranjeras por funcionarios públicos, el nombramiento de los jefes de misión diplomática y los ascensos de oficiales en las Fuerzas Armadas, desde

1502 Diego Valadés, «Retos y exigencias del control político. El control parlamentario como garantía política», en *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades… op. cit.,* p. 333.

1503 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* p. 197.

el grado de coronel y capitán de navío[1504]; (iii) el Congreso, a través de votos separados en cada cámara, los créditos adicionales al presupuesto, el nombramiento del Procurador General de la República y con forma de ley, la creación de ministerios.

Sobre las aprobaciones aplicaría del siguiente modo: (i) la Cámara de Diputados daría su aprobación al presupuesto del Banco Central de Venezuela; (ii) el Senado, a los tratados internacionales y; (iii) el Congreso, al Plan Nacional de Desarrollo, el marco plurianual de presupuesto y el presupuesto anual, todos con forma de ley, y a los decretos que declaren los estados de excepción —así como las prórrogas únicas que puedan tener lugar— a través de un voto en sesión conjunta especialmente convocada a tal efecto.

En las preguntas e interpelaciones existen aspectos comunes que deben corregirse. El primero de ellos, y si se quiere, el más esencial, es que, como apunta Fernández *«se debe[n] eliminar las atribuciones de la Directiva para filtrar las interpelaciones, comparecencias, preguntas e investigaciones parlamentarias»*[1505]. Esto implica garantizar la autonomía individual de los legisladores para activar estas iniciativas, para lo cual el trámite debe, en todo caso, ser auxiliado por los servicios de secretaría de la cámara respectiva.

Por otro lado, debe garantizarse la actualidad y celeridad de los actos de control, para lo cual, deben fijarse *«fórmulas que aceleren su tramitación y posibiliten que transcurra el menor plazo posible entre la presentación de dichas iniciativas y su materialización»*[1506] tales como la rígida observancia de los plazos parlamentarios, la creación y aplicación de sanciones ante el retraso u obstrucción.

Cabrá, entonces, que las preguntas sean realizadas individualmente por los legisladores, con el apoyo logístico de la secretaría. Las interpelaciones estarán dirigidas a los funcionarios susceptibles de una moción de censura —el vicepresidente y los ministros, en inicio—, y serán activadas por solicitud de al menos veinte (20) diputados o cinco (05)

1504 Véase: Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado… op. cit.,* p. 199.

1505 Gerardo Fernández, *La búsqueda…, op. cit.,* p. 316.

1506 Joaquín Marco, «La necesaria renovación de las funciones parlamentarias», en *El parlamento contemporáneo: el presente y sus retos… op. cit.,* p. 63.

senadores. Los demás funcionarios, o los particulares que puedan ser convocados, lo serán para una *comparecencia,* cuyo trámite seguirá las formalidades de la interpelación, sin que de ello pueda derivarse una sanción política.

En el caso de la presentación de la *memoria y cuenta,* creemos que la misma debe ocurrir ante una sesión conjunta del Congreso de la República, dentro de los primeros diez (10) días del período legislativo. En el caso de los mensajes presentados por los ministros, creemos que los mismos deben ser enviados por escrito a ambas cámaras, y las mismas tendrán potestad de hacerlos comparecer ante comisión permanente para formular cuestionamientos sobre el contenido del mensaje.

Las cámaras ejercerán su prerrogativa de investigación a través de comisiones especiales creadas a tal efecto. Similar al modelo brasilero, proponemos que las comisiones especiales con propósito de investigación tengan los poderes atribuidos al sistema de justicia para cumplir efectivamente sus funciones. La comisión especial de investigación será creada a instancia de un cuarto de los miembros de la cámara, fijando como máximo una comisión por período legislativo. Para ese máximo no se tomarán en cuenta las comisiones que se creen por mayoría de la cámara.

La presidencia de estas comisiones estará reservada a un miembro de la fracción parlamentaria que la haya propuesto. En el marco de su funcionamiento será imperativo el respeto irrestricto a los derechos y garantías fundamentales de los investigados y los terceros que entren dentro de su ámbito. El informe que emita la comisión será adoptado por mayoría, dando cuenta de las diligencias de investigación emprendidas, los hechos probados y la recomendación al pleno de remitir los resultados al Ministerio Público o la Contraloría General de la República, según sea el caso, cuando se haya comprobado la comisión de ilícitos.

Creemos que la moción de censura es un mecanismo de control que debe fortalecerse. Para ello, tomamos como referencia el diseño institucional de Colombia y Uruguay. La iniciativa de censura corresponderá a un tercio de los miembros de la cámara, pudiendo estar dirigida a un ministro —moción individual— o al gabinete como conjunto —moción colectiva—. En caso de mociones individuales, siempre deberá

precederla una interpelación al mismo ministro, en caso de mociones colectivas, bastará con la interpelación al vicepresidente.

Admitida la solicitud, se fijará el debate en sesión del Congreso en pleno dentro de los quince (15) días siguientes, notificando al ministro objeto de la moción —o al vicepresidente cuando sea colectiva— para que asista al debate con derecho a replicar. Cinco (05) días después de finalizado el debate, las cámaras votarán por separado, en sesiones concurrentes, sobre la moción. En caso de prosperar, la moción implicará la destitución inmediata de los cargos, con la imposibilidad de ocuparlos nuevamente en el mismo período presidencial.

Para salvaguardar el equilibrio y la efectividad de la función de gobierno, debe imponerse como límite a la moción que, en caso de fracasar, no pueda presentarse de nuevo sobre los mismos hechos. Con el mismo objetivo, proponemos que, en caso de que se adopten tres (03) mociones colectivas en un mismo período presidencial, el presidente pueda invocar una especie de *muerte cruzada,* por la cual se disuelve el Congreso de la República y se convocan elecciones presidenciales y legislativas, con el fin de elegir nuevos titulares que culminen los respectivos períodos constitucionales.

Por último, proponemos una innovación en nuestro sistema, al crear el juicio político. Como se puede advertir, es este un mecanismo común de control en los parlamentos estudiados. Siguiendo a Forno, entendemos el juicio político como *«el juzgamiento ético-administrativo al que son sometidos determinados funcionarios públicos […] que tiene como objeto determinar la existencia de responsabilidades políticas»*, de lo cual se desprende que las sanciones tendrán tan solo carácter político y no impide la persecución penal o administrativa cuando sea propicio[1507].

El mismo autor señala que la regulación del juicio político comprende, esencialmente: los ámbitos subjetivo, temporal y material de aplicación, y las penas que pueden imponerse como consecuencia de su aplicación[1508]. A ello sumamos nosotros: el rol de cada cámara en el proceso y los as-

1507 Giovanni Forno, «Juicio político y debido proceso en Latinoamérica», *Cuadernos Manuel Giménez Abad,* n°5 (2013): 132-150, p. 133.

1508 *Ídem.*

pectos procesales esenciales para garantizar los derechos fundamentales de los acusados.

Nuestro diseño pretende que el juicio político alcance a: el presidente, el vicepresidente, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los rectores del CNE, el Fiscal General, el Contralor General y el Defensor del Pueblo. Los supuestos de hecho para su procedencia serían: el incumplimiento grave de sus funciones, el abuso de poder y los delitos de carácter político, todos debidamente tipificados en una ley específicamente dedicada al juicio político.

La sanción derivada del juicio político no puede ser otra que la inmediata destitución del cargo y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por el tiempo que se indique en la decisión. Las sanciones deberán votarse separadamente en el momento de la decisión y la inhabilitación no podrá imponerse por un tiempo mayor al que la legislación penal disponga como pena máxima.

Siguiendo la técnica común, proponemos que la Cámara de Diputados sea la competente para la acusación. Para ello, la junta directiva recibirá denuncias y la admitirá cuando sea conducente, tras lo cual se designará una comisión especial para que emita un informe sobre la acusación que será distribuido a los diputados. En sesión convocada entre el tercer y el quinto día después de distribuido el informe se votará sobre la acusación. Si se adoptara la acusación, se notificará al Senado para iniciar el juicio.

Recibida la acusación, el Senado quedará obligado a iniciar el procedimiento y no podrá conocer de otro asunto hasta tanto no se dicte decisión en el juicio. Constituido en *tribunal político,* será imperativo convocar al acusado y garantizarle el debido proceso[1509]. Como expresiones del derecho a la defensa, el acusado podrá formular preguntas, promover pruebas, hacerse asistir por abogados y declarar o no hacerlo cuando lo estime conveniente. Luego de instruido el juicio, el Senado votará pudiendo absolver o declarar culpable al acusado, en cuyo caso se impondrá la destitución y, cuando así se acuerde, la inhabilitación.

1509 Venezuela. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 49.

Función legislativa

Llegados al momento de pronunciarnos sobre la función legislativa, articularemos nuestras propuestas alrededor de cuatro aspectos (i) la mejor distribución de competencias legislativas en los tres niveles político-territoriales de gobierno, (ii) la concreción y mejora de la tipología de ley, (iii) la garantía de protagonismo parlamentario en la actividad legislativa y (iv) la diversificación y modernización de los procedimientos legislativos.

Creemos que el poder nacional debe avanzar en un proceso de verdadera descentralización y adopción de políticas federales. En este sentido, abogamos porque el proceso de transferencia de competencias que se encomienda especialmente al Senado incluya la transferencia de legislación y la amplificación de los espacios de legislación concurrente. Materias idóneas para este mecanismo son, por ejemplo: el derecho tributario, la protección al consumidor, protección del medioambiente, cultura, turismo, educación, deporte, seguridad social, protección de grupos vulnerables y régimen de policía.

Como lo plantea el modelo brasileño, en los ámbitos de legislación concurrente la labor del poder nacional debe limitarse a dictar normas básicas o generales, para permitir el máximo espacio de desarrollo legislativo estadal. Asimismo, también creemos que constitucionalmente debe preverse que la ausencia de legislación nacional permite a los estados legislar plenamente sobre el asunto, hasta tanto se dicte la ley nacional, que sobrescribirá lo que le sea contrario.

La tipología de ley que proponemos incluye a las leyes orgánicas, leyes ordinarias y leyes habilitantes. La desaparición como categoría de las leyes de base y de las leyes aprobatorias de tratados internacionales se justifica, en el caso de las primeras, por considerarlas incluidas dentro de la legislación ordinaria u orgánica, según la materia que trate y; en el caso de las segundas, por considerar superada la doctrina dualista que requería un acto legislativo para la adopción en el derecho interno de las normas internacionales, entendiendo que basta con la aprobación del tratado o convenio que realice el Senado y la

ratificación del mismo por parte del ejecutivo, para su integración en el derecho nacional.

Nuestra postura es que las leyes orgánicas deben asimilarse a su origen conceptual, lo que en Colombia califican como *leyes estatutarias*. Nos separamos, de esta forma, del criterio que ha imperado en Venezuela en los últimos dos marcos constitucionales, en donde las leyes orgánicas se desdibujaron como categoría material y carecieron de supremacía formal frente a las leyes ordinarias.

Así, proyectamos que las nuevas leyes orgánicas tengan un contenido material estrictamente definido por la Constitución. Creemos que este tipo debe utilizarse para (i) las normas que se dicten para organizar los principales órganos del poder público y el sistema político, es decir, normas sobre el Tribunal Supremo de Justicia, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo, el sistema electoral y de partidos o regulación sobre referendos y (ii) las que tengan por objeto desarrollar el contenido de los derechos fundamentales, dígase, todos los derechos reconocidos en la Constitución expresamente o por incorporación de tratados internacionales, de forma explícita y específica.

La elección de dichos temas no es caprichosa. Entendemos, como Fernández[1510], que tanto el sistema político y de gobierno como el sistema de libertades y garantías son pilares elementales del modelo constitucional; sin embargo, su alta complejidad impide que su completa regulación se encuentre dentro del texto constitucional. La previsión sobre el contenido debe ser, a nuestro juicio, única y categórica, no dispersa en múltiples normas, lo cual podría causar la tentación de incluir, desordenadamente, otros temas dentro del objeto material de las leyes orgánicas.

El hecho de que el ámbito material sea de tal importancia justifica que para la adopción de leyes orgánicas se siga un procedimiento agravado, que describiremos más adelante. La suma del elemento material y formal debe resultar, inequívocamente, en la supremacía de las

1510 Gerardo Fernández, *Del maximalismo… op. cit.,* p. 61.

leyes orgánicas sobre las leyes ordinarias, por lo cual deben preferirse las normas de las primeras en caso de colisión.

Las leyes que no merezcan la categoría de orgánicas por no versar sobre los temas para ellas reservados serán leyes ordinarias, cuya adopción seguirá el procedimiento legislativo regular. Constitucionalmente merecerían el apelativo de *ley*. También tendrán forma de ley ordinaria ciertos actos de control, como la creación de ministerios, el presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo.

Las leyes habilitantes figuran, en último lugar, como un mecanismo extraordinario que permita la actividad normativa de rango legal por parte del ejecutivo. La concebimos como una delegación que hace el Congreso de la competencia de dictar leyes, al presidente de la República, quien deberá ejercerla en Consejo de Ministros. No puede dejarse de lado que esta institución configura una vulneración tolerada al principio de separación de poderes, por lo que deben establecerse límites que impidan su abuso.

El modelo brasilero ofrece aportes interesantes sobre la imposición de límites a la habilitación legislativa. En cuanto al ámbito material, no puede delegarse aquello para lo que se exija ley orgánica, ni los actos de control que tomen forma de ley. La ley habilitante debe fijar explícitamente y con razonable precisión las materias objeto de delegación; su tiempo de vigencia, que no podrá exceder en ningún caso de sesenta (60) días y; los términos en los que se ejercerá la competencia, pudiendo incluir control previo —una valoración del decreto-ley en discusión única y sin enmiendas por parte de las cámaras sucesivamente—.

En cualquier caso, creemos que debe salvaguardarse siempre la posibilidad de control político posterior del decreto-ley, haciendo competente al Congreso para acordar la suspensión de estos cuando, a su juicio, se ha excedido los límites del ámbito material delegado. Cabe evaluar la conveniencia de que dicho acto sea sujeto *ex officio* a la jurisdicción constitucional, aunque no queda duda de que el contenido esencialmente jurídico de la delimitación del contenido de la delegación hace oportuno que el poder judicial esté habilitado a dirimir la controversia.

También creemos que, como mecanismo de control político posterior, todos los decretos-leyes que se dicten deben ser conocidos por el Congreso en la oportunidad de ratificarlo, con lo cual se convierte en una ley propiamente, o de rechazarlo, con lo cual pierde su vigencia. Creemos que ello debe ocurrir dentro de los noventa (90) días siguientes al vencimiento de la delegación, lo cual concede suficiente tiempo a los legisladores para evaluar y ajustar las normas. En caso de que, dentro de ese plazo, no ocurra la ratificación, se entenderá como rechazado el decreto-ley. Esta medida, a diferencia de la suspensión, tiene naturaleza política, por lo cual no estaría, en principio, sujeta a control jurisdiccional.

Inspirados por el constitucionalismo colombiano, creemos que es esencial que se consagre explícitamente el principio de unidad de la materia, traduciéndose en que el contenido de una ley se refiera a un mismo asunto, que la ley se refiera solo a un asunto y los que sean indispensablemente conexos —evitando las denominadas *leyes ómnibus*— y que el título de la ley debe ser coherente con su contenido.

Lo anterior aplicará incluso a los códigos que reúnan varias leyes, teniendo presente que, en este último caso, solo podrán dictarse códigos entre leyes de igual jerarquía, por tanto, existirán los códigos orgánicos y los códigos ordinarios por separado, debiendo seguir, respecto de los primeros, el procedimiento agravado de las leyes orgánicas.

El diseño del procedimiento legislativo y sus matices o variaciones debe, necesariamente, ajustarse en función de la restitución del bicameralismo, pero, además, es imperativo que el protagonismo del proceso legislativo corresponda a las cámaras del Congreso, y que se diseñe privilegiando el principio deliberativo como fin esencial. De este modo, replicamos el diseño de proceso único y precisamos los matices que cabrán en las leyes orgánicas y habilitantes, pero también aquellos que correspondan a ciertas leyes ordinarias.

Son tres los aspectos neurálgicos que creemos deben informar el diseño del proceso: (i) la utilidad auténtica de cada etapa y procedimiento, (ii) la garantía de deliberación efectiva en la etapa constitutiva y (iii) la máxima publicidad y participación pública dentro de todas

las instancias del proceso. Debemos, por sobre todo, abandonar la noción de que un proceso legislativo simplificado es preferible, pues aumenta la velocidad con la que se dictan normas. Tal como ha expresado el magistrado Gorsuch de la Corte Suprema de Estados Unidos:

> Sí, legislar puede ser difícil y llevar tiempo. Y sí, puede resultar tentador eludir al Congreso cuando surge algún problema apremiante. Pero la naturaleza deliberativa del proceso legislativo fue precisamente la razón de ser de su diseño. A través de ese proceso, la nación puede aprovechar la sabiduría combinada de los representantes elegidos por el pueblo, no solo la de una facción o de un solo hombre. Ahí, la deliberación modera los impulsos, y el compromiso transforma los desacuerdos en soluciones viables. Y debido a que las leyes deben ganarse un apoyo tan amplio para sobrevivir al proceso legislativo, tienden a perdurar, lo que permite a la gente común planificar sus vidas de una manera que no sería posible si las reglas cambiaran de un día para otro. En definitiva, el proceso legislativo ayuda a garantizar que cada uno de nosotros tenga un interés en las leyes que nos rigen y en el futuro de la nación[1511].

En la etapa de iniciativa, proponemos que los titulares de la potestad sean: los diputados y los senadores, así como las fracciones parlamentarias; los ciudadanos en uso de la iniciativa popular; el poder ejecutivo a través del Consejo de Ministros y; El Tribunal Supremo de Justicia, el Consejo Moral Republicano y el Consejo Nacional Electoral. Solo los diputados, senadores y fracciones retendrán iniciativa total, estableciéndose restricciones en menor o mayor medida para los demás actores, titulares por lo tanto de iniciativa parcial.

La iniciativa popular sería ejercida por el cero con uno por ciento (0.1%) de los ciudadanos inscritos en el registro electoral, distribuidos al menos en tres (03) estados, vedando la posibilidad de iniciativa en materia de legislación penal y tributaria[1512]. En el caso del Ejecutivo, proponemos que pueda proponer proyectos sobre presupuesto, creación de ministerios y organización de la administración pública. Los

1511 Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. *Learning Resources, Inc. et al. vs. Trump, et al.,* 607 US __ (2026), voto concurrente del Magistrado Gorsuch, p. 46.

1512 Ratificamos la obligación que tendría la Cámara de Diputados de iniciar la discusión del proyecto de ley presentado por esta vía dentro de los dos períodos legislativos siguientes. En caso de que ello no ocurriera, la consecuencia de sometimiento inmediato a un referendo consultivo es apropiada.

demás órganos serían titulares de iniciativa de ley en cuanto se refiera a su propia organización y funcionamiento. Es imperativo resaltar que la iniciativa parcial no anula ni sobrescribe la posibilidad de que diputados o senadores presenten iniciativas en dichas materias, no habrá iniciativa exclusiva para ningún actor.

Las cámaras serán colegisladoras, implicando que los proyectos podrán presentarse, como regla general, en cualquiera de ellas, a través de la respectiva secretaría. Las excepciones a esta idea serán: ante la Cámara de Diputados deberán presentarse los proyectos de ley sobre presupuesto, sobre tributos y los que surjan de iniciativa popular mientras que, ante el Senado se presentarán las que regulen materias de legislación concurrente, las relativas al poder judicial y las que transfieran competencias a los estados.

Los proyectos serán admitidos por la junta directiva de la cámara ante la cual se presenten, dando partida a la etapa constitutiva. Todo proyecto de ley recibirá dos discusiones por cada cámara. La primera discusión ocurrirá en las comisiones, siguiendo el modelo colombiano. Por ello, el proyecto admitido será distribuido a la comisión permanente cuya competencia material corresponda con su temática; si el proyecto versa sobre múltiples temáticas, se conformará una comisión especial que lo estudiará en los mismos términos.

En la comisión ocurrirá un debate general sobre el proyecto y se designará a un ponente para presentar un informe sobre el proyecto. Dicho informe será debatido en particular y votado, todo lo cual no excederá un plazo de cuarenta y cinco (45) días. En el trámite de comisiones deberá abrirse espacio para la participación y escrutinio social, incluyendo consultas abiertas del proyecto, sesiones de debate públicas y retransmitidas, convocatoria a expertos e invitaciones a organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Lo anterior no solo sirve para satisfacer los extremos de la participación cívica, sino que sirve para legitimar el trabajo del legislativo, pues tal como señala Ripollés: *«si la ciudadanía desconoce que la mayor parte del trabajo parlamentario se desarrolla en las comisiones […] y que el*

pleno solo aborda determinadas materias, la crítica es fácil, puesto que solo parece trabajar el pleno […]»[1513].

Cuando el informe se apruebe en comisión, pasará al pleno, remitiéndose el texto del proyecto y el del informe, fijándose en dicha oportunidad la segunda discusión en un plazo no menor a diez (10) días. En la segunda discusión el proyecto será presentado por un miembro designado por la comisión que lo haya estudiado, y se procederán a debatir los particulares de la ley. En esta oportunidad, el proyecto podrá ser rechazado, dando fin a su trámite; aprobado con modificaciones, en cuyo caso se podrá acordar su remisión a la comisión nuevamente para su estudio y producción del informe o; aprobado, en cuyo caso será remitido a la cámara revisora.

En la segunda cámara, el proyecto recibirá el mismo tratamiento, lo cual puede conducir a tres resultados: (i) el proyecto es rechazado, (ii) el proyecto es aprobado sin modificaciones o, (iii) el proyecto recibe modificaciones y se aprueba con ellas. En el primer supuesto, se dará por finalizado el proceso legislativo. En el segundo, el proyecto será entonces definitivamente sancionado con la firma de ambas juntas directivas[1514]. En el último caso, se hace necesario un procedimiento por el cual puedan dirimirse las diferencias entre las cámaras.

Nuestra propuesta es que la cámara de origen pueda (i) confirmar la aprobación con modificaciones en única discusión, sancionándose definitivamente la ley o; (ii) rechazar los cambios, insistiendo en la redacción original, en cuyo caso se nombrará una comisión especial del Congreso, con el mismo número de miembros por cada cámara, que trabajarán para acordar un proyecto conciliado que se someterá a votación nuevamente, en un plazo no mayor a quince (15) días. Si este proyecto es rechazado por cualquiera de las cámaras, se entenderá por rechazado definitivamente.

1513 María Ripollés, *op. cit.,* p. 93.

1514 Para facilitar los trámites formales, estimamos que es conveniente que cuando la cámara de origen le dé aprobación a un proyecto, la junta directiva le imponga sus rúbricas dándole una *media sanción* lo cual, además, simbólicamente, ratifica la independencia y autonomía entre las cámaras. En cualquier caso, creemos que la firma de ambas juntas directivas es preferible por sobre las firmas de los presidentes únicamente para afirmar el carácter colegiado del órgano.

Cuando se alcance, por cualquiera de las fórmulas, la sanción del Congreso, pasamos a la etapa de integración de la eficacia. La ley será enviada al presidente de la República para que su promulgación —incluida su publicación en gaceta oficial— en un plazo máximo de diez (10) días. El presidente podrá promulgar la ley, ordenando su publicación con el «cúmplase» en gaceta oficial. En caso de que se venza el plazo sin acción presidencial, se entenderá que la ley ha sido tácitamente promulgada, lo cual habilita a la junta directiva de la cámara de origen a ordenar su publicación formalizándola.

Cuando el presidente esté en desacuerdo con la ley sancionada, podrá vetarla total o parcialmente —en este caso, el veto parcial podrá versar sobre títulos, secciones o artículos individualmente considerados— dentro del tiempo del que dispone y en Consejo de Ministros. El veto consistirá en la formulación razonada de objeciones que serán remitidas de nuevo al Congreso de la República, que decidirá sobre ella en un plazo máximo de diez (10) días.

Sobre la ley vetada las cámaras votarán en discusión única y sucesivamente, pudiendo insistir en la misma por una mayoría especial, lo cual causará la obligación presidencial de promulgar la ley. En caso de que no se insista, el proyecto se entenderá rechazado cuando haya ocurrido un veto total, y frente a un veto parcial, deberá promulgarse sin el apartado vetado. En este último supuesto, el Congreso pudiera reservarse la posibilidad de acordar el rechazo del proyecto parcial a través de una mayoría especial.

Si el presidente fundara su veto en alegatos de inconstitucionalidad, y las cámaras insistieran en la redacción original sancionada, el texto pasará entonces, en automático, al Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie sobre el contenido de la ley, con base en los alegatos presentados por el presidente. Si se estimara que el texto es constitucional, el Tribunal ordenará al presidente la inmediata promulgación de la ley.

Para las leyes orgánicas, el procedimiento se agravará en los siguientes aspectos: (i) se requerirá una mayoría especial que aplicará para comisiones y plenos de las cámaras, para su aprobación; (ii) la primera discusión ocurrirá siempre en una comisión especial que se confor-

me con los miembros de la comisión permanente competente y de la comisión permanente sobre asuntos de justicia; (iii) su trámite no podrá exceder de dos períodos legislativos y; (iv) cuando se sancione, se remitirá automáticamente al Tribunal Supremo de Justicia para que confirme su constitucionalidad, en virtud de lo cual ordenará al presidente su promulgación, anulando la posibilidad de veto. Las leyes habilitantes requerirán una mayoría especial y estarán sometidas a los límites materiales señalados antes.

En último lugar, creemos que es prudente consagrar la posibilidad de un procedimiento de urgencia o abreviado. Este podrá ser solicitado por el ejecutivo o por un número no menor a un décimo de los miembros de la cámara en donde se introduzca el proyecto, cuando se presente el mismo. La solicitud de procedimiento de urgencia deberá ser aprobada por la cámara y consistirá en la declaración de sesión permanente sobre el asunto, imponiendo un plazo máximo de sesenta (60) días para la sanción de la ley. No podrán someterse al procedimiento de urgencia las leyes orgánicas ni las habilitantes.

Aunque formalmente el proceso legislativo se culmina con la promulgación de la norma, no estimamos que será especialmente relevante que el Congreso desarrolle y fortalezca capacidades para hacer control *postlegislativo* de sus normas, lo que requerirá esfuerzos técnicos como hemos desarrollado anteriormente, pero también un compromiso político de las cámaras con la procura de la efectiva vigencia y mejora de las leyes que dicten, lo que sirve como instrumento para que los legisladores estén en constante contacto con la realidad y, así, elevar la salud democrática.

Régimen de trabajo del Congreso de la República

Para concluir nuestra propuesta, es oportuno articular modificaciones a todos los aspectos que supone el modo de trabajo del Congreso de la República. Este apartado nos permitirá redondear las ideas antes presentadas, en la medida en la que nos permitirá distinguir el régimen de labores entre las cámaras, desarrollar el aspecto funcional del estatuto de la oposición y ocuparnos de los aspectos formales de las votaciones y las mayorías requeridas para la toma de decisiones, dos

aspectos elementales para hacer efectivas las funciones del órgano legislativo.

Sesiones y período de sesiones

Para el nuevo Congreso de la República, la idea del período de sesiones es esencial, en la medida en la que las cámaras tienen legislaturas incongruentes. Proponemos un período de sesiones anual, que inicie el día cinco (05) de enero y culmine el día diez (10) de diciembre. Durante el período de sesiones, las cámaras no podrán adoptar recesos que superen los cinco (05) días sin el consentimiento de la otra, lo cual implica que, para adoptar recesos prolongados, ambas cámaras deberán acordarlo. Debe evaluarse la conveniencia de fijar un límite máximo a este receso acordado, pero creemos que la práctica será definitoria en ese aspecto.

Las cámaras deberán sesionar al menos dos veces por semana durante el período de sesiones. Aunque puedan concurrir las sesiones de ambas cámaras, creemos que es una buena práctica política que las mismas ocurran en momentos distintos, de modo que se facilite a los ciudadanos y a los medios de comunicación el seguimiento del trabajo parlamentario. Durante las sesiones del pleno no podrán sesionar las comisiones de la cámara.

Las sesiones que ocurran según la pauta de la comisión coordinadora dentro del período de sesiones serán sesiones ordinarias. Estas serán convocadas por la junta directiva respectiva, incluyendo el orden del día propuesto para la discusión, que se configurará de acuerdo al programa legislativo y la agenda mensual de trabajo. En las sesiones ordinarias se discutirá hasta agotarse el orden del día —pudiendo acordarse el diferimiento de algunas partes del mismo—.

Las sesiones extraordinarias ocurrirán cuando deba convocarse al pleno fuera del período de sesiones, es decir, en medio de la vacancia legislativa. Podrán ser convocadas por la junta directiva de la cámara, por el presidente de la República en Consejo de Ministros o por la comisión coordinadora, para atender temas de máximo interés y urgencia. En la convocatoria deberá indicarse la materia a tratar de

forma explícita y precisa, y solo podrán incluirse otros temas por acuerdo de la cámara.

También podrán convocarse sesiones solemnes con el objeto de cumplir con actividades que requieran un ceremonial especial, o para conmemorar acontecimientos relevantes. Entre otras que pudieran acordarse, serán solemnes las sesiones en las que se reciba la *memoria y cuenta* presidencial, las que sirvan para conmemorar efemérides oficiales, en las que se reciban mensajes de dignatarios extranjeros y la sesión de instalación —que tendrá una regulación especial—. Las sesiones solemnes tendrán un único punto en el orden del día, que consistirá en el discurso o mensaje central de la sesión.

Antes de abordar la sesión de instalación, proponemos que también se consagren las sesiones preparatorias. Estas ocurrirán el año en el que se instale la respectiva cámara luego de una elección —habiéndose renovado totalmente, en el caso de la Cámara de Diputados o, parcialmente en el caso del Senado—, antes del inicio del período legislativo. Estas tendrán el objeto de facilitar la organización de la cámara, por lo cual se revisarán las credenciales de los legisladores electos, se fijarán los días de sesión ordinaria y se conocerá de la conformación de las fracciones parlamentarias. Las sesiones preparatorias serán dirigidas por quien le corresponda dirigir la instalación.

La primera sesión del período legislativo posterior a una renovación de la cámara será denominada *sesión de instalación*. Tanto esta sesión como todas las que inauguren un período legislativo estarán convocadas *ope Legis* el día cinco (05) de enero a las once (11) de la mañana. La sesión de instalación tendrá por objeto juramentar a los legisladores electos, elegir a la nueva junta directiva y notificar el inicio de las sesiones a la otra cámara legislativa y los demás poderes públicos.

La sesión de instalación será presidida por el legislador de mayor edad del cuerpo, que fungirá como director del debate. Este será acompañado por el *secretario auxiliar* de mayor antigüedad como secretario accidental. El director de debates tomará juramento a los legisladores electos y procederá con la elección de la junta directiva. Cuando se haya elegido a toda la junta, invitará al presidente electo a tomar posesión del cargo, y éste luego tomará el juramento de los

vicepresidentes y el secretario. La nueva junta directiva ordenará la notificación del inicio de las sesiones a los órganos señalados, y dará por culminada la sesión, instalando formalmente a la cámara.

Todas las sesiones serán, por principio, públicas, por lo cual el recinto será de libre acceso —con los límites de seguridad física razonables—, las sesiones serán retransmitidas en directo y de ellas se levantará: un acta precisa y breve, un diario de debates a partir del registro taquigráfico y una grabación de la sesión. Excepcionalmente y por decisión de la cámara, podrá declararse en sesión secreta cuando deban reservarse las deliberaciones por motivos de seguridad nacional o protección de derechos fundamentales. En este caso, el diario de debates y los registros serán resguardados, aunque el acta que se levante —con los apartados sensibles censurados cuando sea oportuno— no podrá reservarse por más de un período legislativo.

La cámara también podrá declararse en sesión permanente cuando estime que un asunto merece resolución impostergable. En la sesión permanente no existirá límite de horas ni días, y podrá modificarse el orden del día a través de una declaración de urgencia. La sesión permanente podrá suspenderse por horas, o darse por finalizada cuando así lo acuerde la mayoría.

Estatuto y sesiones de la oposición

Es oportuno dedicar un apartado a los aspectos prácticos del estatuto de la oposición al que hemos referido varias veces. Este estatuto es, para nosotros, imprescindible, pues representa una innovación encuadrada perfectamente dentro de la idea de democracia que propugnamos. Es su ventaja comparativa esencial, como alude Freund:

> La ventaja del sistema representativo reside en el reconocimiento de los derechos de [la] minoría constituida en oposición reconocida, llamada a participar con pleno derecho en los debates legislativos, libre de criticar al poder vigente y que puede obtener la mayoría en unas nuevas elecciones[1515].

A modo de recuento, hemos esbozado que dicho estatuto incluye: la presencia en las juntas directivas de las cámaras; la vicepresidencia

1515 Julien Freund, *op. cit.,* p. 41.

de todas las comisiones parlamentarias, con excepción de las comisiones permanentes encargadas de contraloría, de las cuales retendrán la presidencia; la capacidad de postulación del Contralor General de la República y; la iniciativa de los mecanismos de control, dada la flexibilización que sobre ellos proponemos.

Además de sus efectos en los órganos del Congreso, y en la exclusividad de postulación para ciertos cargos, creemos que es crucial que la oposición, que participa en la formación de la agenda de trabajo, tenga la posibilidad de determinar, unilateralmente, el contenido del orden del día de al menos cuatro (04) sesiones ordinarias en el período legislativo.

El orden del día de las *sesiones de la oposición* será acordado por las fracciones que se declaren como tal, y las autoridades de las cámaras deberán acogerse a él y respetarlo. En dichas sesiones, se espera que las fracciones de oposición puedan traer a colación debates que sirvan para el control político del gobierno, así como comparecencias que se estimen necesarias. En general, este debe ser un espacio para que la oposición política pueda presentar a la ciudadanía sus preocupaciones y propuestas, con miras a garantizar y promover sus derechos políticos, en el marco del pluralismo.

El otro aspecto relevante del estatuto de la oposición que se manifiesta en este ámbito está relacionado con la presentación del mensaje anual del presidente de la República. Si bien la sesión en donde ocurre tiene carácter de sesión solemne, por lo cual no hay debate efectivo en ella, sí estimamos que debe preverse la posibilidad de que las fracciones de oposición puedan designar entre ellas a un vocero que, en la sesión ordinaria siguiente pueda presentar una respuesta oficial en cada cámara al mensaje. El discurso en cuestión será el primer punto del orden del día, tendrá como límite de tiempo la mitad del que haya empleado el presidente —por presentarse un discurso en cada cámara— y no podrá ser respondido por la mayoría.

Estos dos aspectos bien podrían parecer menores, pero no podemos dejar de lado que se insertan en una propuesta *sistemática* de estatuto opositor que garantice la restitución de la democracia parlamentaria, especialmente para las voces de oposición, que, como ha destacado

la Corte IDH *"[…] resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad"*[1516]. Así, es nuestro Congreso de la República el espacio idóneo de convivencia respetuosa entre las fuerzas políticas.

Régimen de deliberación y debate

En la regulación del debate, estimamos que una normativa unificada sería contraria a las particularidades de cada cámara. Por ello, estimamos que deben adoptarse normas distintas para la Cámara de Diputados y para el Senado. Además, aunque esbozaremos aspectos que creemos generales y esenciales, es este un espacio sumamente propicio para que los usos, prácticas y precedentes sean una fuente capital de regulación[1517]. De modo que lo que sigue serán líneas maestras que han de ser colmadas en cada cámara por su propio espíritu y particularidades, a través de la práctica.

En general, las sesiones iniciarán con una verificación de quórum por parte de la secretaría, la lectura del acta de la sesión anterior, de la cuenta y del orden del día, en ese orden, por instrucciones de la presidencia. El orden del día puede sufrir modificaciones por propuesta de las fracciones parlamentarias, requiriendo una mayoría para adoptarlas. Las sesiones seguirán el orden del día tratando punto a punto, y habiéndose agotado, se levantará la misma.

En la Cámara de Diputados, proponemos que las reglas del debate sean más estrictas en cuanto a tiempos y oportunidades para intervenir, en virtud del tamaño del cuerpo; por ello, creemos que los tiempos máximos deben asignarse a las fracciones colectivamente consideradas, dándoles a los jefes de fracción la tarea de distribuirlos entre sus miembros. Por contraparte, proponemos que en el Senado el tiempo sea más flexible, por asignarse máximos individuales, y que todos los senadores tengan oportunidad de hablar al menos una vez

1516 Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010, párr. 173 y Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022, párr. 331.

1517 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso… op. cit.,* p. 42.

en el tratamiento de cada asunto, de así desearlo. Esto potencia la individualidad de los senadores y les diferencia de los diputados en el ejercicio deliberativo.

El orden de las intervenciones será determinado, en principio, por el orden en el que se solicite la palabra, procurando alternancia entre quienes estén a favor o en contra de la moción presentada. Asimismo, se preferirá siempre al miembro de la fracción que no se haya pronunciado por sobre los demás en la lista, y se garantizará que ningún debate se cierre hasta que todas las fracciones hayan tenido oportunidad de intervenir en el debate, lo que no impide que una fracción deseche la oportunidad notificándolo al presidente. El uso de la tribuna en la Cámara estará reservado para quien presente un informe, debate o proyecto; en el Senado podrá utilizarse por solicitud del senador.

La regulación más detallada del trámite deliberativo deberá conformarse a partir de los usos parlamentarios, y posteriormente registrarse en los respectivos reglamentos como mecanismo de certeza jurídica cuando sea necesario. En caso de sesiones del Congreso de la República, se aplicarán las normas del reglamento de la Cámara de Diputados, con los ajustes que acuerde la junta directiva y apruebe el Congreso.

Quórum y mecanismos de votación

Tal como se ha evidenciado en los casos estudiados, la cuestión del quórum es una que merece variadas soluciones. En definitiva, la respuesta que está prevista en la Constitución de 1999 no está alineada con las prácticas modernas. Ya lo advertía Aveledo al señalar que *«La priorización del quórum de cámara es equivocado e ignora el verdadero funcionamiento del proceso legislativo y contralor»*[1518]. Así, estamos llamados a corregirlo.

El primer planteamiento es que el quórum debe estar determinado por los reglamentos parlamentarios, lo cual abre la posibilidad de que cada cámara fije quórums distintos de acuerdo a su práctica y naturaleza. Es necesario, eso sí, que se planteen quórums para distintos

1518 Ramón Guillermo Aveledo, *La Alternativa… op. cit.,* p. 116.

escenarios. Proponemos la siguiente tipología: (i) quórum para la instalación, (ii) quórum de funcionamiento y (iii) quórum de decisión.

En el caso de la instalación, proponemos que el quórum no pueda ser inferior a la mayoría absoluta de los miembros de la cámara respectiva. Ello, en virtud de la importancia simbólica de la sesión de instalación que, como hemos referido, ocurre una vez, cuando ha sido renovada la cámara. Así, la presencia de los legisladores es crucial para acentuar la majestad del evento, y elemental para poder llevar a cabo los actos de la sesión.

De seguidas, el quórum de funcionamiento o deliberación sería menor, podría oscilar entre un quinto y un tercio de los miembros de la cámara. Esto con la idea de que las cámaras puedan funcionar regularmente con un número inferior de sus miembros presentes en el hemiciclo, sin interrupciones. Esto se acompaña con el quórum para la toma de decisiones, que coincidirá, generalmente, con la mayoría absoluta de los miembros de la cámara, por lo cual, si bien puede debatirse un asunto sin la presencia de la mitad más uno de la cámara, no puede decidirse el mismo en esos términos. Por supuesto, el quórum de decisión en los casos en los que se exijan mayorías especiales coincidirá con el número de miembros mínimos que exija la mayoría en cuestión.

Puede evaluarse la conveniencia de establecer un instrumento como el de los Estados Unidos, de *presunción* de quórum que favorezca la prosecución de los debates y los procedimientos, salvo cuando un miembro de la cámara objete el asunto, pudiendo entonces solicitar una verificación de quórum. Esto le traslada el poder a los diputados y senadores de activar el procedimiento por el cual se hace necesario que los legisladores estén presentes en cámara, dándole una potencialidad política a dicha herramienta.

Para las votaciones, proponemos que se asuman las modalidades de voto a mano alzada, voto nominal y voto secreto. Estas modalidades aumentan en gravedad, siendo que, la primera consiste en que los legisladores manifiesten su asentimiento o rechazo con *la señal de costumbre;* la segunda puede ocurrir por un sistema electrónico —deuda de larga data en el caso venezolano— que incorpore consolas de vo-

tación en cada curul o, cuando ello no funcione, a través del método de *roll call* y; en la última, votando los legisladores en papeletas que se depositan en una urna física por orden de *roll call,* que luego son escrutadas por el secretario o una comisión escrutadora.

Como cambio relevante, estimamos que la votación nominal debe ser el nuevo régimen regular de votación, máxime si se cuenta con el sistema electrónico, puesto que evita la inversión de tiempo del *roll call,* pero permite el registro del sentido del voto de cada legislador, un aspecto esencial de la transparencia legislativa. El voto a mano alzada puede utilizarse de forma preferente en los asuntos meramente procedimentales, en donde no es esencial el registro del voto. Por último, creemos que el voto secreto debe ser la modalidad escogida para los supuestos de elección de funcionarios internos y externos de las cámaras y para la votación sobre el allanamiento de inmunidad de un legislador.

Antes hemos señalado que el presidente deberá votar de último en todo asunto, pudiendo prescindir de su voto si no es esencial para la decisión. En sentido contrario, creemos que a los jefes de fracción se les debe dar el privilegio de emitir su voto en primer lugar, pudiendo señalar con su voto el sentido que prefiere la fracción, aunque ello solo sirva de orientación para los diputados y senadores, en la medida en la que el voto es una prerrogativa absolutamente individual.

Sistema de mayorías

Imitando la técnica del capítulo inaugural, no hemos referido durante la exposición de la propuesta a las mayorías requeridas para cada decisión. Esto tiene un sentido sistemático, puesto que es en este momento, con el panorama ya definido, cuando es oportuno tomar la crucial decisión, respecto de cada acto concreto, sobre cuál será la mayoría exigida para su adopción. Esto impide que, como ocurre en el régimen actual y hemos verificado, el uso desprolijo y asistemático de las mayorías como herramienta política.

Como criterios orientadores, tenemos que (i) la mayoría absoluta de legisladores presentes será la mayoría común para la toma de de-

cisiones; (ii) se prevén ciertas *minorías calificadas* para la iniciativa en ciertas materias, como protección a la oposición; (iii) las mayorías más elevadas deberán estar justificadas especialmente, configurando un supuesto de *robusto pero minimalista* régimen contramayoritario[1519].

Abordando en primer lugar las minorías calificadas, damos recuento de lo que hemos señalado antes: se exigirá un número de veinte (20) diputados o cinco (05) senadores para activar la interpelación; un cuarto de los miembros de la cámara podrá solicitar que se constituya una comisión de investigación y; un tercio de los miembros de la cámara podrán iniciar el procedimiento de censura.

Luego, la primera mayoría especial es la mayoría absoluta de los miembros de las cámaras o del Congreso. Esta mayoría es más gravosa que la regular, pero no deja de ser alcanzable, en definitiva, fungiendo como mecanismo de *verdadera mayoría*. Por ello, será exigida para: el allanamiento de la inmunidad de un legislador, la elección de la junta directiva de la cámara, la adopción de leyes orgánicas, la aprobación del procedimiento de urgencia legislativa, la superación del veto presidencial y la adopción de enmiendas o reformas constitucionales. Además, en la Cámara de Diputados, deberá alcanzarse para formular la acusación del juicio político.

Las mayorías calificadas versarán únicamente sobre los miembros totales de las cámaras, y podrán ser de tres quintas partes o de dos terceras partes de ellos. Por supuesto, al ser mayorías sustancialmente elevadas, se reservan para medidas que requieren, por su propia naturaleza, de la obtención de amplísimos consensos sobre el objeto a decidir.

La mayoría de tres quintas partes será necesaria para dos medidas relacionadas con el poder ejecutivo. La primera, es la adopción de cualquier moción de censura en la sesión del Congreso de la República. Como contraparte a esta elevada mayoría para el que es el mecanismo político de control más gravoso, se exigirá la misma mayoría para la aprobación de una ley habilitante. Esto, junto con las demás

1519 Seguimos, en esto, la noción de Steven Lebitsky y Daniel Ziblatt, «When should the majority rule?»… *op. cit.*, p. 6.

disposiciones que controlan dicho tipo normativo pretende que se reduzca al mínimo cualquier posibilidad de abuso.

Para finalizar, queda la mayoría de dos terceras partes, es decir, la más elevada que se exigirá. Esta mayoría será exigida tan solo en competencias que ejercen las cámaras como órganos individuales, es decir, cuando no es necesario el concurso de ambas. El grueso de ellas se refiere a la elección de titulares del poder público, dada la necesidad inevitable de que las personas escogidas sean producto del consenso, que reclama *«que no se realicen nombramientos que resulten absolutamente inaceptables para alguien aunque no satisfagan plenamente a todos»*[1520].

Así, será necesaria una mayoría de dos tercios de los legisladores cuando el Senado escoja a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y al Fiscal General de la República; cuando la Cámara de Diputados escoja al Defensor del Pueblo; cuando ambas cámaras escojan a sus respectivos rectores del Consejo Nacional Electoral y; cuando el Congreso seleccione al Contralor General de la República.

También se exigirá esta mayoría para que el Senado condene a alguien procesado en juicio político. Esta mayoría elevada pretende utilizar el consenso más como una garantía de certeza, evitando que la herramienta de juicio político pueda ser utilizada indebidamente, y procurando que, en los casos en los que alguien resulte efectivamente sancionado a través de éste, sea derivado de una consideración amplia de que las pruebas en su contra son de tal contundencia que merecen las consecuencias negativas de la condena.

Síntesis epilogar

Llegados al final del trayecto propositivo, tenemos la seguridad de que la propuesta que hacemos se encuadra perfectamente en lo que hemos proyectado, es decir, en un verdadero Poder Legislativo para la democracia. El Congreso de la República, cuyos trazos principales hemos enunciado, mejora sustancialmente el lugar del órgano legisla-

1520 Javier García Roca, «La selección de magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones», en Constitución y Democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral, vol. III (Madrid: Universitas-UNED-CEPC, 2012), p. 2655.

tivo en el sistema constitucional. El habernos valido de la herramienta comparatista tenía el objeto no solo de superar los escollos de la Asamblea Nacional, sino que dicha superación no se fundara en una mirada al pasado, dado el profundo y antiguo viso presidencialista de nuestro constitucionalismo.

Conforme a ello, hemos tomado lo que consideramos más valioso de los distintos modelos estudiados. No solo a partir de sus aspectos comunes, los cuales hemos reflejado en mayor medida, sino también tomando inspiración directa de aquellas instituciones concretas que, sin ser compartidas por varios ordenamientos, estimamos como diseños democráticos y modernos de variados aspectos del parlamento.

Estamos convencidos de que la propuesta institucional que hacemos encarna los principios que al iniciar este capítulo hemos enunciado como guías fundamentales. En todos los cambios sugeridos puede encontrarse la manifestación de los conceptos elementales: equilibrio, representación, pluralismo y deliberación. El diseño del Congreso de la República se hace pensando en un régimen democrático, lo cual implica que *a posteriori* puede y debe sufrir aún más ajustes que ratifiquen y magnifiquen su rol en la democracia constitucional, pero creemos que este es un primer paso esencial para su mejoramiento.

Frente a la denuncia que hicimos en nuestro diagnóstico, en el que la Asamblea Nacional se pretendía un *cuasi-poder,* caja de resonancia gubernamental, nosotros dejamos lo que consideramos un poder principal, protagónico y civil, que es el Congreso de la República, que es, en sí mismo, democrático y, como tal, sirve para promover y mejorar la calidad de la democracia en el país. Un digno ocupante del Palacio Federal Legislativo, que resulte en sede de la política cívica y deliberativa.

Figura 1. Composición de la Cámara de Diputados

Entidad Federal (o circunscripción no territorial)	**Habitantes**	**Diputados asignados**
Zulia	4.432.419	22
Miranda	3.208.636	16
Carabobo	2.665.082	13
Distrito Capital	2.277.972	11
Lara	2.133.572	11
Aragua	2.022.135	10
Anzoátegui	1.819.517	9
Bolívar	1.674.642	8
Táchira	1.376.292	7
Falcón	1.137.324	6
Sucre	1.117.917	6
Monagas	1.112.541	6
Portuguesa	1.078.934	5
Barinas	1.063.351	5
Mérida	1.018.219	5
Guárico	927.775	5
Trujillo	886.582	4
Yaracuy	756.550	4
Apure	679.169	3
Nueva Esparta	602.114	3
Vargas	448.894	3 *
Cojedes	432.739	3 *
Delta Amacuro	240.268	3 *
Amazonas	176.662	3 *
Venezolanos en el exterior	7.890.000**	8 **
Minorías políticas	N/A	3
Total		183

Fuente: «Anexo: Entidades federales de Venezuela por población, superficie y densidad», *Wikipedia,* acceso en enero de 2026. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Entidades_federales_de_Venezuela_por_poblaci%C3%B3n,_superficie_y_densidad.

* Aunque por cociente poblacional corresponderían menos diputados, se asigna el mínimo de tres (03) por estado.

** El dato poblacional se extrae de la *Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela,* y se asigna el equivalente a un veinte por ciento (20% de lo que correspondería en una circunscripción nacional.

Colofón

En la oportunidad de concluir este estudio, se hace necesario confesar algún pecado, un *ulterior motive* o intención oculta. El hecho es que nuestra propuesta esconde —con poco éxito, probablemente— la idea de reconfigurar todo el sistema político venezolano. Hemos escogido al Poder Legislativo como punto de partida y como eje central de esta reconfiguración, y no ignoramos que por ello puedan dejarse de lado temas absolutamente relevantes, tanto en el ámbito del poder ejecutivo como en el del poder judicial. Será tema de próximas investigaciones, propias y de terceros, sin duda.

Lo que nos ha inclinado a partir por el Poder Legislativo es su posición privilegiada en el marco conceptual de la democracia representativa, que sirve como base del Estado de Derecho, según dispone sabiamente la Carta Democrática Interamericana[1521]. En una democracia representativa, como es obvio, no hay cosa más importante que la representación, en otras palabras: *«[el sistema representativo] organiza el conjunto de una colectividad haciendo de la representación la piedra angular de su combinación»*[1522].

El andamiaje complejo que significa un sistema de gobierno puede, perfectamente, construirse a partir de uno de sus elementos. Si, como afirmamos, en la representación reposa la configuración de la democracia, es natural que escojamos de entre todos, el órgano representativo como el elemento a partir del cual esbozar un sistema de gobierno. Nuestro estudio se ha acotado, en la medida en la que no hemos propuesto un cambio total del sistema de gobierno, cosa que sí han hecho

1521 OEA. Carta Democrática Interamericana, Lima, 2001, artículo 3: «El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho […]».

1522 Julien Freund, *El gobierno representativo* (Madrid: Ediciones Encuentro, 2017), p. 26.

otros autores. De forma modesta, nosotros hemos querido introducir matizaciones al régimen presidencialista, despojándolo de algunos de sus elementos problemáticos[1523] a partir de un nuevo Congreso.

Aveledo es categórico cuando afirma *«Democracia y Parlamento van inevitablemente unidos. No hay manera de separarlos y que ambos, sistema e institución, sigan conservando su naturaleza»*[1524]. Nosotros compartimos la afirmación, pero por sostener íntimamente esa convicción estimamos que no cabe ante etiquetas, sino ante la sustancia que suponen. En la obra de Shakespeare, su trágica protagonista lo expresaba así: *«¿qué puede haber dentro de un nombre? Si otro título damos a la rosa, con otro nombre nos dará su aroma»*[1525].

Es por eso que hemos asumido como tarea, y esperamos haberla cumplido, dotar a nuestra Asamblea Nacional de esa sustancia democrática, extraída de las experiencias comparadas, subsanando así las deficiencias que le han evitado lograr su cometido. Esto nos sirvió de excusa para repensar el modelo político. Acudiendo nuevamente a Tudela: *«No se trata tanto de reivindicar la centralidad del Parlamento como de construir una nueva centralidad»*[1526].

Es esa una nueva centralidad que no se agota en los hemiciclos de sesiones o en los linderos del Palacio Federal Legislativo, es una nueva centralidad respecto del sistema político en su conjunto. Es, en definitiva, una nueva Democracia desde el Poder Legislativo.

San Antonio de los Altos, 2026.

1523 Lo que Fernández califica como *pecados capitales*. Véase: Gerardo Fernández, *Los sistemas de gobierno. Estructura y dinámica,* Ciudad de México, 2026, consultado desde el original.

1524 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018), p. 57.

1525 William Shakespeare, *Romeo y Julieta,* traducida por Pablo Neruda (Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2001), p. 26.

1526 José Tudela Aranda, «Representación y parlamento: la representatividad necesaria», en *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades* coordinado por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés y José Tudela Aranda (Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023), p. 407.

Referencias bibliográficas

Doctrina

Abando, Josu. «Interpelaciones y preguntas: sugerencias para su reforma». *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n°5 (1998): 47-72.

Acceso a la Justicia. «La historia de un fraude: ¿cómo se construyó la toma del poder absoluto por medio de leyes habilitantes?». Acceso en octubre de 2024.

Aguiar Jardim, Victor. «As lideranças parlamentares no processo legislativo brasileiro». Tesis de maestría, Instituto Braseliense de Derecho Público, 2015.

Alarcón, Benigno et al. *Propuestas para una reforma electoral. Buscando la integridad electoral en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2016.

Albert, Richard. «The Constitution America Could Have Had». *University of Pittsburgh Law Review*, vol. 84 (2023): 585-605.

Alfonzo Carvallo, Francisco. «El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela». *Revista de Derecho Público*, n°132 (2012): 61-83.

Altavilla, Cristian. «A treinta años de la reforma constitucional argentina (1994-2024). Balance y prospectiva». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 29, n°1 (2025): 15-47.

Álvarez, Tulio. «Privilegios del parlamento y prerrogativas del parlamentario como mecanismos de autonomía institucional». En *Desafíos de la República en la Venezuela de Hoy*, Tomo II, coordinado por Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas. Caracas: UCAB, 2011.

Amar, Akhil Reed. *America's Constitution: A Biography*. Nueva York: Random House, 2006.

—. *America's Unwritten Constitution: The precedents and principles we live by*. Nueva York: Basic Books, 2012.

—. *The Words That Made Us. America's Constitutional Conversation, 1760-1840*. Nueva York: Basic Books, 2021.

Anaya Roa, Jorge. *El Congreso de los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento*. Washington, DC: Congressional Quarterly Inc-Limusa, 1992.

Andueza, José Guillermo. «La potestad de investigación de los cuerpos legislativos». *Revista de Derecho Público*, n°13 (1983): 41-49.

—. *El Congreso: Estudio Jurídico*. 3ª edición. Caracas: Ediciones del Congreso de la República, 1975.

Andueza, José Guillermo, Allan Brewer-Carías y Gerardo Fernández. *Los derechos del niño vs. los abusos parlamentarios de la libertad de expresión*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1994.

Aragón Reyes, Manuel. «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°16 (1986): 287-312.

Araujo Juárez, José. *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas: RVLJ, 2024.

Argüelles, Agustín de. *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1981.

Aristóteles. *La Política*.

Arteaga, Juan José y María Luisa Coolighan. *Historia del Uruguay desde los orígenes hasta nuestros días*. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1992.

Asamblea Nacional (Venezuela). «AN crea comisión ordinaria para investigar, verificar y difundir el índice legislativo vigente». Acceso en octubre de 2024.

—. «Ley Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)». Acceso en noviembre de 2024.

Asamblea Nacional Constituyente (Venezuela). *Diario de debates*. 1º, 2º y 3º vol. Caracas: Gaceta Constituyente, 1999.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. «Sobre principios y reglas». *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n°10 (1991): 101-120.

Aveledo, Ramón Guillermo. «Presidencialismo de coalición en Brasil». En *Brasil: cercano y lejano*, coordinado por Edmundo González. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019.

—. *Criterios de técnica legislativa*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2020.

—. *Curso de Derecho Parlamentario*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018.

—. *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019.,

—. *Juicio político en sede parlamentaria: a partir del caso de Dilma Rousseff en 2016*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2016.

—. *La Alternativa Civil: La constituyente de 1999 y otros temas de política y derecho*. Caracas: Imprenta Nacional, 2000.

—. *La política y los valores*. 2ª edición. Caracas: Cátedra Libre Andrés Bello-abediciones, 2024.

Avellaneda, Eloisa. *El control parlamentario sobre el gobierno y la administración pública*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1999.

Ayala, Carlos. *Comentarios constitucionales*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

—. *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma (evaluación crítica de la propuesta de un Primer Ministro para Venezuela)*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1992.

Ayala, Carlos y Rafael Chavero. *La Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (2017-2019) El Leviatán de la democracia*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019.

Badell Madrid, Rafael. «Control parlamentario». *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n°168 (2022): 125-184.

—. *Asalto al Parlamento*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2021.

Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. 2ª edición. Buenos Aires: La Ley, 2006.

Baechtiger, André et al. «Deliberative democracy. An introduction». En *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy,* editado por André Baechtinger et al. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Bagg, Samuel Ely. *The Dispersion of Power. A critical realist theory of democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2024.

Baracho, José Alfredo de Oliveira. «As comissões parlamentares na Constituição de 1988». *Revista Direito Mackenzie*, vol. 3, n°1 (2002): 25-86.

Bardazano, Gianella. «Uruguay». En *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, editado por Conrado Huebner et al. Reino Unido: Oxford University Press, 2022.

Baron, María. *Manual 2. Formación y sanción de leyes en el poder legislativo*. Buenos Aires: CIPPEC, 2003.

Bases de datos por país de Legislatina. «Uruguay». Acceso en febrero de 2025.

Bellán, Ángel. *El estatus de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1992.

Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México: Congreso de la Unión, 1998.

Bergougnous, Georges. *Presidencia de las asambleas parlamentarias nacionales. Estudio comparativo mundial*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1997.

Biblioteca del Congreso (Estados Unidos). *Journals of the Continental Congres 1774-1789*, volumen 5. Washington: Publicaciones del Gobierno, 1906.

Bieda, Tomás. «El control parlamentario en la Argentina». *Revista POSTData*, vol. 20, n°1 (2015): 185-219.

Bobbio, Norberto. «Democracia y pluralismo». *Revista de Ciencia Política*, vol. VIII, n°1-2 (1986): 127-137.

Boersner, Adriana. «Significado de la representación política y el parlamentarismo social de calle en el marco de la Ley Habilitante de 2007 en Venezuela». *Politeia*, vol. 32, n°42 (2009): 1-30.

Bonilla-Maldonado, Daniel. «La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes». *Vniversitas*, n°131 (2015): 231-276.

Bosc, Marc y André Gagnon (editores). «Chapter 11: Questions». En *House of Commons Procedure and Practice*, 3ª edición (2017).

Bottinell, Oscar. *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis*. Montevideo: Sociedad de Análisis Político, 1991.

Brewer-Carías, Allan. «El proceso constituyente y la Constitución colombiana de 1991, como antecedentes directos del proceso constituyente y de algunas precisiones de la Constitución venezolana de 1999». Conferencia, Pontificia Universidad Javeriana, 12 de mayo de 2011.

—. «El régimen constitucional de los servicios públicos en Venezuela». Ponencia, IV Congreso de la Asociación de Derecho Público de Mercosur, Curitiba, mayo de 2002.

—. «El "Estado federal descentralizado" y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional». Ponencia, Seminario Internacional sobre Federalismo y Regionalismo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, noviembre de 2003.

—. «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana». *Revista de Estudios de Administración Local*, n°291 (2003): 163-200.

—. «La ilegítima mutación de la constitución hecha por el jue z constitucional en materia de antejuicios de mérito de altos funcionarios del Estado». *Revista de Derecho Público*, n°116 (2008): 261-266.

—. «La reforma del Estatuto de Transición a la democracia para asegurar a partir del 5 de enero de 2022 la continuidad institucional de la Asamblea Nacional electa en 2015 y del Presidente Encargado. Vicisitudes de una reforma» En *Estudios sobre la reforma del Estatuto de Transición de 2022 y la continuidad constitucional en Venezuela*, editado por José Ignacio Hernández. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2022.

—. «La usurpación definitiva de la función de legislar por el ejecutivo nacional y la suspensión de los remanentes poderes de control de la asamblea con motivo de la declaratoria del estado de excepción y emergencia económica». *Revista de Derecho Público*, n°145-146 (2016): 444-468.

—. «Las faltas absolutas del presidente de la República en el derecho constitucional venezolano». En *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada, 2ª edición*, coordinado por Domingo García Belaunde. Lima: Instituto Pacífico, 2018.

—. «Principios generales de la organización de la Administración Central con particular referencia a la Administración Ministerial». *Revista de Derecho Público*, n°2 (1980): 5-21.

—. Presentación a *Poder constituyente y la Constitución de 1991. Pasado, presente y futuro,* coordinado por Francisco Boada et al. Bogotá: Universidad del Rosario, 2022.

—. «Sobre el quórum y el régimen de las votaciones en la Asamblea Nacional con particular referencia a la elección de los miembros de la junta directiva de la Asamblea». *Revista de Derecho Público*, n°161/162 (2020): 381-384.

—. *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomos I y II. Caracas: Editorial Alfa, 2008.

—. *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821. Producto de la unión de los pueblos de Venezuela y de la Nueva Granada propuesta por Simón Bolívar. Sus antecedentes y condicionantes*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2021.

—. *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispanoamericana (1810-1830), y sus aportes al constitucionalismo moderno*. 3ª edición ampliada. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019.

—. *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*, Vol. I. Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2013.

—. *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VI: Asamblea Constituyente y Proceso Constituyente de 1999*. Caracas: Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 2013.

Brito, Andrés. «La regulación del Poder Legislativo en la nueva Constitución. Análisis crítico del Capítulo I, "Del Poder Legislativo" y del Título V, "De la Organización del Poder Público"». En *El Nuevo Derecho Constitucional Venezolano*, coordinado por Jesús María Casal y Alma Chacón. Caracas: UCAB, 2000.

Bulman-Pozen, Jessica y Olatunde Johnson. «Federalism and Equal Citizenship: The Constitutional Case for D.C. Statehood». *The Georgetown Law Journal*, vol. 110 (2022): 1.269-1.324.

Caetano, Gerardo y José Rilla. *Breve historia de la Dictadura (1973-1985)*. 2ª edición. Montevideo: Banda Oriental, 2005.

Cámara de Representantes de Colombia. «Comisión Legal». Acceso en abril de 2025.

Campos, Milagros. «Los grupos parlamentarios». *Derecho & sociedad*, n°31 (2008): 93-107.

Cancillería de Colombia. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. La Habana: Gobierno de Colombia, 2016.

Cano Bueso, Juan. «El principio de autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n°40 (1984): 85-99.

Carrillo, Marcos y Jaiber Núñez. *Veinte años de negociación política en Venezuela (2002-2022)*. Caracas: abediciones, 2024.

Casal, Jesús María. «Reformas constitucionales para el fortalecimiento institucional». En *Venezuela: un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Caracas: IIES UCAB, 2006.

—. *Apuntes para una historia del derecho constitucional venezolano*. 2ª edición. Caracas: ACIENPOL-CIDEP, 2023.

—. *Asamblea Nacional, contribuciones democráticas y obstáculos inconstitucionales a la reinstitucionalización*. 2ª edición ampliada. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2021.

—. *Constitución y justicia constitucional*. 6ª edición. Caracas: UCAB, 2014.

—. *Dictadura constitucional y libertades públicas*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1993.

—. *Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Bogotá: Editorial Temis-KAS, 2020.

Cassinelli Muñoz, Horacio. *Derecho Público*, Tomo II. Montevideo: FCU, 2009.

CEPAZ. *La paridad de género en Venezuela continúa en deuda. Elecciones parlamentarias 2020*. Caracas: CEPAZ, 2020.

Cervantes Valarezo, Andrés. «Constitucionalismo abusivo y amnistía en Venezuela». *Revista de Estudios Jurídicos – Segunda época*, n°17 (2017).

Cervantes, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México: Serie Roja, 2012.

Chávez, Hugo. *Ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*. Caracas: Ministerio de Secretaría de la Presidencia, 1999.

Clinton, Joshua. «Representation in Congress: Constituents and Rol Calls in the 106th House». *The Journal of Politics*, vol. 68, n°2 (2006): 397-409.

Coelho Hernández, Anselmo. «¿Qué no se puede tocar en una constitución? El rol de las cláusulas pétreas». *The Conversation*. 8 de abril de 2025.

Cohen, Joshua. «Deliberación y legitimidad democrática». *Cuaderno gris*, n°9 (2007): 127-146.

Cole, Jared y Todd Garvey. *Impeachment and the Constitution*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023.

Con el Mazo Dando. «Héctor Rodríguez será el jefe del Bloque de la Patria en la Asamblea Nacional». Acceso en noviembre de 2024.

Congreso de la Nación (Argentina). *Proceso de formación y sanción de una ley nacional*. Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2017.

Congress.gov. «Committees of the U.S. Congress». Acceso en diciembre de 2024.

Cornell Law School Legal Information Institute. «Commerce Clause». Acceso en diciembre de 2024.

Da Silva, José Afonso. *Constituciones Iberoamericanas. Brasil*. Ciudad de México: IIJ UNAM, 2005.

Da Silva, Virgílio Afonso y Thomaz Pereira. «The Constitution of Brazil in context». En *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, editado por Conrado Huebner et al. Reino Unido: Oxford University Press, 2022

De Secondat (Barón de Montesquieu), Charles Louis. *El Espíritu de las Leyes*. México: PRD, 2018.

De Vega, Agustín. «Constitución, pluralismo político y partidos». *Revista de las Cortes Generales*, n°26 (1992): 69-116.

Defensoría del Pueblo y Consejo de Estado de Colombia. *Tipología de las leyes en Colombia: una aproximación a las leyes ordinarias, estatutarias y orgánicas en el ordenamiento jurídico*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2024.

Delgado, María. *"Para que el pueblo decida" La experiencia del referéndum contra la ley de impunidad en Uruguay (1986-1989)*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2000.

Delgado-Guembes, César. «Perspectiva de la Comisión Permanente». *Themis*, n°14 (1989): 36-42.

Desilver, Drew. «The polarization in today's Congress has roots that go back decades». *Pew Research Center*. Acceso en diciembre de 2024.

De Vrieze, Frank. *El control poslegislativo. Una guía para los parlamentos*. Londres: Fundación Westminster para la Democracia, 2017.

Diario Tal Cual. «"Quebrantos" de la MUD se acentúan con fracciones independientes en la AN». Acceso en noviembre de 2024.

—. «Francisco Torrealba: el multifacético operador político del gobierno». Acceso en noviembre de 2024.

Díaz De Freitas, Roselis. «Inhabilitaciones políticas por vía administrativa: otro atentado a la democracia en Venezuela». *Agenda Estado de Derecho*, 20 de septiembre de 2023.

Diccionario de la Lengua Española (RAE). «Deliberar», «Representar», «Tipo, pa», «Vicesecretario». Acceso 2024-2026.

Diccionario Panhispánico de Español Jurídico (RAE). «Deliberación», «Equilibrio de poderes», «Filibusterismo», «Período de sesiones», «Quorum». Acceso 2024.

Dirección de Servicios Legislativos. *Funcionamiento parlamentario: labor en comisiones*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación, 2024.

Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5ª edición. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

Echeverriuruburu, Álvaro et al. *Rama Legislativa del Poder Público. Ponencia y articulado Comisión III*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 1991.

Eckman, Sarah. *House Committee Party Ratios: 98th-118th Congresses*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023.

—. *Senate Committee Party Ratios: 98th-118th Congresses*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023.

Eckman, Sarah y Amber Wilhelm. *Congressional Careers: Service Tenure and Patterns of Member Service, 1789-2021*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2021.

Efecto Cocuyo. «¿Por qué se crea y para qué ha servido la Asamblea Nacional Constituyente?». Acceso en noviembre de 2024.

El País. «El caos de un hemiciclo que dibuja a Venezuela». Acceso en noviembre de 2024.

Faivre, Catherine. «Colombia: un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo». *Revista Derecho del Estado*, n°27 (2011): 23-49.

Fernández Segado, Francisco. «La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España». *Foro, Nueva época*, n°14/2011 (2011): 13-72.

—. «Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina». En *Federalismo y regionalismo*, coordinado por José María Serna. México: IIJ UNAM, 2002.

Fernández Villegas, Gerardo. *Del maximalismo al minimalismo constitucional: una propuesta de Constitución para Venezuela*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2024.

—. *La búsqueda de un nuevo sistema de gobierno para Venezuela. Del presidecialismo exacerbado, autocrático inestable e ineficaz a un sistema semipresidencial*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2019.

—. *Los sistemas de gobierno. Estructura y dinámica*. Ciudad de México, 2026. Consultado desde el original.

—. *Manual de Derecho Constitucional, parte orgánica en la Constitución de 1999*. Caracas: UCAB-ACIENPOL, 2024.

—. «Maximalismo y minimalismo constitucional». En *Perspectivas y desafíos del Estado Constitucional de Derecho*, coordinado por Rafael Badell et al. Caracas: ACIENPOL-abediciones, 2025.

Ferretti, Natalia. «Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación». En *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y estrategias*. Compilado por Ana María Mustapic et al. Buenos Aires: Torcuato Di Tella, 2012.

Figueiredo, Juliana Baldoni. «O Colegio de Líderes: surgimento e evolução». *E-Legis - Revista Eletrônica Do Programa De Pós-Graduação Da Câmara Dos Deputados*, vol. 5, n°8 (2012): 6-33.

Figueiredo, Marcelo. «La evolución político-constitucional de Brasil». *Estudios Constitucionales*, año 6, n°2 (2008): 209-246.

Fix-Fierro, Héctor y Pedro Salazar-Ugarte, «Chapter 29: Presidentialism» en *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law,* editado por Michel Rosenfeld y András Sajó. Londres: Oxford University Press, 2012.

Flores Dapkevicius, Rubén. «Historia constitucional uruguaya». En *Historia constitucional de Iberoamérica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

—. «Teoría general del control en Uruguay». *Cuestiones Constitucionales*, n°22 (2010): 133-155.

Foner, Eric. *The Second Founding: How the Civil War and Reconstruction Remade the Constitution*. Nueva York: W. W. Norton, 2019.

Forno, Giovanni. «Juicio político y debido proceso en Latinoamérica». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n°5 (2013): 132-150.

France 24. «Maduro formaliza mesa de diálogo con otra fracción de la oposición tras la caída de conversaciones en Barbados». 17 de septiembre de 2019.

Francisco (Papa). *Carta Encíclica Fratelli Tutti*. Ciudad del Vaticano: Imprenta de La Santa Sede, 2022.

Freund, Julien. *El gobierno representativo*. Madrid: Ediciones Encuentro, 2017.

Fung, Archom y Sean W.D. Gray. « The All-Affected Principle: A pathway to democracy for the twenty-first century». En *Empowering Affected Interests. Democratic inclusion in a globalized world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

Galligan, Brian. «Comparative Federalism». En *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Editado por R. A. W. Rhodes, et al. Londres: Oxford University Press, 2006.

García Montero, Mercedes. «El procedimiento legislativo en América Latina». *América Latina Hoy*, n°38 (2004): 17-55.

García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 7ª edición. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1964.

—. *Derecho Constitucional Comparado*. 5ª edición. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1951.

García Roca, Javier. «La selección de magistrados constitucionales, su estatuto y la necesaria regeneración de las instituciones». En *Constitución y Democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. III. Madrid: Universitas-UNED-CEPC, 2012.

García Soto, Carlos. *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2016.

García Trevijano, José. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Madrid, 1967.

García Villegas, Mauricio. «Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997». En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Editado por Boaventura de Sous y Mauricio García Villegas. Bogotá: Siglo del Hombre, 2001.

Garrorena Morales, Ángel. *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

Gebrin Guimarães, Roberta. «O Poder Legislativo e a criação da lei. Uma análise do proceso legislativo brasileiro sob a perspectiva do principio da tripartição do poder». Tesis de Maestría, PUC-SP, 2008.

Giménez Martínez, Miguel Ángel. «El dilema unicameralismo-bicameralismo en la Segunda República española». *Hispania*, vol. LXXVI, n°254 (2016): 751-788.

Glossário de Termos Orçamentários (Congresso Nacional). «Termo: Bancada Parlamentar», «Termo: Bloco Parlamentar», «Termo: Emenda Constitucional», «Termo: Medida Provisória (MPV)», «Termo: Sessão de Debates», «Termo: Sessão Solene». Acceso 2025.

Gómez Corona, Esperanza. «Las prerrogativas parlamentarias: inviolabilidad, inmunidad y sus límites constitucionales». *Teoría y derecho*, n°31 (2021): 50-69.

González Bertomeu, Juan. «The Constitution of Argentina». En *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, editado por Conrado Huebner et al. Reino Unido: Oxford University Press, 2022.

González de la Garza, Luis Miguel. «Órganos de apoyo técnico a las cámaras legislativas en el parlamento del siglo XXI». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n°15 (2018): 75-89.

GovInfo. «Statutes at Large, 1789 (Vol. 1, 1st Congress) to Present». Acceso en diciembre de 2024.

Greppi, Andrea. «Calidad de la democracia». *Eunomía*, n°7 (2015): 175-183.

Grisanti Aveledo, Hernando. *Lecciones de Derecho Penal. Parte general*. 28ª edición. Caracas: Vadell hermanos, 2017.

Gros Espiell, Héctor y Eduardo Esteva. *Constituciones Iberoamericanas. Uruguay*. Ciudad de México: IIJ UNAM, 2005.

Gros Espiell, Héctor. *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: FCU, 1971.

Guardiola, Aroldo. «Semblanza histórica del unicameralismo y bicameralismo en Colombia». *Prolegómenos. Derechos y valores*, vol. XVII, n°33 (2014): 97-108.

Guerrero-Rocca, Gilberto. *Régimen de gestión, control y protección constitucional de los servicios públicos*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005.

Guy, Charles. *Negotiating democracy: politicians and generals in Uruguay*. Nueva York: Cambridge University Press, 1991.

Hamilton, Alexander. «Federalist 67: The executive department». En *The Federalist Papers,* editado por Clinton Rossiter. Estados Unidos: Signet Classics, 2003.

—. «Federalist 78: A view of the Constitution of the Judicial Department in relation to the tenure of good behavior». En *The Federalist Papers,* editado por Clinton Rossiter. Estados Unidos: Signet Classics, 2003.

Haro, José Vicente y Andrés Brito. «Reflexiones sobre el parlamento y el régimen parlamentario en Venezuela (a propósito del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional)». *Revista de Derecho Constitucional*, n°2 (2000): 273-280.

Haro, Ricardo. «El constitucionalismo argentino en el último medio siglo». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°40 (1994): 171-189.

Heitshusen, Valerie. *Filibusters and Cloture in the Senate*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2017.

—. *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2020.

—. *Sessions, Adjournments and Recesses of Congress*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2016.

Heitshusen, Valerie y Jennifer Manning. *From Bill to Law: Stages of the Legislative Process*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2024.

Hernández, Antonio María. *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2009.

Hernández, José Ignacio. «El control parlamentario sobre los tratados y el derecho global». En *El control parlamentario de la política exterior,* coordinado por Edmundo González Urrutia. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-abediciones, 2018.

—. «La ilegítima y fraudulenta convocatoria a una "Asamblea Nacional Constituyente Ciudadana"». En *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, compilado por Allan Brewer-Carías y Carlos García Soto. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2017.

Hernández, Oona. «La ciudadanía como ejercicio y como condición política. Un estudio en la ciudad de Barranquilla». *Justicia Juris*, vol. 9, n°1 (2013): 27-41.

Herrera, Wilson. «La rama legislativa del poder público en Colombia». *Revista de Derecho – Universidad del Norte*, n°20 (2003): 363-406.

Hogue, Henry y Maeve Carey. *Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2021.

Hudiburg, Jane. *Nonlegislative Debate in the House: One-Minute, Morning-Hour and Special-Order Speeches*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2020.

Instituto Nacional de Capacitación Política. *Sistemas electorales y partidos políticos en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, 2019.

IPU Parline. «Compare data on parliaments: Structure of parliament». Acceso 2024.

Jefferson, Thomas. *A Manual of Parliamentary Practice*. Nueva York: Clark & Maynard, 1874.

Khsola, Madhav. «Is a science of comparative constitutionalism possible?». *Harvard Law Review*, Vol. 135 (2022): 2.110-2.149.

Kyvig, David. «Redesigning Congress: The Seventeenth and Twentieth Amendments to the Constitution». En *The American Congress: The Building of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2004.

La Silla Vacía. «El Congreso tiene la llave en la pelea entre el Registrador y la DANE». Acceso en marzo de 2025.

Lambert, Jacques. «La transposition du régimen présidentiel hors des États-Unis: le cas de l'Amérique latine». *Revue française de science polítco*, vol. 13, n°3 (1963): 577-600.

Lander, Luis. «La representación proporcional y la personalización del sufragio». En *El sistema electoral venezolano: Reflexiones a la luz de las parlamentarias 2015*. Caracas: Observatorio Electoral Venezolano, 2016.

Lanzilotta, Gianni. «El federalismo en la República Bolivariana de Venezuela». Tesis de Maestría, UCAB, 2021.

Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. 12ª edición. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2001.

Leañez Sievert, Carlos. *Control parlamentario*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1999.

Legislation UK. «Bill of Rights [1688]». Acceso en noviembre de 2024.

Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. «Guarding against minority rule». *Journal of Democracy*, vol. 37, n°1 (2026): 180-186.

—. «When should the majority rule?». *Journal of Democracy*, vol. 36, n°1 (2025): 5-20.

Lijphart, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2ª edición. Nueva York: Yale University Press, 2012.

López Maya, Margarita. «Participación y política de calle». *Últimas Noticias*, 21 de enero de 2007.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.

Luque, Carlos. «Las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en la República Argentina». *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE*, vol. 8, n°14 (2014): 109-119.

Madison, James. «Federalist 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments». En *The Federalist Papers,* editado por Clinton Rossiter. Estados Unidos: Signet Classics, 2003.

Magalhães Araujo, Paulo. «Organização legislativa no Congresso Nacional: uma comparação entre Senado Federal e Câmara dos Deputados». *Revista Estudos Institucionais*, vol. 3, n°2 (2017): 1163-1215.

Mancera, Adrián. «Consideraciones durante el proceso comparativo». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n°121 (2008): 213-243.

Marco, Joaquín. «La necesaria renovación de las funciones parlamentarias». En *El parlamento contemporáneo: el presente y sus retos*, coordinado por Xosé Sarmiento y Francisco Visiedo. Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2024.,

Martínez García, Jesús. «El jurista del dato». *Anuario de Filosofía del Derecho*, n°40 (2024): 93-116.

Martínez, Eugenio (puzkas). «CNE no exige que candidatos a diputados residan en los estados que aspiran representar en la AN». Acceso en noviembre de 2024.

Martínez, Gutenberg. *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1998.

Martins de Lima, Eduardo y Flávia C. M. Faria Da Pieve. «Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito no Brasil». *Revista de Derecho Administrativo e Gestão Pública*, vol. 2, n°2 (2016): 187-205.

Matheus, Juan Miguel. «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999». *Revista de la Facultad de Derecho*, n°62-63 (2010): 59-80.

—. *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2013.

McMillion, Barry. *Supreme Court Nominations, 1789 to 2020*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2022.

Mendel, Toby. *La libertad de expresión para los parlamentos y los parlamentarios*. Francia: Unión Interparlamentaria, 2018.

Meyer-Resende, Michael. «What institutions truly subvert democracy?». *Journal of Democracy*, vol. 37, n°1 (2026): 172-179.

Misión de Observación Electoral (MOE). *Sistema Político Colombiano. Elecciones Generales. Congreso y Presidencia*. Bogotá: MOE, 2018.

Monaldi, Francisco, Richard Obuchi y Alfredo Guerra. «Las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela: cuando dos más dos no son cuatro». *Temas de coyuntura*, n°62 (2010): 37-77.

Muci Borjas, José Antonio. «Las leyes habilitantes y los decretos-leyes dictados con base en aquéllas». *Revista de Derecho Público*, n°140 (2014): 51-78.

Munck, Gerardo. «Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación». *Revista de ciencia política (Santiago)*, vol. 30, n°3 (2010): 573-597.

Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. 12ª edición. Bogotá: Temis, 2014.

Narro, Joaquín. «A cuatro años de la reglamentación del artículo 112 de la Constitución Política de Colombia y la promulgación de la Ley 1909 o Estatuto de la Oposición». *Cuestiones Constitucionales*, n°47 (2022): 425-434.

National Archives. «Articles of Confederation (1777)», «Dred Scott v. Sandford (1857)». Acceso 2024.

National Archives (en español). «La Constitución de los Estados Unidos de América 1787», «La Declaración de Independencia». Acceso 2024.

National Constitution Center. «Article I, Section 6: Common Interpretation by Steven Calabresi and Jay Wexler», «Article II, Section 4: Common Interpretation by Neil Kinkopf and Keith Whittington», «Declare War Clause: Common Interpretation». Acceso 2024.

New York Times. «Vote Count: Mike Johnson Elected House Speaker After Three-Week Vacancy». Acceso en diciembre de 2024.

Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. Ciudad de México: IIJ UNAM, 1993.

Nord, Marina et al. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. Gothenburg: V-Dem Institute, 2024.

Observatorio Electoral Venezolano. *Elección Parlamentaria 2020. Radiografía de un proceso electoral, Parte I*. Caracas: Observatorio Electoral Venezolano, 2020.

Oficina de Información del Gobierno de Estados Unidos. *Joint Sessions and Meetings, Addresses to the Senate or the House, and Inaugurations*. Washington, DC: GovInfo, 2016.

Olaso, Luis María y Jesús María Casal. *Curso de introducción al derecho*, Tomo II. Caracas: UCAB, 2015.

Olson, Kent. *Legal Information: how to find it, how to use it*. Arizona: Oryx Press, 1999.

Otani, Tiago. «Bancadas temáticas: o que são y como agem no Congresso Nacional?». *Politize*, 15 de agosto de 2019.

Pacheco, Luciana Botelho. *Como se fazem as leyes*. 3ª edición. Brasilia: Cámara de los Diputados, 2013.

Palacios Torres, Alfonso. *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

Parlamento Uruguayo. «Proceso Legislativo». Acceso en febrero de 2025.

Pasley, Jeffrey. «Democracy, Gentility and Lobbying in the Early U.S. Congress». En *The American Congress: The Building of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2004.

Patiño Camarena, Javier. *Constitucionalismo y reforma constitucional*. México: IIJ UNAM, 2014.

Patterson, Thomas. *We The People: An Introduction to American Government*. 13ª edición. Nueva York: McGraw Hill, 2019.

Pedra, Adriano Sant'Ana. «Historia constitucional de Brasil». En *Historia constitucional de Iberoamérica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

Pegoraro, Lucio. «Control jurisdiccional vs. Control político: la erosión de una categoría dicotómica y el progresivo alcance de este último)». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº23 (2019): 43-86.

Peña Colmenares, Nélida. «Los estados de excepción en el ordenamiento jurídico venezolano». Trabajo de ascenso. Universidad Central de Venezuela, 2014.

Peña Solís, José. *El procedimiento legislativo en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2009.

—. *Los tipos normativos en la Constitución de 1999*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005.

Pendas García, Benigno. «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº28 (1990): 75-110.

Pereira de Araujo, Caetano. «O bicameralismo na constituição de 1988». En *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos después*, vol. II. Brasilia: Senado Federal, 2008.

Pérez Serrano, Nicolás. *La Constitución Francesa de 1958*. Madrid: Universidad de Madrid, 1959.

—. *Tratado de Derecho Político*. 2ª edición. Madrid: Civitas, 1997.

Pérez-Liñán, Aníbal. «La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)». *América Latina Hoy*, vol. 68 (2014): 139-168.

Pinto Ferreira, Luiz. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª edición. Brasil: Saraiva, 1998.

Pitkin, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Pizorusso, Alessandro. «Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista». *Revista de las Cortes Generales*, nº2 (1984): 27-50.

Planalto – Presidencia de la República (Brasil). «Constituição da República Federativa do Brasil de 1988». Acceso en septiembre de 2025.

Porras, Antonio. «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española». *Revista de Estudios Políticos*, nº19 (1981): 107-134.

Primero Justicia – Noticias. «Julio Borges será el jefe de la fracción parlamentaria de la MUD». Acceso en noviembre de 2024.

Quiroga, Hugo. «La reconstrucción de la democracia argentina». En *Nueva Historia Argentina,* dirigido por Juan Suriano, Tomo 10. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2005.

R4V-*Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. «Refugiados y migrantes de Venezuela». Acceso 2024-2026.

Rakove, Jack. «From the Old Congress to the New». En *The American Congress: The Building of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2004.

Ramírez, Manuel. «Teoría y práctica del grupo parlamentario». *Revista de estudios políticos*, n°11 (1979): 5-36.

Rennella, María Paula. «El control parlamentario en el ordenamiento jurídico argentino». *Documentación administrativa*, n°269-270 (2004): 209-227.

Reverón Boultron, Carlos. «Sobre la Ley Habilitante Antiimperialista para La Paz». *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo*, n°1 (2016): 93-106.

Rial, Juan. «Ley de Lemas». En *Diccionario Electoral*, tomo II. 2ª edición, coordinado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL. Costa Rica: AECI, 2000.

Ripollés, María. «Las transformaciones del parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual?». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n°11 (2016): 87-100.

Rivas Alberti, Jhenny. «El procedimiento de formación de leyes. Nudos críticos y propuestas». *Anuario de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, 2016-2017* (2019): 179-192.

Rodrigues, Matheus Soares. «As medidas provisórias: técnica de gobierno e mecanismos de controle». Tesis, Centro Universitário de Formiga, 2025.

Rodríguez de Santiago, José María. «Lección 6. Fuentes del Derecho Administrativo». En *Manual de Derecho Administrativo,* dirigido por Francisco Velasco Caballero y María Mercé Darnaculleta Gardella. Madrid: Marcial Pons, 2023.

Rosset, Patrícia. «Espécies legislativas». En *Cuadernos do ILP: Curso de Processo Legislativo Tomo 1*. Sao Paulo: ILP, 2009.

Rousseau, Jean Jacques. *The Social Contract*. Estados Unidos: Penguin Books, 1968.

Rybicki, Elizabeth. *Suspension of the Rules in the House: Principal Features*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2022.

—. *The Senate's Calendar of Business*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2017.

—. *Voting and Quorum Procedures in the House of Representatives*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023.

— *Voting and Quorum Procedures in the Senate*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2020.

Sáenz Royo, Eva. «El bicameralismo en el siglo XXI. Los últimos debates sobre el senado en el derecho comparado». *Teoría y Realidad Constitucional*, n°40 (2017): 507-526.

—. «La regulación del referendo en el derecho comparado: aportaciones para el debate en España». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°108 (2016): 123-153.

Saettone, Federico. «Instrumentos de control parlamentario desde una perspectiva comparada. Aplicación al caso argentino». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°34 (2025): 1-25.

—. «La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso». *Revista SAAP*, vol. 9, n°2 (2015): 343-373.

Sagüés, Néstor Pedro. «La elección del tercer senador nacional en el derecho constitucional argentino». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n°6 (2002): 491-498.

—. *Constituciones Iberoamericanas. Argentina*. Ciudad de México: IIJ UNAM, 2005.

SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica). «Constitución de la Nación Argentina». Acceso en agosto de 2025.

Salgado, Eneida Desiree. «Notas sobre el sistema electoral de Brasil». *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, n°6 (2011): 201-227.

Salgado, Eneida Desiree y Paula Bernardelli. «Los partidos políticos y el Colegio de Líderes en las cámaras parlamentarias». *Revista de Derecho Estasiológico, Ideología y Militancia*, n°2 (2013): 73-90.

Sales, Tainah. «Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das "pedaladas fiscais"». *Revista de Direito Brasileira*, vol. 16, n°7 (2017): 57-78.

Sales De Paula Souza, Alexis y Fernando B. Meneguin. «O decreto legislativo e o controle da atividade normativa do poder executivo». *REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios*, vol. 1, n°1 (2020): 73-103.

Sánchez de Dios, Manuel. «¿Es necesario el senado en los sistemas federales?». *Revista de las Cortes Generales*, n°63 (2004): 43-89.

Santano, Ana Cláudia y Marina Olmeda García. «Semejanzas y diferencias entre la Constitución Federal de Brasil de 1988 y la mexicana respecto del parlamento». *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 3, n°3 (2016): 105-116.

Schinelli, Guillermo. *La Cámara de Diputados de la Nación y su reglamento, comentado*. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria, 2021.

Schmidt, Felipe. «Lei complementar e lei ordinária: os problemas da hierarquia e da revogação». *Revista Eletrônica da Faculdade de Derecho de Franca*, vol. 13, n°2 (2018): 89-120.

Schneider, Judy. *Ad Hoc Select Committees: Use in the House of Representatives*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2006.

Secretaría del Senado (Colombia). «Comisiones legales y especiales». Acceso en abril de 2025.

Senado Federal. «Projeto de Resolução do Senado n°26, de 2019». Acceso en noviembre de 2025.

Sgalla, Pablo y Agustín Suárez. «Entre la permanencia y el ocaso. La evolución de bloques legislativos en la Cámara de Diputados argentina durante el kirchnerismo (2009-2015)». *Revista Administración Pública y Sociedad*, n°10 (2020): 140-161.

Shakespeare, William. *Romeo y Julieta*. Traducción de Pablo Neruda. Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2001.

Sierra Porto, Humberto. *Concepto y tipos de ley en la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.

Sinclair, Barbara. «Congressional Reform». En *The American Congress: The Building of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2004.

Smith, Steven, Jason Roberts y Ryan Vander Wielen. *The American Congress*. 4ª edición. Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

Soares, Rosinethe Montero. «Fiscalização e controle do Executivo pelo Legislativo». *Revista de Informação Legilsativa*, n°101 (1989): 147-160.

The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2023: Age of Conflict*. Nueva York: EIU, 2024.

The Guardian. «Republican George Santos expelled from Congress in bipartisan vote». Acceso en diciembre de 2024.

The Politics Shed. «The Functions of Congress: Representation All Politics Is Local». Acceso en diciembre de 2024.

Tobía, Rafael. «La Inmunidad Parlamentaria en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia». *Revista de la Facultad de Derecho*, n°67-68 (2013): 9-44.

Tovar Tamayo, Orlando. *Derecho Parlamentario*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1973.

Trujillo, Antonio. «Relaciones entre los conceptos de representación y responsabilidad políticas». *Debates constitucionales*, n°1 (1999).

Tudela Aranda, José. «En defensa del bicameralismo. Coda sobre el Senado español». En *Estudios sobre el Estado Social y Democrático de Derecho. Liber Amicorum Gregorio Cámara Villar*, Tomo II coordinado por Francisco Balaguer, et al. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024.

—. «Representación y parlamento: la representatividad necesaria». En *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades,* coordinado por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés y José Tudela Aranda. Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023.

Uhr, John. «Bicameralism». En *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Editado por R. A. W. Rhodes, et al. Londres: Oxford University Press, 2006.

Unión Interparlamentaria (IPU). «Centre for Innovation in Parliament». Acceso en febrero de 2026.

United State Senate. «Select Committee on Presidential Campaign Activities». Acceso en diciembre de 2024.

United State Senate. «Youngest Senator». Acceso en diciembre de 2024.

V-Dem Institute. *Structure of V-Dem indexes, components and indicators*. Gothenburg: Universidad de Gothenburg, 2024.

Valadés, Diego. «Retos y exigencias del control político. El control parlamentario como garantía política». En *Derecho Constitucional del Siglo XXI: Desafíos y oportunidades,* coordinado por Manuel Aragón Reyes, Diego Valadés y José Tudela Aranda. Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023.

Van Hoecke, Mark. «Methodology of Comparative Legal Research». *Law and Method* (2015): 1-35.

Vásquez González, Magaly. *Derecho Procesal Penal Venezolano*. Caracas: abediciones, 2019.

Vilchez, Rodolfo (compilador). *Compilación constitucional de Venezuela*. Caracas: Congreso de la República, 1996.

Violin, Tarso Cabral. «El régimen jurídico de los partidos políticos en Brasil». *Revista de Derecho Estasiológico, Ideología y Militancia*, n°1 (2013): 277-295.

Vitor Ortiz Amando de Barrios. «O bicameralismo brasileiro: análise e perspectivas». Tesis de grado, Universidade de Sao Paulo, 2014.

Welp, Yanina. «El referendo en América Latina: diseños institucionales y equilibrios de poder». *Nueva Sociedad*, n°228 (2010): 26-42.

Wikipedia. «Anexo: Entidades federales de Venezuela por población, superficie y densidad», «IV Legislatura de la Asamblea Nacional de Venezuela». Acceso 2024-2026.

Xifra Heras, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo II. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1962.

Yarza, Fernando Simón. «El control parlamentario». En *El parlamento a debate en un tiempo nuevo*, coordinado por Asunción Chamarro. Aragón: Fundación Manuel Giménez Abad, 2023.

Zarlenga, Marcelo. «Historia constitucional de Argentina». En *Historia constitucional de Iberoamérica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

Zelizer, Julian. «Introduction». En *The American Congress: The Building of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin Company, 2004.

Zuloaga Gil, Ricardo. «Historia del constitucionalismo en Colombia. Una introducción». *Estudios de Derecho*, vol. LXXI, n°157 (2014): 101-129.

Documentos normativos

Argentina. *Código Electoral Nacional*. Decreto n°2135 de 18 de agosto de 1983 (con modificaciones posteriores, especialmente la Ley n°24.444 de 23 de diciembre de 1994, publicada en Boletín Oficial de 11 de enero de 1995).

—. *Constitución de la Nación Argentina*. Adoptada en Santa Fe el 22 de agosto de 1994.

—. *Ley de Convocatoria Electoral, n°22.847*. Adoptada por Poder Ejecutivo Nacional el 12 de julio de 1983.

—. *Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, n°26.571*. 2 de diciembre de 2009, publicada en Boletín Oficial de 14 de diciembre de 2009.

—. *Ley de Fueros, n°25.320*. 8 de septiembre de 2000, publicada en el Boletín Oficial de 12 de septiembre de 2000.

—. *Ley n°346 de 1 de octubre de 1869* (restituida por Ley n°23.059 de 9 de febrero de 1984, publicada en el Boletín Oficial de 10 de abril de 1984).

—. *Ley Orgánica de los Partidos Políticos, n°23.298*. 30 de septiembre de 1985, publicada en el Boletín Oficial de 25 de octubre de 1985.

—. *Ley sobre administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, n°24.156*. 20 de septiembre de 1992, publicada en el Boletín Oficial de 26 de octubre de 1992.

—. *Ley sobre el funcionario que desempeñará la presidencia de la nación en caso de acefalía, n°20.792*. 11 de julio de 1975, publicada en Boletín Oficial de 21 de julio de 1975 (modificada por Ley n°25.716, publicada en Boletín Oficial de 7 de enero de 2003).

—. *Ley sobre iniciativa legislativa popular, n°24.747*. 27 de noviembre de 1996, publicada en el Boletín Oficial de 24 de diciembre de 1996.

—. *Ley sobre la abogacía y su ejercicio, n°22.192*. 14 de marzo de 1980, publicada en el Boletín Nacional de 24 de marzo de 1980.

—. *Ley sobre la defensoría del pueblo, n°24.284*. 1 de diciembre de 1993, publicada en el Boletín Oficial de 2 de diciembre de 1993.

—. *Ley de suspensión durante el año 2025 de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, n°27.783*. 20 de febrero de 2025, publicada en Boletín Oficial de 7 de marzo de 2025.

—. Cámara de Diputados. *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, publicado por la Dirección de Información Parlamentaria con la última modificación de 20 de enero de 2019, sobre el texto ordenado por resolución 2019/96 de 26 de diciembre de 1996 de la Presidencia de la Cámara.

—. Cámara de Senadores. *Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación,* aprobado por resolución D.R.-1388/02 de 18 de diciembre de 2002, con las modificaciones hasta la adoptada por D.R.-1251/14 de 10 de diciembre de 2014.

Brasil. *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988*. Adoptada en Brasilia el 5 de octubre de 1988, con las 135 enmiendas aprobadas hasta la fecha de 20 de diciembre de 2024.

—. *Ley Complementaria n°64/90*. 18 de mayo de 1990, publicada en el DOU de 21 de mayo de 1990.

—. *Ley Complementaria n°78/93*. 30 de diciembre de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Unión (DOU) de 5 de enero de 1994.

—. *Ley n°4.737 (Código Electoral),* con todas sus modificaciones. 15 de julio de 1965 originalmente publicado (con rectificaciones) en el DOU de 30 de julio de 1965.

—. *Ley n°9096*. 19 de septiembre de 1995, publicada en el DOU de 20 de septiembre de 1995.

—. Cámara de Diputados. *Reglamento Interno de la Cámara de Diputados,* con todas sus modificaciones. Resolución n°17 de 1989 de la Cámara. 21 de septiembre de 1989.

—. Congresso Nacional. *Resolução n°3/1990 «Dispõe sobre a Comissão Representativa do Congresso Nacional, a que se refere o § 4º do art. 58 da Constituição»*. 21 de noviembre de 1990.

—. Senado Federal. *Reglamento Interno*. Resolución n°93 de 1970, texto consolidado de acuerdo con el Acto n°15 de 2022 de la Comisión Directora.

Colombia. *Acto Legislativo 1 de 2009 por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia*. 14 de julio de 2009, publicado en Diario Oficial n°47.410.

—. *Acto Legislativo 01 de 2007*. 27 de junio de 2007, publicado en Diario Oficial n°46.672.

—. *Acto Legislativo 02 de 2021 por medio del cual se crean las 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes en los períodos 2022-2026 y 2026-2030*. 25 de agosto de 2021, publicado en Diario Oficial n°51.777.

—. *Acto Legislativo 2 de 2015 por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*. 1 de julio de 2015, publicado en Diario Oficial n°49.560.

—. *Acto Legislativo 03 de 2017 por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 23 de mayo de 2017, publicado en Diario Oficial n°50.424.

—. *Constitución Política de la República de Colombia,* con sus reformas. Gaceta Constitucional n°116 de 20 de julio de 1991.

—. *Ley 3 de 1992 por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*. 24 de marzo de 1992, publicada en Diario Oficial n°40.390.

—. *Ley 5 de 1992 por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. 17 de junio de 1992, publicada en Diario Oficial n°40.383.

—. *Ley 649 de 2001 por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia*. 27 de marzo de 2001, publicada en Diario Oficial n°44.371.

—. *Ley 974 de 2005 por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas*. 22 de julio de 2005, publicada en Diario Oficial n°45.980.

—. *Ley 1147 de 2007 por la cual se adiciona a la Ley 5 de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República*. 10 de julio de 2005, publicada en Diario Oficial n°46.685.

—. *Ley 1881 de 2018 por la cual se establece el procedimiento de pérdida de investidura de los congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones*. 15 de enero de 2018, publicada en Diario Oficial n°50.477.

—. *Ley 1909 de 2018 por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*. 9 de julio de 2018, publicada en Diario Oficial n°50.649.

Estados Unidos. *An Act for the apportionment of Representatives among the several States under the Thirteenth Census* (1911). Pub. L. 62-5.

—. *An Act to provide for the fifteenth and subsequent decennial censuses and to provide for apportionment of Representatives in Congress* (1929). Pub. L. 71-13 (2 U.S.C. §2a).

—. *An Act to provide the performance of the duties of the office of President in case of the removal, resignation, death, or inability both of the President and Vice President* (1947). Pub. L. 80-199 (3 U.S.C. §19).

—. *Constitución de los Estados Unidos de América* (1787).

—. Cámara de Representantes. *Rules of the House of Representatives, 118th Congress*. Washington, DC: Clerk of the House of Representatives, 2023.

—. Senado. *Rules of Procedure and Practice in the Senate when Sitting on Impeachment Trials* en *Senate Manual containing the Standing Rules, Orders, laws and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate*. Washington, DC: Oficina de Publicaciones del Gobierno, 2021.

—. Senado. *Rules of the Senate*. Washington, DC: Senate Committee on Rules & Administration, 2024.

OEA. *Carta Democrática Interamericana*. Lima, 2001.

—. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José de Costa Rica, 1969.

Uruguay. *Constitución de la República de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004*. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO).

—. *Constitución de la República de 1830*. Biblioteca del Parlamento Uruguayo.

—. *Ley n°7.912 de 22 de octubre de 1925,* con modificaciones de 1942 y 2007.

—. *Ley n°16.698 de 25 de abril de 1995,* modificada por Ley n°16.758 de 26 de junio de 1996.

—. Asamblea General. *Reglamento de la Asamblea General*. Edición 2020.

—. Cámara de Representantes. *Reglamento de la Cámara de Representantes*. Aprobado el 11 de diciembre de 1991 y modificado el 4 de noviembre de 1998, el 4 de octubre de 2011, el 18 de junio de 2014, el 4 de marzo de 2020 y el 10 de noviembre de 2020.

—. Cámara del Senado. *Reglamento del Senado*. Aprobado en sesión de fecha 13 de diciembre de 2018 con modificaciones de 13 de diciembre de 2022.

—. Comisión Permanente. *Reglamento de la Comisión Permanente*. Adoptado en 1998.

Venezuela. *Código Civil*. Gaceta Oficial n°2.990 (Extraordinario) de 26 de julio de 1982.

—. *Código Orgánico Procesal Penal*. Gaceta Oficial n°6.644 (Extraordinario) de 17 de septiembre de 2021.

—. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial n°36.860 (Extraordinario) de 30 de diciembre de 1999, republicada (con correcciones materiales) en Gaceta Oficial N°5.453 (Extraordinario) de 24 de marzo de 2000.

—. *Constitución de la República de Venezuela*. Gaceta Oficial n°662 (Extraordinario) de 23 de enero de 1961.

—. *Constitución Federal para los Estados Unidos de Venezuela*, adoptada el 21 de diciembre de 1811.

—. *Decreto n°2.184*. Gaceta Oficial n°6.214 (Extraordinario) de 14 de enero de 2016.

—. *Decreto n°2.309*. Gaceta Oficial n°6.225 (Extraordinario) de 2 de mayo de 2016.

—. *Decreto n°2.323*. Gaceta Oficial n°6.227 (Extraordinario) de 13 de mayo de 2016.

—. *Decreto n°2.652*. Gaceta Oficial n°41.067 de 4 de enero de 2017.

—. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Bienes Públicos*. Gaceta Oficial n°6.155 (Extraordinario) de 19 de noviembre de 2014.

—. *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*. Gaceta Oficial n°6.147(Extraordinario) de 17 de noviembre de 2014.

—. *Enmienda n°1 a la Constitución*. Gaceta Oficial n°5.908 (Extraordinario) de 19 de febrero de 2009.

—. *Ley de Universidades*. Gaceta Oficial n°1.429 (Extraordinario) de 8 de septiembre de 1970.

—. *Ley Orgánica de los Procesos Electorales*. Gaceta Oficial n°5.928 (Extraordinario) de 12 de agosto de 2009.

—. *Ley Orgánica del Poder Ciudadano*. Gaceta Oficial n°37.310 de 25 de octubre de 2001.

—. *Ley Orgánica del Poder Electoral*. Gaceta Oficial n°37.573 de 19 de noviembre de 2002.

—. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial n°6.015 (Extraordinario) de 28 de diciembre de 2010.

—. *Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política*. Gaceta Oficial n°5.200 (Extraordinario) de 30 de diciembre de 1997.

—. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*. Gaceta Oficial n°6.684 (Extraordinario) de 19 de enero de 2022.

—. *Ley Orgánica sobre Estados de Excepción*. Gaceta Oficial n°37.261 de 15 de agosto de 2001.

—. *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*. Gaceta Oficial n°37.601 de 2 de enero de 2003.

—. *Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional*. Gaceta Oficial n°42.068 de 12 de febrero de 2021.

—. Asamblea Nacional. *Acuerdo n°003-13 «mediante el cual se ordena la adecuación de la Estructura Administrativa de la Asamblea Nacional»*. Gaceta Oficial n°40.227 de 13 de agosto de 2013.

—. Asamblea Nacional. *Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Nacional*. Gaceta Oficial n°6.792 (Extraordinario) de 18 de enero de 2024.

—. Asamblea Nacional. *Resolución n°DP-2021-12*. Gaceta Oficial n°41.081 de 5 de marzo de 2021.

—. Consejo Nacional Electoral. *Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales*, adoptado por resolución n°130118-0005 de 18 de enero de 2013. Gaceta Electoral n°15 (Extraordinario) de 21 de febrero de 2013.

Jurisprudencia

Argentina. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia «Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados» de 13 de julio de 2007. Causa B. 903. XL.

—. Sentencia «Cossio, Ricardo Juan c/ Viqueira, Horacio» de 17 de febrero de 2004. Causa C. 1526. XXXVI.

—. Sentencia «Nicosia, Alberto Oscar s/ recurso de queja» de 9 de diciembre de 1993. Causa C. 1526. XXXVI.

—. Sentencia «Rivas, Jorge s/ calumnias -causa n°4758-» de 7 de junio de 2005. Causa R. 920. XXXIX.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Sentencia ADC 39 DF, Relator Magistrado Días Toffoli, de 16 de junio de 2023.

Canadá. Corte Suprema de Justicia. *Reference re Seccession of Quebec*, 2 SCR 217, sentencia n°25506 de 20 de agosto de 1998.

Colombia. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta 696 de 6 de junio de 1995.

Colombia. Corte Constitucional. Auto 119/06 de 5 de abril de 2006.

—. Sentencia C-025/93 de 4 de febrero de 1993.

—. Sentencia C-198/94 de 21 de abril de 1994.

—. Sentencia C-242/20 de 9 de julio de 2020.

—. Sentencia C-359/99 de 19 de mayo de 1999.

—. Sentencia C-537/23 de 5 de diciembre de 2023.

—. Sentencia C-579/01 de 5 de junio de 2001.

—. Sentencia C-702/10 de 6 de septiembre de 2010.

—. Sentencia C-757/08 de 30 de julio de 2008.

—. Sentencia SU150/21 de 21 de mayo de 2021.

Corte IDH. *Caso Barbosa de Souza y otros vs. Brasil*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021.

—. *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009.

—. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

—. *Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022.

—. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010.

—. *Caso Ricardo Canese*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004.

—. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

—. Opinión Consultiva OC-5/85 «La colegiación obligatoria de periodistas» de 13 de noviembre de 1985.

—. Opinión Consultiva OC-6/86 «La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos» de 9 de mayo de 2016.

España. Tribunal Constitucional. Sentencia 22/1997 de 11 de febrero, publicada en BOE n°63 de 14 de marzo de3 1997.

—. Sentencia 51/1985 de 10 de abril, publicada en BOE n°119 de 18 de mayo de 1985.

Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. Sentencia *Karcher vs. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983).

—. Sentencia *Learning Resources, Inc. et al. vs. Trump, et al.*, 607 US __ (2026), voto concurrente del magistrado Gorsuch.

—. Sentencia *National Federation of Independent Business vs. Sebelius*, 567 US __ (2012).

—. Sentencia *Powell vs. McCormack*, 395 U.S. 486 (1969).

—. Sentencia *Wesberry vs. Sanders*, 376 U.S. 1 (1819).

Italia. Corte Constitucional. Sentencia n°81 de 21 de marzo de 1975.

Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional). Sentencia n°06 de 20 de enero de 2017.

—. Sentencia n°07 de 11 de febrero de 2016.

—. Sentencia n°07 de 26 de enero de 2017.

—. Sentencia n°269 de 21 de abril de 2016.

—. Sentencia n°341 de 5 de mayo de 2016.

—. Sentencia n°814 de 11 de octubre de 2016.

—. Sentencia n°1.684 de 4 de noviembre de 2008.

Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia (Sala Plena). Sentencia n°16 de 22 de abril de 2010.