

Aspectos Jurídicos del Sistema de Elección de Gobernadores

Armando Rodríguez García
Profesor de Derecho Administrativo
U.C.V., Director del Instituto de
Derecho Público. U.C.V.

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. LA PREVISION CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ELECCION Y REMOCION DE GOBERNADORES
- II. CARACTERISTICAS Y EFECTOS DE LA LEY
- III. CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Dentro de las actuales circunstancias, una aproximación global al estudio de fórmulas o mecanismos de reforma a las instituciones políticas y administrativas del Estado, no puede obviar la consideración al tema de los Estados, como elementos integrantes de su aparato organizativo general.

En este sentido surgen diferentes áreas de interés para el estudio de posibles adaptaciones o cambios, dirigidos a satisfacer objetivos propios del campo del ejercicio de las actividades políticas, en una búsqueda por la solidificación y afianzamiento del sistema democrático. De igual manera, otros tipos de reforma estarían orientados en forma inmediata a la mejora del funcionamiento administrativo del sector público, lo que indirecta o medianamente, debería surtir un efecto estabilizador y de consolidación del sistema político, al producirse una mayor y más eficiente satisfacción de los requerimientos de la Sociedad, al Estado.

Así, las estructuras organizativas de los poderes públicos en los Estados (Asambleas Legislativas y Poder Ejecutivo); el ámbito de materias que les son atribuidas: los sistemas administrativos; los aspectos de carácter hacendístico o financiero, son algunos de los múltiples asuntos que deben ser abordados para el estudio y diseño de posibles fórmulas de cambio, en función de los objetivos antes indicados.

Como parte de este elenco de asuntos, el tema de la forma de designación de la máxima autoridad ejecutiva, presenta interesantes aspectos de análisis, tanto desde el punto de vista político, como desde la perspectiva jurídico-administrativa.

El presente trabajo aborda el estudio del sistema de elección de gobernadores, partiendo de la opción que formula nuestra Constitución vigente, y bajo la óptica de análisis de los aspectos de orden jurídico-administrativo que se pueden deducir en forma directa de las regulaciones existentes, así como de los eventuales efectos o consecuencias que en este orden pudiera producir la instalación del sistema señalado.

El alcance dado al estudio así como el enfoque adoptado para su realización son pautas que determinan la metodología empleada. Se persigue ofrecer reflexiones de carácter general, extraídas del estudio de las características específicas que rodean

nuestra realidad jurídico-positiva. Por ello se ha evitado conscientemente la referencia a esquemas o modelos extranjeros que serían sin duda alguna, fuente de primer orden en la aproximación científica que pretenda trabajar con mayor extensión y profundidad el tema.

En nuestro caso vamos a revisar los elementos formales que la propia norma constitucional establece en lo referente a la eventual consagración de un sistema de elección de gobernadores de Estado, ofreciendo igualmente un conjunto de anotaciones que no derivan de manera inmediata y precisa de la previsión constitucional pero que, están de alguna manera vinculadas con el asunto y deberán ser analizadas y tomadas en cuenta al momento de producir las decisiones de carácter legislativo que servirán de base formal a la instalación del sistema jurídico-político en referencia.

Por último, se incluyen algunas reflexiones de orden crítico en cuanto a las relaciones de la ley que establezca el sistema de elección y remoción de gobernadores con otras normas, así como en relación a los efectos o consecuencias que en el orden jurídico-administrativo, una legislación en este sentido podría provocar.

De esta manera, comenzaremos por observar lo que significa la plataforma constitucional para el montaje jurídico del sistema de elección de gobernadores. Esto impone un conjunto de reflexiones en cuanto al alcance del Artículo 22 de la Constitución, su vinculación con otras normas constitucionales, así como las características de orden formal que, partiendo de la letra de la norma fundamental configuran un límite de ineludible observancia a la Ley que se dicte a los efectos de instalar el referido sistema.

Este mismo elemento de análisis permite lograr la determinación de algunas notas que darían a la Ley de Elección de Gobernadores un toque de singularidad, en cuanto a su rango o jerarquía normativa, en cuanto a las formalidades necesarias para su formación, eventualmente en cuanto a sus efectos en el campo jurídico, y en el ámbito de desenvolvimiento de la Administración Pública.

Otra faceta que interesa al análisis propuesto en el presente trabajo, la constituye el alcance material o sustantivo que se pueda dar a la Ley, no sólo en razón de los límites impuestos por la Constitución, sino que de las condiciones propias del ámbito que se intenta regular. Así, las posibilidades de establecer condiciones adicionales al régimen diseñado en forma elemental por la norma Constitucional, ofrece un amplio campo de posibilidades que pueden ser evaluadas al momento de formular un proyecto de Ley sobre la materia, a fin de sacar el máximo provecho posible y de igual manera cubrir el mayor número de hipótesis con el objeto de evitar la concurrencia de futuras situaciones de conflicto, en un ámbito delicado como lo son las relaciones políticas y administrativas entre los Estados y los restantes niveles de administración y gobierno, fundamentalmente a nivel nacional.

De igual manera se intenta analizar el efecto o relación que pudiera existir entre la eventual Ley y otros cuerpos normativos, como por ejemplo la Ley Orgánica del Sufragio.

Es evidente que en estos casos, el grado de vinculación entre los diversos conjuntos de normas va a depender en gran medida del alcance que se dé a la Ley que regule la elección de Gobernadores en cuanto al espectro de materias que incorpore a sus disposiciones. En este nivel de aproximación se pueden ofrecer evaluaciones preliminares de lo que significarían algunas de estas vinculaciones, y sus efectos más importantes, tomando como punto de partida la estimación hipotética o especulativa respecto de las posibles opciones que podrían ser adoptadas.

Existe, sin embargo, un parámetro de referencia con un mayor grado de definición. Se trata del "Proyecto de Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado", presentado a la consideración de la Cámara de Diputados, por la Fracción Parlamentaria del Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), en el mes de agosto de

1986. La existencia formal de un proyecto de esta naturaleza implica un avance en cuanto al mayor grado de definición de al menos algunos de los aspectos involucrados en el asunto. No es la intención del presente trabajo hacer un estudio crítico del señalado proyecto; no obstante, constituye un elemento de ineludible referencia al pretenderse los objetivos aquí descritos, razón por la cual se incorporarán las remisiones y comentarios críticos a su texto, cuando éste contribuya a reforzar o fundamentar las apreciaciones que consignamos, bajo el esquema de definiciones preliminares que hemos esbozado en estos párrafos introductorios, como marco de referencia al trabajo propuesto.

I. LA PREVISION CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ELECCION Y REMOCION DE GOBERNADORES

El tema de la elección de Gobernadores de Estado tiene como punto de partida obvio y necesario, el análisis de la norma constitucional que establece tal posibilidad, bajo el texto siguiente:

“Artículo 22. La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”.

La disposición transcrita es el resultado de un proceso de reflexión sobre el tema, en la etapa de discusión y elaboración del proyecto de Constitución¹.

Dentro de las múltiples posibilidades u opciones que pudieron plantearse a los efectos de regular la materia, es evidente que el momento político privó en buscar una salida temporal y —al menos en el espíritu de la norma— provisional, con lo cual, en el fondo se produjo un diferimiento de la búsqueda y consagración de una fórmula definitiva o, al menos, no provisoria en su expresión.

En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la Constitución recoge la salida seleccionada, en los siguientes términos:

“La Comisión adoptó, por vía de transacción, la designación del Gobernador del Estado por el Presidente de la República, pero sólo mientras el Congreso por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, no fije otro procedimiento. Se deja abierta la puerta al sistema de elección directa, sin necesidad de reformar la Carta Fundamental.

La atribución presidencial encuentra su compensación en la norma según la cual la improbación de la gestión del Gobernador por voto calificado de la Asamblea Legislativa, acarreará la inmediata destitución de aquél, cuando así lo decida la Asamblea por el voto de las dos terceras partes de sus miembros”².

1. En este sentido puede verse: “La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela”. *Actas de la Comisión redactora del Proyecto*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971, Tomo I, Volumen I, pp. 252 y siguientes.

Igualmente, Mariano ARCAYA, “Constitución de la República de Venezuela”, Empresa El Cojo, C.A., Caracas 1971, Tomo I, pp. 143 y siguientes.

2. Constitución de la República de Venezuela, 1961. Ed. de la Secretaría del Senado de la República. Caracas, 1986, p. 186.

Así, la primera nota que debemos tener presente al analizar el tema de la elección de Gobernadores en nuestro sistema jurídico, corresponde más al campo de estudio de los fenómenos socio-políticos que a la estricta referencia propia de la ciencia jurídica. Tanto el actual mecanismo de designación de los Gobernadores por decisión libre del Presidente de la República, como la eventualidad de su futuro reemplazo por una fórmula de elección directa, son producto de una coyuntura política, y como dice la propia Exposición de Motivos de la Constitución, de una "transacción", más que de una actitud provocada por el estudio razonable de una determinada fórmula.

Lo cierto es que, independientemente de su origen, a los efectos del análisis jurídico, el Artículo 22 de la Constitución de 1961 fija un mecanismo de designación de Gobernadores, sujeto a desaparecer por voluntad del Poder Legislativo Nacional, a través del establecimiento de un régimen diferente, basado en la elección directa de estos funcionarios. En cierta medida el contenido del citado artículo 22 de la Constitución es una constatación o reafirmación de lo pautado por ella misma en su artículo 2º:

"La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución".

Es decir, que se trata de la consagración de una forma de estado mediante el reconocimiento de ciertas peculiaridades de la evolución político-social del país, más que como una verdadera opción hacia la cual deba dirigirse una tendencia determinada. Es, en fin, la manifestación del producto de otra "transacción" propia de las que se hacen presentes para superar —aunque sea de manera superficial— nuestras coyunturas políticas.

Estas consideraciones preliminares nos llevan a establecer a manera de precisión inicial el hecho de que la Constitución de 1961, en su artículo 22 establece como fórmula *transitoria* la libre designación y remoción de los Gobernadores por parte del Presidente de la República, dejando al legislador ordinario la fijación de un régimen diferente basado en el mecanismo de la elección directa de tales funcionarios.

Pero la intervención del Legislativo en aplicación del artículo 22 de la Constitución, no se debe limitar a la producción de un acto (ley) que ponga en ejecución un dispositivo ya elaborado. Antes bien, el órgano legislativo deberá diseñar y establecer un verdadero sistema que, como hemos visto antes, no está preestablecido ni mucho menos programado, siendo necesario definir su contenido para medir el alcance y consecuencias que su puesta en vigencia puede provocar, en razón de la orientación que se adopte para su estructuración.

Desde la perspectiva que ofrece la norma constitucional podemos adelantar ciertos perfiles de lo que deberá ser el sistema de elección de Gobernadores, con base en las pautas generales que la propia Carta Fundamental determina como parámetros:

a) En primer término, la forma requerida para el establecimiento del régimen de elección de gobernadores es la de una Ley. Pero no se trata de cualquier tipo de ley; es más, podría decirse que por sus especiales características, la ley prevista en el artículo 22 de la Constitución escapa a las posibilidades de ser tipificada como ley orgánica u ordinaria, configurando así una categoría diferente. Sobre este punto volveremos más adelante al analizar sus características y efectos.

En este momento interesa destacar el hecho de que la norma constitucional reserva a una ley formal la posibilidad del establecimiento del sistema de elección y remoción de los gobernadores.

Esta determinación tiene lógica, pues tratándose de una materia que contempla por una parte la organización de los poderes públicos, y por la otra el ejercicio de derechos políticos así como la regulación de sus complementarios deberes, es evidente que la vía formal de normación debe estar en la legislación nacional.

Con base en la formulación expresada en el artículo 22 (“La ley *podrá* establecer...” “...Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo...”), podemos entender que la Constitución dicta una verdadera disposición transitoria, que incorpora inadecuadamente en su texto articulado. Como bien señala AGUILAR GORRONDONA: “...la norma constitucional de que los Gobernadores serán nombrados y elegidos libremente por el Presidente de la República reviste la forma de una disposición transitoria (“mientras no se dicte la Ley prevista en este artículo”); pero en el fondo de las cosas es una norma que el constituyente no quiere ver desaparecer. Precisamente por ello, somete la aprobación de la ley especial al cumplimiento de exigencias severas y —quizás inconscientemente— por la misma razón no colocó la norma “transitoria” dentro de las Disposiciones Transitorias de la Constitución”³.

Se trata en definitiva de una facultad del órgano legislativo, que en ningún momento es exigida de manera perentoria por el texto constitucional.

En todo caso, lo que resulta claro es el hecho de que sólo por esta ley (excepcuando una modificación constitucional, que por otra parte resulta innecesaria en el asunto que ahora tratamos) puede fijarse el sistema de elección de Gobernadores, el cual vendría a reemplazar el actual régimen de libre designación y remoción por el Presidente de la República.

b) El sistema electoral previsto en el artículo 22 de la Constitución, se refiere de manera exclusiva a la designación de los Gobernadores de Estado, quedando, en consecuencia excluido de su aplicabilidad cualquiera otro funcionario.

De esta manera, la ley no podría contemplar la elección de Gobernadores de Territorios Federales o del Gobernador del Distrito Federal. En estos casos, siendo funcionarios cuya administración y gobierno está referida a demarcaciones político-territoriales que forman parte del ámbito correspondiente al Poder Nacional, su nombramiento y remoción está reservado por mandato de la Constitución, al Presidente de la República, como una atribución estable y permanente, propia del ejercicio del cargo (Artículo 190, ordinal 17).

Así, a diferencia de lo que sucede con los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, la facultad de nombramiento de Gobernadores de Estado es una potestad adicional y —en principio— temporal, dentro de las atribuciones del Presidente de la República.

Por otra parte, carecería de sentido lógico el pretender sujetar la designación de los Gobernadores del Distrito Federal y los Territorios Federales a un sistema de elección popular, pues por sus propias características son miembros del Poder Nacional y dentro de éste, del Ejecutivo, que ejercen sus funciones en un ámbito espacial o territorial predeterminado.

En igual sentido, y dentro del ámbito de los Estados, la Ley debe limitarse a regular la elección del Gobernador, sin poder alcanzar a ningún otro funcionario de la estructura de los poderes públicos estatales.

c) Por último el artículo 22 exige que la forma de elección de Gobernadores a ser desarrollada por la ley especial, se establezca “de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución”. Ese artículo señala textualmente:

“Artículo 3º El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”.

Estos principios están referidos al gobierno, más que al sistema electoral; sin embargo, es evidente que lo relativo a la democracia, representatividad y alternabilidad, son también principios que inspiran las formas de ejercicio del derecho al sufragio, y en general a cualquier eventual sistema electoral que se pretenda establecer.

3. José Luis Aguilar Gorrondona, “Ley Rígidas no Orgánicas en la Constitución de 1961”, en *Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, Tomo III, p. 1.986.

En este sentido, la ley que se dicte en ejecución del artículo 22 de la Constitución, deberá establecer un sistema de elección que respete los principios de democracia, alternabilidad y representatividad. Aquí, podría fijarse una correlación con las fórmulas y soluciones acordadas en la Ley Orgánica del Sufragio, pero este tipo de vinculaciones entre los diversos ordenamientos va a ser objeto de análisis más detenido en el punto.

II. CARACTERISTICAS Y EFECTOS DE LA LEY

Nos corresponde ver a partir de este punto, cuáles son los principales rasgos de tipo formal que acompañan a la ley prevista por la Constitución para instalar el sistema de elección de Gobernantes, con el objeto de revisar a continuación, los posibles efectos jurídicos que el sistema podría provocar.

1º Desde el punto de vista de su formalidad, la ley prevista en el artículo 22 de la Constitución comporta características de mayor rigidez que las leyes orgánicas.

En efecto, mientras que, de acuerdo al artículo 163, las leyes orgánicas deben ser calificadas como tales por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse la discusión del proyecto, la ley que establezca el sistema de elección de Gobernadores deberá cubrir, en su formación, los siguientes requisitos formales: a) ser admitida por ambas Cámaras en sesión conjunta, y b) recibir el voto favorable de las dos terceras partes ($\frac{2}{3}$) del Congreso, para su admisión.

Es evidente que desde el punto de vista formal, se trata de una ley rígida, a la cual el Constituyente quiso recubrir de requisitos extraordinarios en su formación.

Pero adicionalmente, el carácter mismo de ley que instala un sistema por delegación de la propia norma Constitucional, sin que pueda ejercerse en su contra el veto presidencial, la hace convertirse en la práctica, en una norma de rango constitucional.

En efecto, aun cuando la ley en sí misma pudiera ser modificada o derogada por decisión parlamentaria, debería seguirse el mismo procedimiento formal y quórum calificado para su modificación, al igual que sucede en el caso de las leyes orgánicas.

Pero junto a esto, existen ciertos elementos que resultarían irreversibles una vez dictada la ley, al menos por la vía del legislador ordinario.

Una vez establecido el sistema de elección de gobernadores, éste podría ser modificado, alterado o ajustado mediante una reforma de la ley. Lo que no podría replantearse sería el mecanismo de designación, por decisión del Presidente de la República, pues resultaría inconstitucional. En este sentido opera la irreversibilidad del sistema a la cual hemos aludido, de manera tal que sería necesaria una reforma constitucional para modificar la fórmula de elección, una vez que ésta fuera consagrada mediante la ley especial.

2º Por otra parte, es de destacar el carácter *especialísimo* de la Ley. En primer término se trata de un acto legislativo que reviste exigencias formales superiores a las establecidas para cualquier otro tipo de ley especial. Ya hemos visto cómo se diferencia, en cuanto al procedimiento formativo, de las leyes orgánicas. También es distinta, en este aspecto, de la fórmula consagrada en el artículo 137 de la Constitución:

"Artículo 137. El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa".

En este caso se exige una mayoría calificada, individualizada en cada Cámara, lo cual comporta mayor flexibilidad o laxitud frente a la hipótesis planteada en el

artículo 22, que demanda la mayoría calificada del Congreso en su globalidad, y además, como requisito para la admisión del proyecto.

Adicionalmente, en cuanto a la materia objeto de la Ley, se profundiza su especialidad, por ser un ámbito sustantivo preciso y específico: "establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores".

Desde esta perspectiva, los aspectos teóricos de interés jurídico se pueden centrar en la vinculación de las disposiciones que se pudieran dictar a través de esta ley y otras normas contenidas en ordenamientos específicos, así como en el alcance que podría o debería dar el legislador al instrumento que se pretenda adoptar, a objeto de cumplir o alcanzar determinados fines. Veremos ahora algunos de estos aspectos que, como es lógico, caen en el campo de la especulación científica y no aportan más que posibilidades o eventualidades dependientes de la hipótesis que pudiera ser convertida en realidad fáctica.

a) El primer aspecto que se presenta a reflexión, viene dado por el texto de la propia norma constitucional.

Por una parte —como hemos visto— la disposición constitucional prevé una ley que regule el sistema de elección y remoción de los Gobernadores de Estado, sujetándose a los principios de democracia, representatividad y alternabilidad que orientan la concepción del Gobierno de la Carta Fundamental.

Esto, planteado en los términos expuestos, no representaría mayor inconveniente práctico o jurídico, salvo los necesarios acuerdos de las posibles propuestas a ser consideradas. De hecho, en cuanto al sistema de *elección* se refiere, podría decirse que no hay mucha posibilidad de dificultades, es decir, lo difícil sería que se presentara una dificultad.

No obstante, la ley debe prever dentro de su ámbito no sólo la elección, sino igualmente la *remoción* del Gobernador.

Este aspecto, aisladamente considerado, tampoco tendría por qué presentar ningún inconveniente, pues se trataría simplemente de fijar algunas causales y procedimientos de remoción, así como los mecanismos de sustitución de las faltas temporales o absolutas del Gobernador, integrando todo en un sistema uniforme.

Sin embargo, en este caso existe un parámetro fijo, que la Ley no puede alterar y que obliga al diseño del sistema con sujeción a su presencia:

"Artículo 24.—La improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea".

El efecto de esta disposición es totalmente distinto bajo la presencia de un régimen de Gobernador electo popularmente y un régimen de Gobernador designado de manera libre por el Presidente de la República.

En el primer caso, la decisión negativa de la Asamblea Legislativa que acarrea destitución, implicaría un conflicto entre las fuerzas políticas resultantes de un proceso similar, en el sentido de que tanto la figura del Gobernador, como la de la Asamblea, serían producto de una elección acordada seguramente de manera simultánea y por el mismo colegio electoral.

En la segunda hipótesis —que sería la que podría ocurrir en la actualidad— el voto negativo de la Asamblea puede considerarse como una oposición a la decisión administrativa (o de gobierno, si se quiere) del Presidente de la República, en lo que a la designación del Gobernador se refiere.

Pero este tipo de análisis entra más en el campo de la ciencia política que del mundo jurídico. Lo que importa destacar a nuestros efectos, es el hecho de que la Ley tiene que tomar en cuenta el mecanismo de remoción previsto por el artículo 24.

Cabe entonces plantearse si, además de esta posibilidad, podría la Ley fijar otras causales o medios de remoción del Gobernador distintos de la improbación de su gestión por la Asamblea Legislativa del Estado. No se observa ningún impedimento formal para que así fuera, con lo cual, viene a ser éste un ámbito de reflexión que queda abierto a la oportunidad en que se intente estructurar el sistema de manera integral.

b) En cuanto a las condiciones propias de la elección y ejercicio del cargo, se plantean un conjunto de posibilidades que podrían ser tomadas en consideración al momento de formular un proyecto de ley sobre la materia, a objeto de generar una visión detenida de las opciones que pueden presentarse y tratar de cubrir el máximo de asuntos posibles, reduciendo, de esta forma, las oportunidades de fricción o conflicto, derivadas de la ausencia o imprecisión de las disposiciones dictadas.

Debemos insistir en que nuestro objetivo no es dar respuesta a estos planteamientos, los cuales probablemente puedan tener diversas respuestas posibles o válidas. Nuestra intención se centra en hacer la formulación, en dejar establecido el planteamiento, como una aproximación inicial, que pueda ser generadora de una exploración más profunda, singularizada y sistemática en aquellos campos que despierten mayor interés o requerimiento de tal ejercicio.

Así tenemos, entre otros aspectos, el relativo a las condiciones de elegibilidad.

La Constitución señala (Artículo 21), que: "Para ser Gobernador se requiere ser venezolano, mayor de treinta años y de estado seglar"; esta referencia constituye igualmente un parámetro fijo al sistema que se pretenda instaurar por vía de la Ley. Sin embargo, podría plantearse la posibilidad de establecer requisitos o exigencias adicionales a los establecidos en el texto constitucional, como sería, por ejemplo la condición de residencia durante un tiempo determinado en la circunscripción correspondiente, para poder optar a la candidatura.

En este sentido podría operar una disposición similar a la contemplada en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Sufragio, en cuanto a la condición de elector para los comicios municipales.

De otra parte, también la Constitución y la Ley Orgánica del Sufragio establecen condiciones de elegibilidad para determinados cargos, las cuales descansan fundamentalmente en la incompatibilidad establecida en las normas y derivada del ejercicio de determinados cargos, al momento de postularse a la elección. En todos estos casos, existe la incompatibilidad o limitación proveniente del ejercicio del cargo de gobernador, pero, como es lógico, no está prevista de manera expresa, la incompatibilidad para optar a la elección como Gobernador. Esta situación debe estar contemplada en la Ley, tal como sucede en el Proyecto presentado por el MEP (artículo 4º).

c) Otro tema de interés a ser abordado en la Ley, es el de la posibilidad de reelección.

En el caso de la Presidencia de la República, la Constitución fija como pauta, la inelegibilidad de quien esté en el ejercicio del cargo para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior. Este impedimento alcanza también a los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Tampoco pueden ser elegidos quienes ocupen determinados cargos (Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República), entre el momento de la postulación y la elección (artículo 184).

Por otra parte, se impide el acceso al cargo de Presidente de la República a quien lo ha ejercido durante un período constitucional o más de la mitad de ese, durante los diez años (10) posteriores a la terminación del mandato (artículo 185).

Estas limitaciones —un tanto caprichosas en algunos casos— deben ser expresas para poder pretender su aplicación, con lo cual, la regulación del sistema de elec-

ción de gobernadores tendría que contemplar alguna referencia específica en relación a la reelección. De no limitarlo o prohibirlo expresamente, debería entenderse que es admisible ser electo por períodos consecutivos.

d) Junto a este tema aparece muy ligado el tema relativo al período de gobierno del Ejecutivo del Estado. Podría ser esta una materia a ser abordada por la Ley, aunque no tendría que ser necesariamente así.

La Ley podría establecer un momento específico para la elección de los gobernadores, y esta oportunidad no tendría por qué ser coincidente con los procesos electorales nacionales ni municipales. Esta opción o alternativa haría diferentes los períodos de gobierno en cuanto a su instalación y conclusión, pero así en cuanto a su amplitud.

El asunto estaría en precisar si el período de ejercicio del gobierno constituye o no un elemento propio de lo que podría denominarse forma o sistema de elección.

De otra parte estaría la posibilidad de interpretar que este aspecto escapa al ámbito propio de la Ley, y sería más bien materia de competencia de cada Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17, ordinal 1º de la Constitución.

“Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

Ordinal 1º La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución...”.

De acuerdo a este enfoque, sería cada Estado el que fijaría la extensión del período de ejercicio de su Poder Ejecutivo, independientemente de la oportunidad que para la elección determinara la Ley Nacional.

Una opción de esta naturaleza generaría indudables dificultades de diverso orden, pero sin duda alguna sería expresión genuina y profunda de autonomía y descentralización.

El Proyecto de Ley presentado por el MEP incluye una disposición (Artículo 8º) que fija el período de gobierno “por todo el tiempo que dure el período constitucional”, haciendo coincidir el período de gobierno de cada Estado con el correspondiente al Presidente de la República.

Esta es, evidentemente, una opción que se ve favorecida por razones de tipo práctico en cuanto a la uniformidad o simultaneidad en los procesos electorales y en el ejercicio de las funciones.

No obstante, la posibilidad de que los períodos de gobierno de los Estados sean distintos en el tiempo, a los del Gobierno Nacional, tiene ciertas ventajas en el orden político que no son despreciables. Así, la eventualidad de un cambio en la composición de las fuerzas políticas que modifique los equilibrios existentes puede generar una mayor dinámica en la actividad gubernamental. Junto a esto, desde el punto de vista de psicología social, un régimen de gobierno estatal distinto del nacional podría provocar una mayor intensidad en el sentimiento de vida local y generar más interés por el autogobierno. Por último, una modificación en el ejecutivo que no coincida con el inicio del período del legislativo podría provocar mayor madurez en la relación política entre los órganos de los diferentes poderes.

En suma, aunque existe una cierta fuerza centrífuga hacia la unificación de los regímenes y sistemas en torno al modelo que ofrece la elección nacional, esto no tiene que ser necesariamente así, y aplicar una fórmula diferente puede ocasionar ventajas que merecen ser evaluadas al momento de optar por una solución determinada.

e) Si bien la Constitución marca una pauta de observación ineludible por el Legislador, en cuanto en su artículo 3º, a la hora de dictar la Ley que establezca el sistema de elección de Gobernadores, podrían fijarse variaciones importantes en relación al sistema electoral nacional.

Una variación importante podría ser el establecimiento de un sistema de elección de segundo grado, a través de la Asamblea Legislativa.

La norma constitucional tiene previsto el sistema de elección directa para el caso del Presidente de la República:

“Artículo 183. La elección del Presidente de la República se hará por votación universal y directa, en conformidad con la Ley. Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos”.

En el caso de la Ley prevista en el artículo 22 de la Constitución, no existe mandato expreso en relación a que el sistema de elección de gobernadores deba contemplar la votación directa. La norma constitucional se impone al respecto a los principios consagrados en su artículo 3º, pero una fórmula de votación indirecta podría perfectamente respetar esos principios.

De esta manera, en el elenco de opciones que pueden presentarse a la necesaria evaluación, podría aparecer dentro de la legalidad formalmente fijada, la fórmula de elección indirecta de los Gobernadores de Estado. Sería interesante medir las consecuencias o ventajas de orden político que una alternativa como esta podría provocar.

III. CONCLUSIONES

Existe otro conjunto de asuntos que despiertan interés y atraen la atención sobre sí. Las relaciones del Gobernador con el Ejecutivo Nacional. Su doble papel de Jefe del Ejecutivo del Estado y Agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción. Las relaciones con la Contraloría General de la República. Los mecanismos de coordinación para la inversión del situado constitucional. En fin, un elenco de puntos de interés que invitan a una revisión más amplia de los efectos que podría producir un cambio en el patrón de designación de la figura del Gobernador de Estado.

Sin embargo, hemos preferido limitarnos al ámbito específico que define el marco formal de la Ley previsto en el artículo 22 de la Constitución, como un preámbulo a lo que podría configurarse como un plan de investigación más ambicioso y profundo, que permitiría mayores precisiones.

Lo que resulta evidente como resultado de las reflexiones ofrecidas en las líneas anteriores es que, a pesar del límite formal que la norma constitucional determina, el sistema de elección de Gobernadores puede ser diseñado de tal manera que incorpore avances innovadores en el proceso político del país, y produzca cambios que sirvan para refrescar el ejercicio de los derechos políticos.

No es posible arribar a una conclusión afirmativa en cuanto a que el sistema de elección de Gobernadores podría producir una mejora en la eficacia de la Administración. No se encuentra una relación directa entre ambos elementos, y en todo caso, lo que sí parece claro es que el mayor o menor grado de eficiencia no depende del ejercicio del voto, sino de la conciencia que se adquiera sobre el valor de la función administrativa y sus capacidades.