

LA RESPONSABILIDAD POLITICA DE LOS MINISTROS EN SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

Alejandra Figueiras Robisco
Abogado

I. INTRODUCCIÓN

Mientras en la doctrina del Derecho parlamentario y constitucional europeo se comenta la desaparición práctica de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política individual a los miembros del Gobierno, en los países regidos por modelos presidencialistas -en Latinoamérica, particularmente- se hacen esfuerzos por potenciar su uso y por configurarlos como una vía de solución a las numerosas crisis políticas y de legitimidad de los gobernantes.

Los fenómenos de corrupción en los países de América Latina desbordan con frecuencia las previsiones jurídicas y su extensión es tal que la desconfianza y el escepticismo de los ciudadanos surgen frente a cualquier intento de enderezar la situación, sin importar cuál sea su origen. Así, los estudiosos de las ciencias políticas y jurídicas plantean la conveniencia de aplicar estos mecanismos, previstos en la mayoría de los textos constitucionales, como resultado de una búsqueda -ya casi desesperada- de instrumentos de control. El ciudadano común, sin embargo, cree poco en ellos, pues duda de los órganos controladores tanto como duda de los controlados.

La figura presidencial y el Gobierno en su conjunto han desempeñado siempre un rol protagónico en estos países y han sido la fuente de los escándalos más conocidos de corrupción. El parlamento aparece entonces, por su carácter colegiado y su legitimación democrática directa, como el órgano más adecuado para controlar ciertas actividades del Gobierno y para exigir, al menos de los Ministros, la responsabilidad política a la que están constitucionalmente sometidos. Sin embargo, el dominio que los partidos políticos ejercen en todos los ámbitos distorsiona también la labor parlamentaria y es, precisamente, la principal razón de desconfianza en esta función de control. En Venezuela, el bipartidismo existente durante todo este período democrático había hecho coincidir el signo político de la mayoría parlamentaria con el del Gobierno, por lo que nunca se había puesto en marcha el mecanismo del voto de censura a un Ministro, que requiere una mayoría calificada. Aun cuando el grupo parlamentario afín al Gobierno se hubiera percatado de una actuación incorrecta o inconveniente de un Ministro, las rígidas directrices partidistas le impedían criticar formalmente su acción y sancionarlo. A partir de 1993, la situación experimentó un cambio y el bipartidismo se ha difuminado un poco, dando lugar a un escenario político peculiar en el que el partido que apoyaba al Presidente electo resultó ser minoría en las Cámaras. Este factor, junto con otros, hizo que, por primera vez, se lograra la remoción de un Ministro por parte de la Cámara de Diputados. La iniciativa, sin embargo, fue también criticada y calificada como una maniobra política y un uso ilegítimo y desviado de la figura constitucional del voto de censura; además, fue ignorada en su sentido político por el titular de la presidencia, quien, poco después, designó al funcionario destituido como Ministro de Estado.

Por las razones brevemente apuntadas, las formas de control parlamentario, en general, y el voto o moción de censura, en particular, no han tenido en Venezuela una aplicación que facilite el estudio de sus particularidades, al que tampoco contribuye la escueta regulación constitucional de su régimen. En las líneas que siguen, se intentará deducir, de esos

pocos elementos, y de la comparación con el ordenamiento español, algunas notas definitivas y, sobre todo, los obstáculos y los planteamientos alternativos para su uso racional.

El sistema español será utilizado como marco para el estudio de la responsabilidad política individual de los Ministros, aunque en él no se encuentre previsto expresamente el procedimiento para su actuación. En el texto constitucional español de 1978, sólo se regula la moción de censura contra el Presidente del Gobierno, pero algunas experiencias prácticas han dado lugar a la discusión del tema en relación con los Ministros y a la aportación de algunas conclusiones de utilidad. Como se decía al comienzo, el desuso de estas instituciones en los sistemas europeos es, desde hace algún tiempo, generalizado, y esto es visto por algunos como una disfunción del sistema, provocada, sobre todo, por el papel de los partidos políticos. Otros, en cambio, ponen de relieve cómo el predominio de la voluntad de las mayorías parlamentarias, en lugar de ser un obstáculo para la viabilidad del control parlamentario, es, antes bien, un síntoma de funcionamiento correcto del principio de la representatividad, pues hablar de mayoría parlamentaria equivale a hablar de mayoría de la voluntad popular.

En todo caso, la responsabilidad política de los Ministros continúa siendo un principio vigente y plenamente operativo en los ordenamientos de los sistemas democráticos contemporáneos, por lo que lo más conveniente, en el estado presente de la situación, es intentar que dicho principio sea aplicado de la manera más racional y ajustada al resto de los principios y valores constitucionales. No hay que olvidar, de cualquier modo, que el hecho de tratarse de una materia eminentemente política hace que su práctica sea siempre coyuntural e imprevisible. Lo jurídico representa aquí una vestidura, un marco dentro del que se ha de encauzar lo político. Precisamente, desde esa perspectiva, será estudiado.

Debe decirse, por último, que en las páginas que siguen se emplearán a veces de manera indistinta los términos de control parlamentario y exigencia de responsabilidad política al Gobierno, aunque es conocida la discrepancia de la doctrina española en la consideración de dichas nociones como equivalentes. Sin perjuicio de que ello se abordará brevemente más adelante, valga decir ahora que, si bien no puede afirmarse que sean conceptualmente iguales, los mecanismos de exigencia de responsabilidad política participan de las principales características de los procedimientos de control parlamentario y pueden entenderse como una consecuencia de ellos.

II. LOS MECANISMOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LOS REGÍMENES PARLAMENTARIOS. SU PRESENCIA EN LOS REGÍMENES PRESIDENCIALES

1. *La responsabilidad política de los ministros en la constitución española de 1978*

La Constitución de 1978 se sitúa, en cuanto a la forma de gobierno, en la línea del denominado "parlamentarismo racionalizado", según el cual, aun cuando la relación de confianza entre el parlamento y el Gobierno es el fundamento del sistema, la responsabilidad política que recae sobre el segundo sólo puede ser exigida por supuestos taxativamente establecidos en el ordenamiento. La finalidad de dicha regulación es doble: por una parte, se busca evitar la inestabilidad gubernamental que podría derivar de una mayoría parlamentaria débil; por otra parte, se intenta que los mecanismos de exigencia de responsabilidad política operen sólo en situaciones importantes y no de una manera constante.

La relación de confianza, en todo caso, presenta en el ordenamiento español algunas particularidades, pues se establece entre el parlamento y el Presidente del Gobierno, y éste sólo puede perderla, jurídicamente, a través de una moción de censura del parlamento o de una cuestión de confianza propuesta ante este último en la que el Presidente obtenga una

votación desfavorable. De esta forma, la moción de censura está únicamente dirigida a provocar la remoción del Presidente del Gobierno o, más exactamente, su sustitución, puesto que el sistema adoptado, siguiendo el modelo alemán, exige que la moción de censura sea constructiva, esto es, que se proponga un candidato alternativo, y que se alcance una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

La relación fiduciaria es el elemento basal y esencial de los sistemas parlamentarios. En España, el Presidente representa el sujeto en quien el parlamento, electo democráticamente, ha depositado su confianza mediante la investidura; como tal, está sometido a la circunstancia de que el órgano que lo escogió para tal fin decida, cuando lo considere conveniente y se hayan cumplido las condiciones requeridas, retirar esa confianza. Esta decisión sólo puede materializarse -a iniciativa del Congreso- a través de la figura de la moción de censura.

Las relaciones de esta naturaleza que se establecen entre el Gobierno y el parlamento presentan dos vertientes: en primer lugar, el ejecutivo ha de gozar de una legitimidad de origen, que se materializa en el momento de su constitución a través de la investidura por parte del cuerpo de representantes; pero, además, debe conservar la legitimidad durante el ejercicio de sus funciones¹. Es en este segundo aspecto donde pueden tener aplicación los dos mecanismos fundamentales de verificación de la permanencia de esa relación: la moción de censura -que corresponde instar al Congreso- y la cuestión de confianza -cuya iniciativa surge del Gobierno-.

El parlamento ejerce, de esta forma, un control sobre el Gobierno, que abarca diversos campos y que puede tener como consecuencia la exigencia de la responsabilidad política mediante el mecanismo de la censura. Son conocidas en España las diversas opiniones doctrinales que distinguen o que identifican el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política. Para García Morillo², se trata de nociones conceptualmente diferentes:

«...el control de *ambas Cámaras* sobre el Gobierno es una actividad [...] que se realiza de forma *permanente* mediante unos instrumentos específicos; la exigencia de la responsabilidad política es, por el contrario, sólo una posibilidad contingente, que está reservada al *Congreso* y que, en caso de tener lugar, se concreta forzosamente de manera *esporádica*». (Cursivas en el original).

En cualquier caso, y dado que este tema excedería los límites del presente estudio, baste decir que el control parlamentario puede calificarse como una actividad genérica, que se va manifestando en diversas actuaciones, fundamentalmente, en las preguntas e interpelaciones y en la labor de las Comisiones de Investigación. La exigencia de responsabilidad política al Gobierno, por su parte, puede considerarse como una especie del género de control parlamentario o, si se quiere, como una consecuencia del mismo, que tiene unos cauces determinados en la Constitución, pero que, en su esencia, participa, indudablemente, de las características de la noción de control³.

El texto constitucional español, congruente con la idea de que la relación fiduciaria se establece entre el parlamento y el Presidente del Gobierno, somete al conjunto del equipo gubernamental a una responsabilidad política de naturaleza solidaria, que el Congreso puede exigir solamente a través de la moción de censura contra el Presidente, puesto que la relación

¹. Vid. GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José. La cuestión de confianza. Mc Graw Hill, Madrid, 1996. pp. 24 y ss.

². GARCÍA MORILLO, Joaquín. "El control parlamentario del gobierno", en la obra colectiva *Derecho Constitucional*. Volumen II, 2ª edición, Tirant lo blanch, Valencia, 1994. p. 121.

³. En este sentido, ZAFRA VALVERDE, José. "Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales", en Manuel RAMÍREZ (Ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*. Editorial Labor, Barcelona, 1978. p. 95.

antes comentada no incluye a los Ministros. Éstos son nombrados y removidos libremente por el Presidente y, en conjunto con él, asumen las consecuencias políticas de las decisiones que cualquiera de ellos adopte. En palabras de Antonio BAR, «el Presidente [...] es quien dirige la actividad del Gobierno, y por ello personaliza la responsabilidad del mismo (...); todos sus miembros son solidariamente responsables [...] y cesan cuando cesa el Presidente»⁴

El tema de la responsabilidad política individual de los Ministros en España ha sido objeto de cierta polémica doctrinal y política, sobre todo, a raíz de los sucesos de principios de los años ochenta, que dieron lugar al planteamiento en el Congreso de unas “mociones de reprobación” contra algunos Ministros⁵. Es claro que la Constitución no ha consagrado un mecanismo especial para que el parlamento exija esa responsabilidad a los Ministros y provoque su remoción. Lo que resulta discutible es si ese silencio constitucional significa, simplemente, que no existe una vía procedimental para canalizar esa actividad, o que no existe una responsabilidad política, jurídicamente exigible, de uno o varios miembros del Gobierno aisladamente. De acuerdo con esta última idea, la relación de confianza vincula a los Ministros únicamente con el Presidente del Gobierno, pero no con el parlamento, que no ha intervenido en su escogencia y designación. Ese silencio ha sido también, en algún caso, justificado por su adecuación a corrientes e ideas del parlamentarismo contemporáneo, que apuntan a la desaparición de la responsabilidad política ministerial.

Sin embargo, no parece correcto descartar la existencia de responsabilidad política de los Ministros por el hecho de que no se prevea constitucionalmente un procedimiento concreto para decidir su remoción en el Congreso, ni por esos fenómenos recientes, pues ello llevaría también a cuestionar otras instituciones simplemente por su poco uso práctico. Antonio BAR afirma al respecto:

«La responsabilidad de los ministros en la gestión de sus propios Departamentos (art. 98.2, CE), aunque es también política, no sólo jurídico-administrativa -tienen acceso a las Cámaras, pueden informar en ellas, pueden ser objeto, por tanto, de preguntas, interpelaciones, mociones, investigaciones, etc. (arts. 109, 110, 111 y 76, CE)-, excluye, sin embargo, la posibilidad de censura individual (art. 113, CE) y, por tanto, de la determinación automática de su cese aislado»⁶.

El planteamiento constitucional es claro. No se consagra la posibilidad de que el Congreso de los Diputados aplique a los Ministros una sanción como el cese cuando considere que han incurrido en responsabilidad política; tampoco se prevé un procedimiento especial para actuar esa responsabilidad y, por ello, no es posible hacer extensiva a los Ministros la institución de la moción de censura, tal como está regulada en la Constitución. No obstante ello, la responsabilidad política existe y no es negada expresamente por el artículo 98.2 de la Constitución⁷, por lo que cualquier otro mecanismo, dentro de los permitidos al Congreso por el ordenamiento, puede valer para llamar la atención sobre alguna actuación inconveniente, inoportuna o incorrecta, y provocar -de manera indirecta- la caída del Ministro responsable. En ese caso, si el Presidente del Gobierno entiende conveniente la destitución del Ministro que ha sido objeto de la desaprobación o cuestionamiento parlamentario, la llevará a cabo, aunque no esté obligado constitucionalmente a ello⁸.

4. BAR, Antonio. *El Presidente del Gobierno en España*. Civitas, Madrid, 1983, pp. 216 y 217.

5. Los hechos a los que se hace referencia serán comentados en el capítulo IV (1) de este trabajo.

6. BAR, Antonio. *El Presidente del Gobierno...*, cit., p. 217.

7. El artículo 98.2 establece: «El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo. sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión».

8. En este sentido se manifiesta Luis LÓPEZ GUERRA: “El Gobierno”, en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, cit., pp. 159 y 160.

Otra posibilidad en la que se ha pensado para resolver los casos de responsabilidad individual de un Ministro es la de proponer una moción de censura contra el Presidente del Gobierno y provocar así el cese del Ministro que se considera responsable -junto con todo el Gobierno-, pero es evidente que tal procedimiento resulta desproporcionado y no acorde con la finalidad de la regulación constitucional española sobre el tema de la censura⁹.

De cualquier modo, la adecuación a la Constitución de las mociones de reprobación, tal como fueron planteadas en 1981, no es ya discutida, y es claro que el parlamento puede hacer uso de sus instrumentos propios para manifestar formalmente su voluntad, su posición o su deseo en relación con la labor de un miembro del Gobierno. En todo caso, se entiende, tal como ha sostenido ALBA¹⁰, que el hecho o acto en el que se fundamenta la moción debe encontrarse dentro del ámbito de gestión de ese departamento ministerial; que la aprobación de la moción no hace surgir por sí misma el cese del Ministro; y que será al Presidente a quien corresponda, finalmente, actuar esa responsabilidad.

2. *La responsabilidad política de los ministros en el constitucionalismo venezolano*

A. *Antecedentes histórico-constitucionales de la responsabilidad política de los Ministros frente a la Cámara de Diputados*¹¹

Con anterioridad al texto constitucional de 1864, mediante el cual se organiza el Estado venezolano según la forma federal, no preveían las Constituciones la figura del voto de censura. Fue una constante, en los textos posteriores a la independencia, la consagración de la responsabilidad de los Ministros o Secretarios, y del Gobierno en general, así como la obligación por parte del ejecutivo de presentar a las Cámaras las cuentas e informes que justificaran su actuación. Sin embargo, la Cámara de Diputados -denominada, en las primeras Constituciones, "Cámara de Representantes"- no gozaba de la facultad específica de dar voto de censura que acarrearía la destitución del Ministro, sino que funcionaba como una especie de primera instancia para conocer de las "acusaciones" contra los «empleados de la República» y plantearlas ante el Senado, el cual decidía y "juzgaba" en los casos de traición, malversación, mala conducta, mal desempeño por ineptitud y otros que implicaran omisiones o corrupción en el ejercicio de sus funciones¹².

A partir de la Constitución de 1830, la responsabilidad jurídica de los Secretarios del Despacho se concreta en unos supuestos determinados:

- traición contra la República;
- soborno o cohecho en los negocios de su cargo o en la elección de funcionarios públicos;
- infracción de la Constitución y de las leyes; y

⁹. MONTERO afirma que «en términos muy gráficos, y con todo el respeto debido a la figura institucional del Ministro, tamaña solución sería equivalente a disparar con un cañón de muchos milímetros contra un molesto, pero, al fin y al cabo, insignificante mosquito» (MONTERO, J. R. "Moción de censura y mociones de reprobación", en Manuel RAMÍREZ (Ed.), *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*. Libros Pórtico, Zaragoza, 1982, p. 442).

¹⁰. ALBA, Manuel. "Artículo 98. Miembros del Gobierno", en Oscar ALZAGA (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*. Tomo VIII, Edersa, Madrid, 1985, pp. 95 a 133.

¹¹. Todas las citas y referencias a los textos constitucionales contenidas en este epígrafe han sido tomadas de la obra *Las Constituciones de Venezuela*. Coedición de la Universidad Católica del Táchira-Centro de Estudios Constitucionales-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

¹². Esta previsión se establece, con algunas variantes, en el artículo 44 de la Constitución de 1811; en el artículo 5º, Sección Segunda, Título Sexto de la Constitución de 1819; en el artículo 89 de la Constitución de 1821; en el artículo 57, ordinales 3º y 4º de la Constitución de 1830; en el artículo 24, 3º de la Constitución de 1857; y en el artículo 61.2º de la Constitución de 1858.

- malversación de fondos públicos¹³.

Para exigir esa responsabilidad, cabía la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia, previa suspensión del Secretario por parte del Presidente de la República, conociera de las causas antes mencionadas de responsabilidad cuando implicaran un mal desempeño en el ejercicio de sus funciones; o conociera de las causas contra ellos formadas por delitos comunes, debiendo además, en ese caso, decretar la suspensión. También era posible que el procedimiento se iniciara en la Cámara de Representantes, que debía determinar si había lugar a la formación de la causa. En caso afirmativo, el Secretario quedaba suspendido de su cargo y la causa pasaba al Senado, el cual tomaría la decisión de absolver o deponer al acusado. Debe notarse que el papel de las Cámaras en este régimen era de naturaleza *cuasi* jurisdiccional en muchos casos, y no puede decirse que sea equiparable al que desarrolla en el caso del voto de censura, mediante el que exige la responsabilidad política de estos funcionarios.

Es en la Constitución de 1864, que instaura la federación, donde se regula por primera vez esta facultad específica de la Cámara de Diputados. Su artículo 22 establecía:

«Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

(...)

2º Dar voto de censura a los Ministros del Despacho, y por este hecho quedarán vacantes sus destinos.

3º Oír las acusaciones contra el Encargado del Ejecutivo Nacional por traición a la Patria o por delitos comunes, y contra los Ministros y demás empleados nacionales por infracción de las leyes, y por mal desempeño en sus funciones, conforme al artículo 82 de esta Constitución¹⁴. Esta facultad es preventiva y no disminuye las que tengan otras autoridades para juzgar y castigar».

Los Ministros, según el texto de 1864, eran «los órganos naturales y precisos del Presidente de la Unión»¹⁵ y eran responsables por traición a la Patria, por infracción de la Constitución o de las leyes, por malversación de fondos públicos, por hacer gastos superiores a los establecidos en los presupuestos y por soborno o cohecho. Esas causas de responsabilidad eran distintas de las que podían dar lugar al voto de censura; aquéllas eran motivos jurídicos de los que conocía también la Cámara de Diputados, pero como una facultad «preventiva», ya que el enjuiciamiento propiamente dicho correspondía a la Alta Corte Federal. El texto del artículo 22, antes transcrito, confirma esta distinción, aunque no se hallara otra disposición que especificara las causas del control puramente político de la censura.

Es importante también observar que la destitución del Ministro de su cargo era una consecuencia automática de la aprobación del voto de censura y que la Constitución no regulaba -como lo hace el texto vigente- la mayoría de Diputados necesaria para que el acuerdo tuviera validez.

La disposición transcrita y comentada se mantuvo prácticamente idéntica en la Constitución de 1874 (artículo 22,2º), en la de 1881 (artículo 22,2º), en la de 1891 (artículo 22,2º), en la de 1893 (artículo 25,3º)¹⁶, en la de 1901 (artículo 35,1º), en la de 1904 (artículo 34,1º),

13. Artículo 138 de la Constitución de 1830.

14. Este artículo establecía las causas de responsabilidad de los Ministros.

15. Artículo 76 de la Constitución de 1864.

16. En la Constitución de 1893, las Cámaras dejan de tener esa facultad *cuasi* jurisdiccional que le otorgaban los textos anteriores para oír y decidir sobre las acusaciones por responsabilidad de los Ministros y otros funcionarios. A partir de ese momento, será la Alta Corte Federal la que, de forma exclusiva, ejerza esta competencia y sólo quedará a la Cámara de Diputados, en ese ámbito, la facultad de actuar un control político de los Ministros a través del voto de censura.

en la de 1909 (artículo 39,2º)¹⁷, en la de 1914 (artículo 38,1º), y en la de 1922 (artículo 38,1º).

A partir de 1925, cambia sustancialmente la norma constitucional reguladora del voto de censura y se mezclan en ella aspectos jurídicos y políticos, como se evidencia de los términos del artículo 59:

«Son atribuciones privativas de la Cámara de Diputados:

1º Dar voto de censura a los Ministros del Despacho cuyos actos lo merecieren, a juicio de la Cámara, pero el Presidente de la República no estará obligado a removerlos mientras la Corte Federal y de Casación no declare que hay motivo legal para someterlos a juicio».

Esta norma se conservó igual en las Constituciones de 1928 (artículo 59,1º), de 1929 (artículo 59,1º), de 1931 (artículo 59,1º), de 1936 (artículo 58,1º), y de 1945 (artículo 59,1º). A partir del texto de 1947, sin embargo, se delimita y se regula más detalladamente la figura, y se incorporan ya ciertas condiciones de tiempo y de mayoría, necesarias para que surta efectos. El artículo 153, claro antecedente de la norma ahora vigente, disponía:

«Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

(...)

2º Dar voto de censura a los Ministros del Despacho.

La moción de censura debe ser consignada previamente en la Secretaría de la Cámara, sólo podrá discutirse cuarenta y ocho horas después de su presentación y surtirá sus efectos si es aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes, quienes, en el mismo acto, decidirán si la censura acarrea la remoción del Ministro. En tal caso, el voto de censura se comunicará al Presidente de la República para que lo ejecute y disponga el enjuiciamiento del Ministro si hubiere incurrido en responsabilidad».

La Constitución de 1947, indudablemente revolucionaria en contenido y redacción, «a pesar de su vigencia efímera de algo más de un año y de que, por tanto, muchas de sus disposiciones no llegaron a aplicarse, cambió completamente en cuanto al fondo y a la forma la tradición constitucional precedente, incluso en el número de los artículos que la componen, que doblaron a los de los textos anteriores»¹⁸; y puede decirse que, en cuanto al voto de censura, alcanzó un nivel de precisión -dentro de los límites que una regulación constitucional permite- que no ha sido igualado, ni siquiera en la Constitución vigente de 1961.

En efecto, en el siguiente texto constitucional -de 1953-, vuelve a confundirse el control que puede ejercer el parlamento por motivos políticos con el enjuiciamiento por hechos tipificados en las leyes. Así, el artículo correspondiente -78,1º- mantiene el requisito de la mayoría de las dos terceras partes, pero la consecuencia de la remoción derivada de un voto de censura se supedita a la declaratoria con lugar del enjuiciamiento del Ministro por parte de la Corte Federal¹⁹.

17. En este texto varía ligeramente la redacción de la norma, aunque su sentido se conserva: «Son atribuciones de la Cámara de Diputados: (...) 2º Dar voto de censura a los Ministros del Despacho, y por este hecho cesarán en sus puestos».

18. BREWER-CARIAS, Allan R. Estudio preliminar a la obra *Las Constituciones de Venezuela*, cit., p. 96.

19. La norma establece textualmente, como primera atribución de la Cámara de Diputados, «Dar voto de censura a los Ministros del Despacho Ejecutivo Nacional, para lo cual se requerirá una mayoría de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros presentes. El voto de censura causará remoción cuando la Corte Federal declare con lugar el enjuiciamiento del Ministro».

Se llega, de esta manera, a la Constitución de 1961, elaborada ya dentro del período democrático contemporáneo e inspirada en el texto de 1947, con el que guarda numerosas similitudes. No obstante, aquel texto de corta vigencia fue, como se afirmaba antes, más preciso en la regulación del voto de censura. En efecto, distinguía la figura de la censura como sanción política o reprobación, de la consecuencia de la remoción, que puede acompañar o no a aquélla; distinguía también el enjuiciamiento por responsabilidad del Ministro -civil, penal o administrativa- de otro procedimiento orientado por motivos políticos y de oportunidad; establecía expresamente la necesidad de comunicar al Presidente la decisión de que la censura conlleva la remoción del Ministro, con el fin de que aquél la ejecutara; y, por último, confería al Presidente -y no a la Cámara, como en la Constitución de 1961- la facultad de disponer el enjuiciamiento del Ministro. A estas conclusiones -salvo la última- también es posible llegar con la lectura de la norma vigente actualmente y con la interpretación del texto constitucional en su conjunto, pero es indudable que, desde el punto de vista de la técnica constitucional, la redacción del texto de 1947 es más correcta. En todo caso, las dudas que ha provocado la Constitución vigente serán analizadas en el epígrafe que sigue, así como el sistema político general configurado por ella.

B. *La Constitución vigente de 1961*

Es actualmente una idea aceptada la de que los sistemas de gobierno no se presentan nunca en forma pura ni fiel a los modelos teóricos políticos. El presidencialismo, especialmente en América Latina, presenta unos rasgos tan peculiares que se ha hecho necesaria, en la doctrina, la agregación de adjetivos que permitan describir con mayor precisión los regímenes vigentes. Así, en Venezuela, al enunciado del sistema -predominantemente- presidencial que consagra la Constitución, se le han añadido los calificativos de "mixto", "atenuado", "parlamentarizado", o "sistema presidencial con sujeción parlamentaria", entre otros. Tal atenuación vendría dada, principalmente, por los mecanismos de control del órgano parlamentario sobre el Gobierno -de los cuales el voto de censura es una clara manifestación-, y por la creación de figuras que difuminen el marcado rasgo unipersonal que la institución presidencial presenta en la concepción tradicional de este sistema²⁰.

Algunos autores -como LOEWENSTEIN y STEFFANI, citados por GARCÍA PELAYO²¹ - han considerado que el sistema denominado "presidencialismo colegiado" o "presidencialismo en Consejo de Ministros", que la Constitución venezolana adopta, constituye «una típica aportación iberoamericana del Derecho constitucional». Aun cuando los Ministros son, según la Constitución, «órganos directos del Presidente de la República», debe tenerse en cuenta que: i) las atribuciones más importantes del Presidente han de ser ejercidas en Consejo de Ministros; ii) el Ministro correspondiente debe refrendar los actos presidenciales; iii) los Ministros son responsables individualmente, aun cuando hubieran obrado por orden presidencial expresa, y solidariamente por las decisiones adoptadas en Consejo de Ministros -salvo su voto negativo-; iv) los Ministros pueden ser objeto de voto de censura por parte de la Cámara de Diputados, que puede acarrear su destitución; v) cada Ministro

20. Carlos AYALA señala, dentro de la primera de estas causas de atenuación, las autorizaciones -previas o posteriores- que el Congreso debe otorgar para ciertas actividades del ejecutivo, la obligación del Presidente y de los Ministros de presentar a las Cámaras una memoria anual de su gestión, y las investigaciones sobre los funcionarios públicos para las que está facultado el Congreso, entre otras. Como contrarias al presidencialismo unipersonal, menciona las instituciones del Consejo de Ministros y del "referendo" (sic) ministerial de muchos de los actos del Presidente. (El término correcto en este caso sería "refrendo" y no "referendo"). Cfr. AYALA, C. *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992.

21. GARCÍA PELAYO, Manuel. "La división de poderes y la Constitución venezolana de 1961". en *Obras completas*. Volumen III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 2889 y ss.

debe presentar a las Cámaras una Memoria sobre la gestión de su departamento; vi) los Ministros pueden ser interpelados por las Cámaras y sus Comisiones, y tienen acceso y voz ante ellas.

Esta específica configuración del sistema no implica la división del poder ejecutivo, pues las funciones de Jefe del Estado y de Jefe de Gobierno son ejercidas por la misma persona, y los Ministros derivan su cargo únicamente del Presidente -aunque pueda intervenir en su destitución la Cámara de Diputados-. Sin embargo, apunta GARCÍA PELAYO que el Gobierno, por ello, no deja de estar sometido a un control interno, pues «el Consejo de Ministros puede desarrollar una indudable función de control de la política y de los actos del Presidente, función fortalecida por el sometimiento de los ministros al voto de censura y por el principio de responsabilidad solidaria»²².

Lo cierto es que el avance y el propio dinamismo de la teoría y práctica políticas han hecho surgir estructuras de poder híbridas y han insertado, en modelos doctrinalmente presidencialistas, elementos propios de los sistemas parlamentarios, al igual que ha sucedido a la inversa. Las transformaciones en la concepción del principio de separación de poderes han dado lugar a que el control del Gobierno por parte del cuerpo de representantes populares sea un principio aceptado, indiscutible, y vinculado directamente con las nociones de la democracia y del Estado de Derecho.

Lo curioso de este proceso es que, en ocasiones, la inserción de algunas instituciones en regímenes de los cuales no provienen originariamente parece dejar a éstas sin fundamento, al menos aparente. En Venezuela, donde tanto el Congreso como el Presidente de la República ostentan directamente una legitimación democrática, puede resultar un tanto sorprendente encontrar figuras de control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración, que lleguen, como el voto de censura, a permitir al Congreso la destitución de un funcionario de otro poder.

El fundamento y razón de ser de esta forma particular de control parlamentario reside, en su origen, en la necesidad de que el Gobierno goce de manera constante de la confianza del parlamento, pues por éste ha sido nombrado²³. Evidentemente, esto no tiene lugar en el sistema constitucional venezolano, por lo que tal relación de confianza no puede servirnos para explicar la figura del voto de censura. «La estabilidad de los Ministros, entre nosotros», afirma LARES MARTÍNEZ, «reposa principalmente sobre la confianza del Presidente, y no del Cuerpo Legislativo (sic)»²⁴.

Por ello, para encontrar un encaje adecuado de esta institución, ha de acudirse, necesariamente, a otros argumentos derivados de datos que pueda proporcionar el texto constitucional y el sistema en general.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que los órganos y funcionarios elegidos por «votación universal y directa» -a nivel del Poder Nacional- son únicamente tres: el Senado, la

22. *Idem.* p. 2890.

23. Sobre este tema, se han presentado algunas discusiones en los países con regímenes parlamentarios. Concretamente, en España, en cuya Constitución no está prevista expresamente la responsabilidad política individual de los Ministros, «se ha argumentado que la Constitución no ha regulado la moción de censura individual por que (sic) el Parlamento no interviene ni en el nombramiento ni en el cese de los miembros del Gobierno, sino que ello depende de la voluntad de su Presidente». (VÍRGALA FORURIA, Eduardo. *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 294). Esa posición ha sido sostenida por F. SANTAOLALLA y por E. ALVAREZ CONDE (citados por VÍRGALA), pero la doctrina mayoritaria ha ofrecido argumentos suficientes que la contradicen.

24. LARES MARTÍNEZ, Eloy. "Los Ministros", en *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera*. Tomo IV. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 2205.

Cámara de Diputados y el Presidente de la República²⁵. Los Ministros son «los órganos directos del Presidente de la República»²⁶ y, en cuanto tales, han de ser nombrados y removidos por él²⁷. Ellos ejecutan, en las respectivas materias de su competencia, las directrices de la política nacional fijadas por el Presidente, quien es, además de jefe del Estado, jefe del Ejecutivo Nacional. A juicio de ANDUEZA, la norma constitucional que califica a los Ministros como órganos directos del Presidente no ha de ser interpretada en el sentido de considerar a aquéllos como colaboradores, agentes o instrumentos del segundo, sino que esa disposición tiene dos propósitos:

«Primero, el Presidente de la República no puede actuar solo sino en los casos señalados por la Constitución. Y, segundo, cuando actúa debe hacerlo de acuerdo con uno de los ministros, quien manifiesta su consentimiento refrendando el acto»²⁸.

Sin descartar los dos fines de la norma señalados por el autor, puede deducirse también de la misma -y del ordenamiento, en general- que los Ministros sólo representan de manera indirecta la voluntad popular, pues son escogidos libremente por el jefe del Estado y del Ejecutivo bajo criterios de conveniencia y oportunidad, en el entendido de que serán ésas las personas que podrán llevar a cabo de la manera más adecuada el encargo que el electorado hizo.

En segundo lugar, al Congreso, además de la función primordial de legislar, le corresponde ejercer «el control de la Administración Pública Nacional» en los términos establecidos por la Constitución²⁹. Aunque ésta pueda ser la base de la institución del voto de censura, en cuanto representa una de las manifestaciones de ese control, no puede afirmarse que se correspondan conceptualmente con exactitud. En efecto, el control ejercido mediante el voto de censura a los Ministros puede recaer sobre actuaciones administrativas y tener como fundamento motivos jurídicos, como se explicará más adelante, pero puede tener un *plus* de naturaleza política que no sería exacto encuadrar en la noción de control de la Administración. Cuando la Cámara de Diputados hace uso del mecanismo del voto de censura, no puede decirse, en puridad, que esté ejerciendo un control sobre un funcionario de la Administración Pública. Ése no es, al menos, el sentido originario del mecanismo.

Mediante la exigencia de la responsabilidad política, la Cámara actúa su papel de cuerpo, de órgano colegiado elegido democráticamente, de representante de la voluntad popular. Y lo pone en funcionamiento con respecto a unos sujetos que no han sido designados de la misma manera. Si el Presidente de la República -a quien, primariamente, deben rendir cuentas los Ministros y frente a quien son responsables en primer grado- no ha tomado las decisiones necesarias y oportunas frente a un evidente error político del Ministro o a su inaptitud para el cargo, la Cámara funge, entonces, como una segunda instancia de control para exigir la responsabilidad³⁰. La afirmación anterior no implica que haya de seguirse un

25. Artículos 148, 151 y 183 de la Constitución venezolana, respectivamente.

26. Artículo 193 *ejusdem*.

27. Artículo 190, 2º *ejusdem*.

28. ANDUEZA, José Guillermo. *La función constitucional de los ministros*. Centro de Investigaciones Jurídicas. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1985, p. 11.

29. Artículo 139 de la Constitución Venezolana.

30. BREWER-CARIAS pone de manifiesto que, frente a esta posibilidad de injerencia del Congreso en el Gobierno -representada por el voto de censura-, el sistema no prevé «la contrapartida de protección que los sistemas parlamentarios consagran, cuando el Gabinete pierde la confianza del Parlamento, y que da lugar a la posibilidad de disolución de éste por aquél, apelando a la búsqueda de la confianza popular mediante nuevas elecciones generales» (*Instituciones políticas y constitucionales*. Tomo II. Editorial Jurídica Venezolana - Universidad Católica del Táchira, Caracas - San Cristóbal, 1985, p. 154.). Sin embargo, los propios términos de su afirmación permiten deducir la inaplicabilidad de esa concepción al sistema venezolano, puesto que en él el Gobierno no depende, en modo alguno, de la confianza del parlamento.

orden según el cual, primero, deba actuar el Presidente y, luego, subsidiariamente, el Congreso. Es claro que ambas vías son independientes. Lo que se pretende significar es que la fundamentación del mecanismo analizado puede encontrarse en la necesidad de que un comportamiento censurable del Ministro pueda corregirse por otra vía democrática, en caso de que la corrección presidencial no haya operado oportuna y espontáneamente.

III. NATURALEZA Y OBJETO DE LA CENSURA MOTIVOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA A LOS MINISTROS

El *Novissimo Digesto Italiano* define a la moción de censura como «un medio que sirve para promover, en el seno de la asamblea legislativa, una amplia discusión, prevalentemente de carácter político, pero a veces también de índole técnico-administrativa, sobre un tema importante, que había o no formado ya objeto de interpelación, con el fin de excitar la actividad del Gobierno»³¹.

En Venezuela, dada la escueta regulación del tema de la responsabilidad política de los Ministros, no resulta fácil determinar los motivos por los cuales la Cámara de Diputados puede exigir dicha responsabilidad.

Por otra parte, la redacción de la única norma constitucional referida al tema es confusa, puesto que agrega que la Cámara, además de dar el voto de censura y decidir si éste acarrea la remoción del Ministro, puede “ordenar su enjuiciamiento”. El enjuiciamiento, obviamente, sólo procedería en caso de que los Diputados argumentaran razones jurídicas en el voto de censura; y si bien tal posibilidad no está negada para el órgano parlamentario, es lo cierto que se están confundiendo en la misma disposición figuras diferentes.

Esta última frase del artículo 153,2 -además de otras razones, como la naturaleza presidencial del sistema de gobierno venezolano- ha llevado incluso a algún autor a sostener que los Ministros únicamente responden por sus actos políticos ante el Presidente de la República y de ninguna manera ante los Diputados. «(...) La caída de uno o varios ministros por un voto de censura de la Cámara de Diputados», sostiene OROPEZA, «sólo puede producirse cuando se les impute actos delictuosos»³².

Efectivamente, la referencia constitucional al enjuiciamiento en este contexto puede hacer pensar en que la posibilidad de exigir responsabilidad a los titulares ministeriales se reduce a la esfera jurídica y, más concretamente, penal. Sumado a esto, el artículo 198, luego de establecer que un pronunciamiento favorable del cuerpo legislativo sobre las Memorias y Cuentas no impide una posterior exigencia de responsabilidad, agrega que «mientras no se haya consumado la *prescripción*», dicho cuerpo puede examinar y controlar los actos plasmados en aquellos documentos³³. Esta mención de la prescripción sólo tendría sentido en el supuesto de que se tratara de señalamientos de carácter penal, civil o administrativo, mas no político.

No obstante, sostener tal interpretación no sería congruente con el principio de separación de poderes, pues la destitución de un Ministro por la Cámara por imputación de “actos delictuosos” -como propone OROPEZA- constituiría una usurpación de funciones. El órga-

31. GATTA, Enrico. *Voce* “MOZIONE”, en Antonio AZARA y Ernesto EULA (Dir.). *Novissimo Digesto Italiano*. 3ª edición. Unione Tipografico - Editrice Torinese, 1957, p. 978.

32. OROPEZA, Ambrosio. *La nueva Constitución venezolana. 1961*. 2ª edición. Italgráfica. Caracas, 1971, pp. 482 y 483.

33. El texto del artículo es el siguiente: «Ningún pronunciamiento de los cuerpos legislativos sobre las Memorias y Cuentas libera de responsabilidad al Ministro por los actos del respectivo Despacho. En todo caso, y mientras no se haya consumado la prescripción, podrán aquellos proceder a la investigación y examen de dichos actos, aun cuando éstos correspondan a ejercicios anteriores.»

no parlamentario no puede sancionar con la remoción a un funcionario del Gobierno cuando considere que ha cometido algún acto encuadrable en un tipo penal, pues estaría, implícitamente, condenándolo, y es a los jueces a quienes corresponde hacer tal pronunciamiento; en este caso concreto, luego de un antejuicio de mérito por parte de la Corte Suprema de Justicia.

De cualquier modo, la responsabilidad de los Ministros, tal como está concebida en el sistema consitucional venezolano, no presenta una naturaleza exclusivamente política. En ella están mezclados aspectos jurídicos y, dentro de ellos, penales, civiles y administrativos.

De la presentación de la Memoria y Cuenta a la que están obligados los Ministros anualmente frente a las Cámaras, puede derivarse el fundamento de un voto de censura y de una eventual remoción. En este caso, sobre la gestión del Despacho, expuesta en la Memoria, puede devenir una responsabilidad puramente política; sin embargo, el examen de la Cuenta - en la que se explica y justifica el destino de los fondos manejados-, puede dar lugar a la censura por el incumplimiento de obligaciones jurídicas concretas o, incluso, por la evidencia de un manejo irregular de dichos fondos.

La constatación de un comportamiento de un Ministro que pueda dar lugar a la exigencia de responsabilidad puede derivar también de las interpelaciones que las Cámaras realicen. Dichas interpelaciones pueden surgir del examen parlamentario de los documentos que obligatoriamente ha de presentar el Ministro para justificar su gestión anual, pero también de situaciones aisladas en las que las Cámaras consideren necesario ampliar la información que tienen sobre un determinado punto o conocer las justificaciones y defensas de los Ministros en relación con una determinada actuación investigada y cuestionada en el parlamento. Los Ministros están constitucionalmente obligados a concurrir ante las Cámaras y ante las Comisiones que en su seno se constituyan, tanto con el objeto de suministrar información, como para responder a las interpelaciones.

De los términos en los que están reguladas constitucionalmente las relaciones entre el Congreso y los Ministros, se deduce que el objeto de la censura tiene una amplitud y una flexibilidad considerables. Puede cuestionarse y censurarse desde la gestión global de un Ministro hasta un acto concreto. Incluso puede resultar que sea tachada, indirectamente, la gestión del Presidente de la República que se haya concretado y materializado en una actuación de un Ministro, pues la responsabilidad de este último subsiste y opera también en los casos en que haya obrado por orden expresa del Presidente³⁴. Por ello se ha dicho que la responsabilidad política es, frecuentemente, de carácter objetivo, pues «puede exigirse por la mera concurrencia de un hecho o, incluso, por la actuación de un tercero, aún (sic) cuando la actuación subjetiva del responsable -esto es, su honestidad, celo o diligencia- no esté directamente vinculada al hecho generador de la responsabilidad»³⁵.

Con el fin de sistematizar las razones que llevarían al parlamento a considerar que el Ministro ha incurrido en una "falta" política, puede decirse, siguiendo a ZAFRA, que estarían referidas a alguno de los siguientes casos: i) la capacidad gerencial del Ministro; ii) su forma de entender los fines del Estado y el interés general; iii) la utilización e interpretación que haga el Ministro de las atribuciones que le han sido fijadas por el ordenamiento; iv) el orden de prioridades que establezca entre los asuntos que le corresponde llevar; y v) la forma y el grado con los que prevé las consecuencias de las decisiones que adopta.

³⁴. El artículo 196 de la Constitución venezolana establece: «Los Ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente (...)».

³⁵. GARCÍA MORILLO, Joaquín. "El control parlamentario del gobierno", en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, cit., p. 126.

Es necesario que el hecho o conjunto de hechos que den lugar a la exigencia de responsabilidad se encuentren entre aquellos que el Ministro ha desarrollado en el ejercicio de las actividades propias de la gestión de su Despacho; esto es, que no podría ser objeto de un voto de censura por actuaciones realizadas fuera de ese ámbito. El acto que provoca la responsabilidad, además, no debe afectar a la política general del Gobierno ni debe haber sido objeto de deliberación en el Consejo de Ministros³⁶, pues en ese caso, la responsabilidad sería solidaria y no individual.

La base de la responsabilidad política individual», nos dice VÍRGALA³⁷, «es la existencia de un área propia de competencias sobre la que el Parlamento puede ejercer su control y eventualmente sancionar al ministro». De esta manera, el ámbito que determina su responsabilidad viene dado por el conjunto de acciones que corresponden a su departamento y a los funcionarios que lo integran, y no solamente por las que él ejecuta³⁸.

En cuanto a los motivos jurídicos, como, por ejemplo, el incumplimiento de una obligación concreta establecida en la ley, la figura del voto de censura aparece como último recurso, en caso de que no haya dado resultado la utilización de otras vías jurídicas para exigirla. Sin embargo, aun en el caso de que se esgrima un motivo jurídico para acordar el voto de censura, hay que tener presente que la declaración de un acto como contrario al ordenamiento jurídico corresponde formalmente de manera exclusiva a los tribunales mediante el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y que, en consecuencia, la materia subyacente sigue siendo política. Por otra parte, debe recordarse una vez más que es perfectamente legítima - en el sistema constitucional venezolano- la motivación exclusivamente política y que, por tanto, no puede afirmarse que la censura y su previa discusión parlamentaria hayan de ceñirse a actuaciones concretas, a decisiones específicas del Ministro. La Cámara puede materializar a través de una figura jurídica concreta -como lo es el voto de censura- un desacuerdo general con el desenvolvimiento del Ministro al frente de su despacho; puede, por criterios de oportunidad y conveniencia -en el sentido estricto del término- entender como no recomendable la permanencia de una persona en un cargo ministerial; puede sancionar con la remoción el apartamiento de un Ministro de la línea política e ideológica del resto del Gobierno y de su programa; y, en fin, puede ejercer con toda propiedad y legitimidad, como órgano político y de representación popular, un control sobre un funcionario que integra otra de las ramas del poder estatal.

Afirma ANDUEZA que la responsabilidad política ante la Cámara de Diputados puede originarse por "cualquier acción u omisión, actitud o declaración hechas por el ministro". Y agrega:

«El juicio que recae sobre la conducta de este alto funcionario es un juicio puramente político. Es un juicio sobre la conveniencia, la oportunidad, la conformidad con el interés general, el acuerdo o desacuerdo que el ministro tenga con la actitud del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados (...). En el juicio sobre la responsabilidad política de los ministros no se juzga la legalidad de la conducta o de los actos. Este juicio corresponde a los tribunales. El acto puede estar correctamente enmarcado en la Constitución y

36. En este sentido. BERTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. *Traité de Droit Constitutionnel*, Económica, París, 1985 (reimpresión de la 9ª edición de 1933).

37. VÍRGALA FORURIA, E. Ob. cit., pp. 290 y 291.

38. FINER, en el contexto del sistema británico, afirmaba: «...it is his Department for which the Minister is responsible»: «...individual Ministers are charged with particular powers and duties, and it is these for which they are responsible to Parliament» (FINER, S.E. "The individual responsibility of Ministers". *Public Administration*, invierno 1956, *Journal of the Royal Institute of Public Administration*, pp. 377 y 378).

en las leyes. La conducta o acto legal, pero políticamente inconveniente o inoportuno, puede comprometer la responsabilidad del ministro»³⁹.

Probablemente, esto pueda percibirse como arbitrario en la conciencia jurídica venezolana, y ello principalmente por dos razones: en ausencia de una costumbre parlamentaria -como la que impera en los países europeos- y de una articulación política necesaria de confianza entre el parlamento y el Gobierno, no resulta fácilmente asumible la utilización abierta de argumentaciones puramente políticas. Normalmente, se ha entendido que las relaciones entre estos dos poderes en el régimen presidencialista venezolano han de estar regidas por el Derecho y fundadas en él. Pero lo cierto es que, con esa concepción, se estaría obviando el juego político coyuntural, casuístico, imposible de regular y prever en todas sus manifestaciones por las leyes. Es evidente que la cobertura jurídica debe existir en estos casos, y a garantizarla se orientan el procedimiento previsto, la exigencia de una mayoría determinada, las formas requeridas para la adopción de estas decisiones y la necesidad de una motivación del acto, además de la posibilidad del control jurisdiccional sobre estos extremos. Pero el contenido concreto de esta motivación no está ni puede estar encerrado en unos linderos jurídicos, a los que siempre va a sobrepasar la actividad política. La escasísima experiencia práctica en esta materia en Venezuela -y ésta es la segunda razón de la concepción apuntada antes- contribuye también a tildar de arbitraria toda aquella situación en la que no se invoque un artículo de una ley, una razón jurídico-positiva en las actividades propiamente políticas.

Por otra parte, la naturaleza eminentemente política de la responsabilidad que se exige por esta vía parlamentaria se reafirma por la existencia de otros mecanismos constitucionales cuyo objeto es la exigencia de responsabilidad jurídica o, más exactamente, el impulso y el ejercicio de un control jurídico. Así, entre las atribuciones del Ministerio Público -que está a cargo y bajo la dirección del Fiscal General de la República- se encuentra la de «intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones»; y a la Contraloría General de la República le corresponde el «control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales», así como el auxilio al Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública ⁴⁰.

IV. REQUISITOS Y CONSECUENCIAS DE LOS MECANISMOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA A LOS MINISTROS

1. *El sistema de la Constitución Venezolana*

El artículo 153,2º de la Constitución venezolana determina los efectos jurídicos que puede provocar la aprobación de una moción de censura en la que se hayan cumplido los requisitos necesarios. Su redacción no es del todo clara, y puede prestarse a diferentes interpretaciones, sobre todo en cuanto al tema de los efectos que puede tener según la mayoría de los Diputados que la apruebe. El texto del artículo es el siguiente:

«Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

(...)

2º Dar voto de censura a los Ministros.

La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el

³⁹. ANDUEZA, José Guillermo. *La función constitucional de los Ministros*, cit., pp. 18 y 19.

⁴⁰. Artículos 220, 5º ; 234; y 236, respectivamente, de la Constitución venezolana.

voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Podrá, además, ordenar su enjuiciamiento».

En primer lugar, debe resaltarse la diferencia en las denominaciones empleadas por la Constitución para referirse a los actos de que se trate: el acto por medio del cual se critica formalmente la gestión de un Ministro, aprobado por la mayoría requerida de Diputados, es llamado "voto de censura"; mientras que la propuesta que presenta un grupo parlamentario para su discusión y votación en la Cámara se denomina "moción de censura". La distinción no es una simple cuestión terminológica; puede servir para aclarar algunas dudas que plantea la norma.

El texto constitucional no establece expresamente los requisitos de forma que habrá de reunir la moción presentada contra un Ministro, pero parece lógico que la misma deba ser motivada. Esta condición es relevante a los fines de que los proponentes expongan debidamente ante la Cámara las razones por las cuales consideran adecuada la crítica institucional al Ministro, y con el objeto de que, una vez aprobado el acto, el electorado pueda conocer sus fundamentos.

La primera condición que sí se encuentra en el texto es la del lapso que ha de transcurrir entre la presentación de la moción ante la Cámara y su discusión. Esos dos días constituyen lo que se ha denominado en la doctrina "período de enfriamiento", que busca evitar la aprobación apresurada de una moción, sobre todo en los casos en los que se esté discutiendo un problema álgido de mucha actualidad y peso político.

El requisito de la mayoría no resulta ya tan claro. En la doctrina se ha afirmado, casi siempre sin matizar, que la Constitución exige que el voto de censura sea aprobado por las dos terceras partes de los Diputados presentes. Sin embargo, hay que separar las nociones del acto en sí y de sus efectos, pues la moción no requiere esa mayoría calificada para convertirse en un voto de censura. La "moción de censura" se regirá, para su aprobación y transformación en un "voto de censura", por los requisitos de mayoría comunes, previstos en el Reglamento de la Cámara. La mayoría de los dos tercios de los Diputados presentes, en cambio, se exige para decidir si el "voto de censura" -esto es, el acto ya aprobado formalmente- tendrá, además, la consecuencia de ordenar al Presidente el cese del Ministro en cuestión, y para ordenar su enjuiciamiento por motivos de responsabilidad jurídica. Por otra parte, la decisión de que el Ministro sea destituido no es inseparable del voto de censura ni es una consecuencia necesaria de su aprobación, aun cuando ésta haya alcanzado las dos terceras partes de los Diputados. Es una decisión libre -la Cámara «podrá ordenar»- que la mayoría calificada de la Cámara puede añadir o no al voto ya aprobado.

En consecuencia, las situaciones que podrían presentarse son las siguientes:

a) Aprobación de la moción por una mayoría no calificada. En este caso, el voto de censura que resulte no podrá incorporar la decisión de remover al Ministro, por lo que los efectos serán, fundamentalmente, políticos.

Evidentemente, es posible que los parlamentarios que propongan ante el cuerpo una moción de censura no tengan como único objetivo su aprobación, pues el simple hecho de que un grupo político de la oposición cuestione formalmente la actuación de un miembro del Gobierno puede constituir un factor de presión política importante sobre este último, y una advertencia al electorado, que puede actuar una responsabilidad política "difusa".

La doctrina española ha puesto de relieve con claridad las posibles consecuencias políticas del rechazo, o de la aprobación por una mayoría inferior a la requerida, de una moción contra un miembro del equipo gubernamental. Aun cuando sus afirmaciones van referidas a la moción de censura contra el Presidente del Gobierno, son plenamente válidas para este caso. VÍRGALA se refiere al sentido político de este mecanismo cuando afirma que «la moción de censura puede adoptar la forma de instrumento parlamentario de la máxima im-

portancia para evidenciar ante la opinión pública los fallos de la actuación gubernamental y las ventajas del programa político de la oposición, pudiendo ser irrelevante su rechazo»⁴¹. Por otra parte, MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO constatan que estos efectos, de los cuales podría encontrarse un amplio catálogo, desbordan el ámbito jurídico-constitucional; y apuntan también los efectos «tácticos de forzar a corto plazo un debate sobre un aspecto incómodo al Gobierno y para hostigarle a medio camino, [y] los estratégicos para llegar a la opinión pública y al electorado en un momento favorable a los deseos de la oposición»⁴².

La Constitución venezolana no contiene ninguna previsión según la cual se prohíba a los mismos parlamentarios proponer otra moción en un período determinado, para el caso de que la moción sea rechazada⁴³. Aun cuando sería un elemento importante para impedir el uso abusivo de este mecanismo, lo cierto es que el silencio de la norma fundamental sólo puede interpretarse en el sentido de permitir la presentación de mociones contra los Ministros, sin limitaciones de ese tipo.

b) Aprobación de la moción y decisión de las dos terceras partes de los Diputados de que el voto acarree la remoción del Ministro. En este supuesto, el voto de censura producirá su efecto jurídico más importante: la obligación del Presidente de la República de destituir al Ministro censurado, obligación para la cual la Constitución no contempla un plazo determinado, pero que requiere, por su naturaleza, una ejecución prácticamente inmediata. Como se dijo anteriormente, la realización práctica de esta consecuencia corresponde única y exclusivamente al Presidente de la República, por ser quien tiene la facultad constitucional de nombrar y remover a los Ministros, aun cuando en este caso lo haga por un mandato parlamentario.

c) Aprobación de la moción, decisión de cese del Ministro y orden de enjuiciamiento. Es en este aspecto donde aparecen claramente yuxtapuestas las nociones de responsabilidad jurídica y de responsabilidad política, ya que el enjuiciamiento implica, obviamente, que en el voto de censura hayan sido esgrimidas razones como el incumplimiento de obligaciones legales o la violación de alguna norma jurídica concreta. El enjuiciamiento puede tener lugar por haber incurrido el Ministro en una supuesta: i) responsabilidad penal, al tratarse de actos ejecutados en ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, que estén tipificados por la legislación penal como delitos⁴⁴; ó ii) responsabilidad civil, por daños ocasionados al Estado o a los particulares a causa de los actos mencionados antes. Es posible, además, la exigencia de responsabilidad administrativa al Estado.

Si la Cámara considera que el Ministro censurado puede haber incurrido en un ilícito penal, ha de oficiar al Fiscal General de la República para que intente la acción correspondiente ante la Corte Suprema de Justicia, si se trata de delitos políticos, o ante los tribunales ordinarios, cuando se trate de delitos comunes. La Cámara debe también dirigirse al Fiscal

41. VÍRGALA FORURIA, Eduardo. Ob. cit., p. 270. BERLÍN VALENZUELA ha apuntado, en esta línea, que «dentro de la dialéctica que se establece entre mayoría y minoría en un parlamento, esta última pretende que el ejecutivo realice acciones de gobierno que se acerquen más a las posiciones por ella defendidas, por lo que trata de hacer evidente, en cuanto oportunidad tiene, que las políticas oficiales no se ajustan a los requerimientos y necesidades de la población. Los debates originados por esta causa producen como efecto que las posturas de la minoría sean publicitariamente destacadas por los medios de difusión, los cuales, frecuentemente, minimizan los puntos de vista que defienden los miembros de la mayoría» (*Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 142).

42. MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. *El control parlamentario*. Tecnos, Madrid, 1984, p. 185.

43. La Constitución española, por ejemplo, sanciona a los firmantes de la propuesta con la prohibición de presentar otra moción contra el Presidente del Gobierno en el mismo período de sesiones.

44. Sobre este tema, vid. ANDUEZA, *La función constitucional de los Ministros*, cit., p. 19; MONSALVE CASADO, Ezequiel. *Enjuiciamiento del Presidente de la República y de los altos funcionarios*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993. En este caso, la Corte Suprema de Justicia debe declarar, previamente, si hay mérito para el enjuiciamiento del Ministro.

cuando la acción a intentar sea civil, administrativa o disciplinaria, o de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de algún acto del Ministro de efectos particulares, si el mismo afecta al interés general.

2. *El sistema de la Constitución Española*

Aun cuando es ya aceptada en España, con carácter general, la procedencia práctica y la constitucionalidad de las mociones de reprobación individuales contra los Ministros, los posibles efectos de las mismas no están claramente determinados. La doctrina ha señalado que, en el estado actual del ordenamiento, las consecuencias serían únicamente políticas y no jurídicas⁴⁵, por lo que vale también aquí lo dicho en el epígrafe anterior sobre el impacto político de estas acciones. Los efectos jurídicos derivarían de la consagración de una responsabilidad institucional de los Ministros, la cual requiere que jurídicamente se establezca un procedimiento formalizado, unas consecuencias predeterminadas y unas garantías de eficacia⁴⁶. Ninguno de estos tres extremos se encuentra en la Constitución española, por lo que no existiría para el Presidente del Gobierno, en caso de que se aprobara una moción contra un Ministro, la obligación de removerle, ni para éste la de dimitir.

Surge, entonces, para este supuesto, una responsabilidad difusa, según la cual el Presidente del Gobierno, encontrándose bajo la presión del parlamento -que cuestiona formalmente la actuación de uno de sus Ministros- y de la opinión pública, tendría la obligación moral o política de destituirle, tomando en cuenta que una acción parlamentaria de esas características no podría tomarse simplemente como una opinión o indicación. En cualquier caso, los autores no han descartado que esta obligación política pueda pasar a ser jurídica, por la vía de la costumbre parlamentaria⁴⁷, de una convención constitucional⁴⁸, o de la inclusión del precedente de 1981 en una «hipotética *norma di correttezza*»⁴⁹.

V. APLICACIÓN PRÁCTICA Y RESULTADOS DE ESTOS MECANISMOS EN LA REALIDAD CONTEMPORÁNEA DE LOS SISTEMAS ESTUDIADOS

1. *Las "mociones de reprobación" admitidas a trámite en 1981 contra algunos ministros españoles.*

Varios autores españoles han tenido ocasión de reseñar el debate que se produjo en el Congreso en el mes de septiembre de 1981, con ocasión de la polémica por la intoxicación de un gran número de personas debida a la consumición de un aceite adulterado. Éste no fue un debate exclusivamente parlamentario. Fue, además, la oportunidad para que, al hilo de un suceso real, salieran a la luz dudas teóricas sobre la procedencia de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política individual, que fueron discutidas por la doctrina constitucional y política.

Los hechos que rodearon el caso y las vicisitudes de las intervenciones parlamentarias pueden encontrarse narrados en algunas de las obras que han abordado el tema de la responsabilidad política y del control parlamentario sobre el Gobierno⁵⁰, por lo que no serán repeti-

45. VÍRGALA FORURIA, E. Ob. cit., p. 302; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. "Seminario de Derecho Político: la reprobación individual de los Ministros". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, Madrid, otoño 1981, pp. 253 a 256; MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. *El control parlamentario*, cit., p. 198; MONTERO, J. R. "Moción de censura y mociones de reprobación", cit., p. 449.

46. SANTOLAYA MACHETTI, P. Ob. cit., p. 255. Estas condiciones sí se dan en la moción de censura contra el Presidente, prevista en el artículo 113 de la Constitución española.

47. VÍRGALA FORURIA, E. Ob. cit., p. 302.

48. SANTOLAYA MACHETTI, P. Ob. cit., p. 255.

49. MONTERO, J. R. "Moción de censura y mociones de reprobación", cit., p. 424.

50. *Vid.*, entre otros, MONTERO, J. R. "Moción de censura y mociones de reprobación", cit., pp.

dos con detalle en esta oportunidad. Lo importante, en cualquier caso, es extraer de esa experiencia práctica alguna conclusión que permita determinar la utilidad de estas figuras.

En ese caso, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) consiguió que se admitieran a trámite unas mociones de reprobación contra cinco Ministros, por considerarlos responsables de errores administrativos graves en el enfrentamiento y solución de la crisis mencionada. Frente a la afirmación de los principales partidos de la oposición de que los Ministros habían incurrido en responsabilidad política, el Gobierno sostenía lo contrario, aunque admitía la responsabilidad penal y la administrativa. Al comienzo, el grupo comunista planteó una proposición no de ley que contemplara una condena moral del Gobierno, pero luego el PSOE propuso una enmienda de la misma y solicitó la aprobación de estas mociones de reprobación, a lo que el Gobierno reaccionó entonces sosteniendo su inviabilidad desde el punto de vista constitucional.

La conclusión más relevante de este episodio es, sin duda, la de la creación de un precedente sobre este tema, pues, si bien las enmiendas del PSOE fueron rechazadas en el Congreso, al menos fueron admitidas a trámite y sometidas a discusión y a votación. Fue la salida frente a la inexistencia de un procedimiento formal para exigir la responsabilidad individual que la Constitución, sin duda, hace recaer sobre los Ministros, lo que confirma, además, la dinamicidad de la práctica parlamentaria y política, y de las propias instituciones jurídicas. Nada prohibía que el órgano representativo de la voluntad popular formalizara un sentimiento de repulsa, de condena a algunos miembros del Gobierno, tal como sucede en el parlamentarismo francés con la llamada moción de "blâme".

La iniciativa fue, además, seguida muy pronto a nivel autonómico por el Parlamento catalán, en el que fueron admitidas a trámite unas mociones de reprobación, al contrario de lo que sucedió en la Junta General del Principado de Asturias, cuya Mesa consideró dichas mociones inadmisibles.

2. *La experiencia venezolana. La aprobación por mayoría calificada de un voto de censura contra el Ministro de Sanidad en 1995*

Aun cuando bajo la vigencia de la actual Constitución venezolana de 1961 se habían producido algunos intentos para poner en marcha el mecanismo del voto de censura y posterior remoción de un Ministro, no fue sino hasta 1995 cuando esa experiencia tuvo lugar cabalmente. Anteriormente, se habían propuesto en el Congreso mociones de censura contra algunos miembros del Gobierno, e incluso contra el Consejo de Ministros en su totalidad, pero el número de diputados que votaban a su favor no llegó a alcanzar la mayoría calificada que exige el texto constitucional, siendo aprobadas algunas únicamente por mayoría simple. Por ello, aunque pudieron servir como "llamados de atención", no produjeron todas las consecuencias jurídicas y políticas que en la norma se prevén.

El 19 de octubre de 1995, sin embargo, se aprobó en la Cámara de Diputados, con 124 votos a favor y 50 en contra, la moción que se había presentado contra el Ministro de Sanidad, Carlos Walter, en apoyo de la cual votaron los principales partidos de la oposición -Copei, Acción Democrática y La Causa R-. La razón que se esgrimió para presentar esta moción fue el «negligente y deficiente manejo dado a la epidemia de la encefalitis equina registrada en la región occidental, que ocasionó varias muertes»⁵¹. Más de siete horas duró una acalorada discusión en la que los parlamentarios que apoyaban la propuesta intentaban dar razones "técnicas" que sustentaran la iniciativa, mientras que aquellos que defendían la gestión del Ministro -miembros de los partidos Convergencia y MAS, que apoyaron al Presi-

441 y ss.: MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. *El control parlamentario*, cit., pp. 192 y ss.; VÍRGALA FORURIA, Eduardo. Ob. cit., pp. 289 y ss.

51. *El Universal*, viernes 20 de octubre de 1995, página 1-12.

dente de la República, y de otros partidos minoritarios-, al igual que el propio funcionario, descalificaban el intento mayoritario, acusándolo de ser una maniobra política y de revestir un interés «político-electoral».

Tanto en los días anteriores, cuando ya se conocía la proposición, como una vez aprobada ésta en el Congreso, numerosas críticas se produjeron en torno a las motivaciones que se hacían valer. Se encontraban en la prensa opiniones según las cuales este mecanismo de control parlamentario no podía ser utilizado para manejar intereses de naturaleza política no legítimos. El Ministro había sido censurado, se decía, porque a los partidos mayoritarios en el Congreso no les interesaba mantener en el Gobierno a un funcionario que había hecho importantes esfuerzos de descentralización en materia sanitaria y que había reorganizado el Ministerio, enfrentando a poderosos grupos sindicales cuyos líderes, que pertenecían al partido Acción Democrática, habían perdido así importantes cuotas de poder. Era, en palabras de algunos, «un pase de factura política»⁵².

Otros se manifestaban de acuerdo con la medida, independientemente de las motivaciones o argumentos que la sustentaran, por el hecho de constituir su aprobación el ejercicio de unos mecanismos constitucionales que permanecían olvidados e inaplicados. Se elogiaba la actitud de los diputados como un intento de aumentar y activar la participación parlamentaria en la solución de las crisis nacionales, participación que había estado siempre bastante opacada por el protagonismo de la figura del Presidente de la República y por la circunstancia usual -cuya continuidad, sin embargo, se había roto desde 1993- de que la mayoría parlamentaria había coincidido siempre con el partido de gobierno. Esa «posición de minusvalía institucional del Congreso» había obedecido tradicionalmente al temor reverencial de los parlamentarios frente a los dictadores de turno; pero ahora, y en virtud de la llamada «disciplina de partido», el desprestigio de la institución se debía a «esa imagen de autómatas sin criterio propio, proyectada por senadores y diputados de todos los partidos, a causa de esa concepción anacrónica, de claro linaje estalinista, de la disciplina de partido»⁵³, que parecía comenzar a cambiar con este acto de control sobre un Ministro.

La moción fue aprobada, y por haberse alcanzado en la votación la mayoría calificada requerida en el artículo 153,2º de la Constitución -dos terceras partes de los Diputados-, se decidió que el voto acarrearía la consecuencia jurídica más grave: la remoción del Ministro. Correspondía entonces al Presidente de la República llevar a cabo esta remoción, en virtud de la atribución contenida en el artículo 190,2 del texto constitucional, pues, en todo caso, es él quien debe ejecutar cualquier decisión de nombramiento o remoción de estos altos funcionarios.

Parecía, de esta manera, que el cuerpo parlamentario recuperaba, al menos parcialmente, un papel importante que había perdido en la práctica de los últimos años, cuyo momento quizás más acentuado y crítico se había producido con su enfrentamiento con el Presidente de la República por la suspensión de garantías constitucionales. Durante el año 1994, el Presidente hacía prácticamente caso omiso de las decisiones del Congreso de restituir las garantías constitucionales suspendidas por aquél, y una vez que eran restituidas, volvía él a suspenderlas, ignorando así el sentido político de esa decisión parlamentaria, y viéndose obligado el Congreso a «bajar la cabeza» frente a la evidente posición de fuerza del Jefe del Ejecutivo.

El acuerdo que ordenaba la destitución del Ministro de Sanidad parecía así una reivindicación y una toma de postura del Congreso, que había venido acompañada por varias mociones de censura que, recientemente, se habían propuesto contra los Ministros Sosa -

52. *El Universal*, viernes 20 de octubre de 1995, página 1-12.

53. LEPAGE, Octavio. «El Congreso se atrevió», *El Universal*, jueves 26 de octubre de 1995, página 1-4.

Hacienda-, Añez Fonseca -Agricultura- y Escovar Salom -Relaciones Interiores-, y que no habían prosperado. Es el caso, sin embargo, que, una vez que el Presidente acató la decisión y removió a Carlos Walter del Ministerio de Sanidad, en poco tiempo lo volvió a designar titular de otro cargo de importancia: Ministro de Estado para la restructuración de la seguridad social⁵⁴. Con ello, parece quedar ilusorio cualquier intento de control del órgano parlamentario, puesto que, si bien no hay nada que impida, jurídicamente, que el Presidente vuelva a nombrar para otro cargo a un Ministro censurado y destituido, lo cierto es que una actitud como ésta denota un claro propósito de desacreditar a la institución parlamentaria y de pasar por alto la tacha que se hizo -mal o bien, con motivos exactos o inexactos- a la gestión política desarrollada por el Ministro y a su aptitud para dirigir actividades de esa naturaleza.

El riesgo evidente de una situación como la actual se encuentra en el círculo posiblemente interminable e irresoluble en el que se puedan ver envueltos ambos poderes. El Congreso, con una mayoría opuesta al Gobierno, se ha dado cuenta de que el voto de censura funciona y puede ponerse en práctica con sólo conseguir las alianzas y los acuerdos necesarios para apartar a un Ministro del gabinete, y que ello, independientemente de su significación última, puede ser un elemento de obstaculización importante a la gestión gubernamental, con un obvio impacto, además, en la opinión pública. El Presidente, por su parte, es consciente de que, en virtud de los amplios poderes constitucionales de que dispone, si bien puede verse entorpecido momentáneamente por el parlamento, tiene la capacidad para contrarrestar con fuerza suficiente los embates de los Diputados y hacer prevalecer, en consecuencia, su voluntad.

El peligro de inestabilidad gubernamental en Venezuela por esta causa no luce demasiado importante, pues siempre que exista una figura fuerte como, en este caso, la del Presidente, es más que factible que no se deje amedrentar y se sobreponga, con unas pocas decisiones oportunas, a la coyuntura. Además, al no depender en Venezuela la permanencia del Gobierno de la confianza parlamentaria, no existe, al menos formalmente, la obligación para el ejecutivo de rectificar ciertas acciones cuando perciba un decrecimiento del apoyo parlamentario a su gestión. La inestabilidad sería, más precisamente, política y social, y de clarísimas repercusiones en la opinión pública. Constantes destituciones y nombramientos de Ministros constituirían factores de interrupción de la gestión de un despacho ministerial y de las actividades que, en el marco de éste, se estén realizando. El ciudadano se encontraría, además, desconcertado e indeciso en cuanto a otorgarle mayor credibilidad y apoyo a uno o a otro poder, pues ambos tienen su origen directo en la voluntad popular. La única posible salida a este círculo podría encontrarse en una vigilancia y en un control de la legalidad y la constitucionalidad, ejercidos por los órganos jurisdiccionales sobre las decisiones adoptadas tanto por el Congreso como por el Presidente. La viabilidad y las dificultades de aplicación de esta alternativa serán, sin embargo, analizadas seguidamente.

VI. LAS VÍAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS ADOPTADOS EN EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Un dato importante que podría ayudar a resolver las crisis que, eventualmente, se presenten con ocasión de los enfrentamientos entre los poderes legislativo y ejecutivo, es el relativo al control de naturaleza jurisdiccional sobre sus decisiones.

⁵⁴. De acuerdo con el artículo 194 de la Constitución, «el Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confie, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley.»

Los tribunales podrían, por un lado, controlar los actos parlamentarios mediante los cuales se apruebe un voto de censura a un Ministro con consecuencias jurídicas, esto es, con el efecto de la remoción. Por otra parte, en cuanto al ejecutivo, podría ser susceptible de revisión judicial, por ejemplo, una eventual negativa del Jefe del Gobierno a destituir a un Ministro censurado, o, igualmente, una decisión como la que adoptó el Presidente venezolano de nombrar a un Ministro destituido para otro cargo poco tiempo después de haber sido cesado. Evidentemente, en España, no es posible plantear este punto en los mismos términos, por cuanto es sabido que, particularmente, la remoción no está prevista como una consecuencia de la "moción de reprobación" a un Ministro. En consecuencia, en este último sistema, únicamente sería posible controlar la adecuación al Derecho de los actos parlamentarios mediante los cuales se aprueben estas "reprobaciones" o censuras "morales", y ello en unos términos muy relativos, por carecer estos actos de efectos jurídicos y directos.

La hipótesis, con todo, no es sencilla, pues el primer escollo que se encuentra viene dado por la peculiar naturaleza de este tipo de decisiones, en las que los motivos son puramente políticos, de conveniencia, de oportunidad; no son razones jurídicas que sea posible confrontar con norma alguna. Si una mayoría parlamentaria está en desacuerdo con la actitud y el comportamiento de un Ministro, y considera conveniente darle un voto de desaprobación, es posible que esgriman para ello razones jurídicas -por ejemplo, el incumplimiento de algunas obligaciones legales-, pero puede también -y en ello radica, justamente, la esencia de esta figura- hacer afirmaciones genéricas de crítica a su gestión, sin que sea posible, en ese caso, hallar un parámetro jurídico para su confrontación.

Existen, sin embargo, extremos que podrían ser objeto de control, como, por ejemplo, los aspectos formales de la decisión y el cumplimiento del procedimiento previsto para su adopción. Además, en el caso de que los diputados aporten motivaciones jurídicas, el juez estaría facultado para decidir sobre su corrección; y si dichas motivaciones han sido el único presupuesto de la decisión, ésta podría ser anulada. Queda, igualmente, la vía del amparo constitucional, más restringido en España que en Venezuela, para el caso en que la decisión del parlamento haya vulnerado algún derecho constitucional o fundamental; y la posibilidad de un juicio penal, si se entendiera que las afirmaciones del parlamento con respecto a un Ministro son injuriosas.

No obstante, aunque se llegue a un consenso en torno a los elementos del acto que pueden ser controlados, queda por determinar la naturaleza jurídica de un acto de tales características, para decidir, en consecuencia, cuál sería el tribunal competente para su revisión.

En Venezuela, podría decirse que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el acto de la Cámara que acuerde el voto de censura a un Ministro y su remoción, sería un acto de efectos individuales -puesto que afecta a un sujeto claramente determinado-, impugnabile, por tanto, mediante el recurso contencioso-administrativo ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, siguiendo la jurisprudencia de este máximo tribunal⁵⁵, un acto de estas características tendría que ser calificado como acto general de efectos particulares, por haber sido dictado en ejecución directa de la Constitución, y afectar a un concreto sujeto. Su conocimiento en sede jurisdiccional correspondería, en consecuencia, a la Corte en Pleno y no a la Sala antes mencionada, y los motivos del recurso tendrían que ser de inconstitucionalidad.

En el sistema español, por otra parte, existe la posibilidad de hacer uso de la vía del recurso de amparo constitucional, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁵⁶, siempre y cuando se den todas las condiciones requeridas para su

⁵⁵. Sentada, principalmente, en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 14 de septiembre de 1993, caso "Carlos Andrés Pérez".

⁵⁶. Según este artículo. «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cual-

procedencia; esto es, que el acto sin valor de ley dictado por las Cortes haya violado algún derecho fundamental -de los contenidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución-; que el sujeto interesado tenga legitimación para ello⁵⁷; y que el acto de que se trate sea firme, de acuerdo con las normas internas de la Cámara.

En cuanto a la firmeza del acto, el Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que, para alcanzarla, ha de hacerse uso de los procedimientos internos de las Cámaras y, en el caso de que se encuentren previstos, de los recursos en vía judicial procedentes. Si una moción de reprobación a un Ministro no es admitida a trámite o lo ha sido sin cumplirse las formalidades requeridas, es posible aplicar el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que se refiere a los procedimientos de reconsideración sobre la calificación del acto, que se siguen ante la Mesa del Congreso. En cualquier caso, hay que recordar que la situación debe encuadrarse en el supuesto de error en la calificación, y que una reclamación, por ejemplo, sobre la incorrección de los motivos que han fundamentado una moción no cabría en ese caso.

En lo relativo a los tribunales, no aparece del ordenamiento que, para este supuesto específico, exista un recurso que deba preceder al de amparo constitucional. La vía contencioso-administrativa puede utilizarse para someter al conocimiento del Tribunal Supremo los actos y disposiciones de los órganos de las Cortes en materia de personal y administración, según lo establecido por el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. No obstante, aun cuando dicha jurisprudencia haya extendido el ámbito de control de los tribunales contencioso-administrativos en base a una noción material de los actos, es evidente que una decisión como la que analizamos -de reprobación o "censura" a un Ministro- no entraría en tal ámbito material.

La única vía que, teóricamente, cabría seguir para este supuesto está constituida por el procedimiento para resolver conflictos entre órganos constitucionales, previsto en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁵⁸. Sin embargo, la interpretación es muy forzada, pues es difícilmente imaginable que unas eventuales diferencias ocasionadas en la aprobación de una moción contra un Ministro puedan concebirse como un conflicto en esos términos⁵⁹. J. R. MONTERO comenta brevemente este punto, y sostiene que:

quiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

57. Para el caso del recurso previsto en el artículo 42, están legitimados «la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal» (artículo 46.1.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

58. En el debate parlamentario surgido en España en 1981 con ocasión de la intoxicación producida por el aceite de colza, los representantes de UCD mencionaron la posibilidad de recurrir en base al artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la admisión a trámite de unas "mociones de reprobación" contra los Ministros considerados responsables. Los partidos de oposición sostuvieron que ello no era posible, y se ha comentado luego que esta última posición era lógica «pues dicho artículo exige que se trate de "decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero [el órgano recurrente]", y en este caso no se producía tal situación». (VÍRGALA FORURIA, Eduardo. Ob. cit, pp. 298 y 299).

59. En relación con este tema, puede verse: PUNSET BLANCO, Ramón. "Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley", *REDC*, 28. enero-abril 1990, pp. 111 a 117; MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo. "El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del parlamento", *RAP*, 107. mayo-agosto 1985, pp. 79 y ss.; SORIANO, José Eugenio. "El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa", *RAP*, 106, enero-abril 1985, pp. 213 a 225.

«No parece (...) que el art. 73 sea aplicable al caso, dado que el Congreso, de haber aprobado las mociones de reprobación, no habría asumido atribución alguna que la Constitución o las leyes orgánicas confieran al Gobierno»⁶⁰.

Ahora bien, el otro extremo del enfrentamiento está constituido por el jefe del ejecutivo, cuyas decisiones, frente a una desaprobación parlamentaria de uno de sus Ministros, pueden ser muy variadas. En el caso venezolano, una negativa del Presidente de la República a remover a un Ministro censurado en el Congreso por la mayoría calificada exigida podría ser, evidentemente, controlable jurisdiccionalmente, por cuanto es claro, según el ordenamiento, que si el voto de censura acarrea la remoción, es el Presidente quien está obligado y a quien corresponde ejecutarla. Más problemáticos se presentan otros supuestos, como, por ejemplo, el que se dio en Venezuela con ocasión de la destitución del Ministro de Sanidad, a quien el Presidente nombró, muy poco tiempo después, Ministro de Estado para una materia muy similar a la que tenía encomendada antes. La dificultad que, a primera vista, surge es la de que, en rigor, no existe ningún obstáculo jurídico para que el jefe del Gobierno tome una decisión como la comentada.

El impedimento vendría dado, más bien, por una interpretación conjunta del sistema de poderes previsto en la Constitución y de la preponderancia que haya de darse a las decisiones adoptadas por los titulares de cada uno de ellos.

Constitucionalmente, se ha encomendado al Congreso una función de control sobre el Gobierno y la Administración, y ello fue, precisamente, uno de los rasgos más elogiados y resaltados del sistema adoptado en 1961. Si bien se consagraba un amplio catálogo de atribuciones para la figura del Presidente de la República -y para el poder ejecutivo, en general-, el contrapeso se ponía en la institución parlamentaria, fundamentalmente, concediéndole las facultades inherentes a ese control. Se dejó claro, además, que la separación de funciones entre las ramas del Poder Público no habría de impedir la colaboración entre los órganos que las ejercieran, con el objeto de realizar "los fines del Estado"⁶¹. Por otra parte, aun cuando la legitimación democrática sea ostentada de manera directa tanto por el cuerpo parlamentario como por el Presidente de la República, lo cierto es que, estrictamente, dicha legitimación no alcanza -al menos, en forma directa- a los Ministros, que son, según la propia Constitución, "órganos directos del Presidente de la República", nombrados y removidos libremente por él.

En consecuencia, si el cuerpo de representantes populares adopta una decisión fundada en la inconveniencia de que una persona determinada continúe ejerciendo un cargo de titular ministerial, parece claro que el Presidente ha de acatarla hasta sus últimas consecuencias, esto es, no solamente ejecutando la destitución, sino, además, desarrollando una conducta coherente con esa voluntad manifestada por el parlamento y materializada en un voto de censura. Al igual que es aceptado, políticamente, que una moción contra un Ministro, que tenga únicamente efectos "reprobatorios" y no de destitución, coloca al jefe del Gobierno en la obligación -moral, política, ética- de destituirlo por su cuenta, debería aceptarse, en este caso, que el Presidente haya de verse impedido de desconocer indirectamente esa voluntad.

Es por las razones anteriores, muy genéricamente expresadas, por las que parece procedente que una decisión de esa naturaleza sea recurrida en vía jurisdiccional, y porque, además, la misma estaría viciada -en el ejemplo concreto aludido- por desviación y abuso de poder.

⁶⁰ MONTERO, J. R. "Moción de censura y mociones de reprobación", cit., p. 444, nota 48.

⁶¹ El artículo 118 de la Constitución venezolana establece: «Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado».

En todo caso, y no obstante las observaciones antes anotadas, no debe olvidarse que todas estas decisiones tienen un cariz indudablemente político, sumamente difícil de controlar por parte de los jueces. Los términos, por tanto, en los que se realizan las afirmaciones sobre la procedencia de vías judiciales de control, son muy relativos; al igual que las hipótesis e interpretaciones son muchas veces forzadas en el plano teórico.

El principio de la separación de poderes -más o menos estricto en cada país- no permite tampoco a cualquiera de los titulares de las funciones estatales invadir las funciones que a los otros órganos les han sido asignadas; e impide que sea obviada la autonomía de cada uno de ellos en el ejercicio de sus atribuciones propias.

SORIANO constata la inconveniencia de someter ciertas decisiones de naturaleza política -en este caso, parlamentarias- a los tribunales, y, al respecto, expresa, refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal Supremo español que atribuye el conocimiento de un acto parlamentario a los tribunales contencioso-administrativos, lo siguiente:

«Baste (...) pensar que remitir a una instancia jurisdiccional las querellas internas parlamentarias, las discusiones, en fin, la propia actividad del Parlamento, es sin más la negación de la esencia de una Cámara política y supone añadir una enorme crispación al quehacer parlamentario. Bien está regular procedimientos internos para dirigir la discusión en los modernos Parlamentos tan técnicos y sofisticados; bien está y resulta imprescindible, fijar procedimientos de policía interna de las Cámaras. Pero lo que no está bien en modo alguno es fijar un árbitro permanente en la contienda política, máxime si ese árbitro es el Poder Judicial, tan alejado en sus modos y comportamientos de lo que es un Parlamento»⁶².

VII. LA UTILIDAD REAL DE LOS MECANISMOS DE CONTROL PARLAMENTARIO Y DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

No han sido pocas las dudas que se han planteado en los países con regímenes parlamentarios acerca de la eficacia de estos mecanismos y del control parlamentario en general. La desaparición en el ámbito práctico de la responsabilidad individual de los Ministros ante los órganos representativos es un hecho del que los autores europeos se han percatado sin mayor dificultad. No obstante ello, no puede negarse que estas instituciones -al igual que la del voto de censura del Gobierno o de su Presidente- perviven como principios generales inherentes a los sistemas políticos actuales, por lo que no es dable el evadir el análisis de las posibles causas de su desuso.

El peligro de la inestabilidad gubernamental que podría producir una puesta en práctica frecuente de estas figuras, ha sido prácticamente descartado, a la vista de las escasísimas experiencias de este tipo. Además, las regulaciones constitucionales del tema han contribuido también a que ese riesgo disminuya, estableciendo controles que impidan un uso irracional y aventurado de las mociones de censura y creando figuras como la moción de censura constructiva, que obliga a un planteamiento reflexivo y sólido de la pretensión de cesar a miembros del Gobierno.

Pero el factor que, sin duda, ha transformado notablemente la concepción y la aplicación de estas figuras ha sido el rol protagónico de los partidos políticos en la vida institucional actual. La disciplina partidista provoca que los parlamentarios hayan de seguir en bloque la línea fijada por las autoridades del partido, ya sea ésta contraria o favorable al Gobierno, y que las manipulaciones de estas instituciones con el fin de beneficiar o perjudicar a otro partido sean frecuentes.

⁶². SORIANO, José Eugenio. "El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa", cit., pp. 218 y 219.

Las minorías y mayorías parlamentarias son también un elemento decisivo para la viabilidad de estos mecanismos de control sobre el Gobierno⁶³. En países con regímenes presidencialistas de elección directa del jefe del ejecutivo, es perfectamente posible que el partido que apoye al Presidente constituya la minoría en el parlamento. En Venezuela, se ha producido por primera vez en mucho tiempo una situación de esta naturaleza, con ocasión de la elección en 1993 del Presidente Rafael Caldera. Luego de una etapa de bipartidismo muy acentuado, en la que la mayoría parlamentaria coincidía siempre políticamente con el Gobierno, el partido que apoya ahora al Presidente es minoría en el Congreso, y esa circunstancia, precisamente, ha permitido que se produzca la primera experiencia de voto de censura y remoción de un Ministro en la etapa democrática reciente. No obstante, el problema que podría presentarse es el de un eventual abuso de esta posibilidad y un consiguiente bloqueo de la actividad gubernamental, pues la mayoría requerida para la aprobación de un voto de censura sería relativamente fácil de conseguir, uniendo a los partidos de la oposición. La mayoría parlamentaria favorable al Gobierno, por el contrario, podría obstaculizar e impedir que se lleve a cabo el uso de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política.

En países regidos por sistemas de tipo parlamentario, la situación presenta algunos matices. En España, GARCÍA MORILLO ha señalado las diferencias entre la naturaleza del control que le es dado ejercer a la mayoría parlamentaria y la del que corresponde a la minoría: aquélla controlará la ejecución del programa político que sirvió de base para dar su apoyo al Gobierno y su crítica se producirá en caso de que ese programa no se cumpla; la minoría, por el contrario, intentará mostrar que la actuación del Gobierno no es la correcta según su criterio y criticará, cabalmente, el cumplimiento del programa⁶⁴.

En cuanto al control por parte de una mayoría parlamentaria afín al Gobierno, hay que recordar primero que, en la Europa continental, lo normal es que dicha mayoría esté constituida por coaliciones de diversos partidos y grupos. El objeto a controlar será, entonces, el programa que ha sido pactado. Como las coaliciones son la vía para que los partidos minoritarios logren una cuota de poder, lo lógico será que la iniciativa de sancionar a algún miembro del Gobierno que los representa no provenga de ellos. En cualquier caso, es importante tener en cuenta la reflexión de García Morillo sobre las críticas por la ineficacia de los medios de control utilizados por la mayoría parlamentaria:

«La línea general en la tendencia que cuestiona la eficacia del control parlamentario es la de sustentar esta crítica sobre las escasas posibilidades de que prosperen las tesis de la oposición, sin reparar en que más importante para el sistema es que la mayoría parlamentaria pueda imponer su voluntad, precisamente porque, en la medida en que es mayoría, es la expresión mayoritaria de la voluntad popular manifestada en la última consulta electoral. Lo preocupante, desde el punto de vista de la funcionalidad del sistema, no es que la oposición sea sistemáticamente derrotada en las votaciones parlamentarias: lo realmente preocupante sería que las ganase»⁶⁵.

El control por parte de la minoría parlamentaria no puede concluir, evidentemente, en la imposición de una sanción al Gobierno -voto de censura, remoción-, pues estos mecanismos exigen, justamente, un número de parlamentarios que la minoría no podrá alcanzar. En

63. Carlos AYALA concluye uno de sus análisis sobre los controles parlamentarios en Venezuela señalando: «...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 (sic) democráticos no tienen mayoría en los Congresos, los controles se ejercen de forma extrema, entabando en muchos casos las tareas gubernamentales en forma irracional, en lugar de ejercerse un control adecuado». (*El régimen presidencial en América Latina...*, cit., p. 54).

64. Cfr. GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 187 y 188.

65. *Idem*, pp. 188 y 189.

este caso, la labor de los grupos minoritarios estará destinada a actuar la responsabilidad política que se ha denominado "difusa" y a confrontar sus criterios, más que con la actividad del Gobierno, con la de la mayoría parlamentaria⁶⁶. Es fundamental el papel de la minoría en relación con la opinión pública y con el electorado y la influencia que en ellos puede ejercer a través de los medios de comunicación. Si bien no es posible la imposición de una sanción jurídica a un miembro del Gobierno por parte de los grupos minoritarios, sí que lo es la presión política y social que pueden ejercer a través de estas vías, que, indirecta y mediatamente, pueden conducir incluso a la sustitución de algunos Ministros⁶⁷.

Ahora bien, puede pensarse que al régimen venezolano no resultan totalmente aplicables las ideas apuntadas por GARCÍA MORILLO en relación con la "buena salud" del sistema en los casos en que se impone la voluntad mayoritaria en el parlamento. En un modelo de esas características, un poder democráticamente legitimado -el Congreso- controla a otro con el mismo origen popular -el Gobierno-; así, al prevalecer la mayoría parlamentaria, no podría afirmarse, en rigor, que se imponga la "expresión mayoritaria de la voluntad popular", pues también esa expresión está representada en la actuación del jefe del Gobierno. Sin embargo, teniendo en cuenta que el mecanismo del voto de censura, en Venezuela, está reservado para los Ministros, y recordando lo dicho *supra*⁶⁸ sobre el fundamento de esta figura, ha de concluirse que, en ese caso, sí estaría prevaleciendo la voluntad popular mayoritaria, pues los Ministros no han sido escogidos directamente. Otra cosa es que el uso que se haga de la institución encubra motivaciones ilegítimas o desviadas -lo que sí sería criticable-, pero lo cierto es que los principios de la representatividad operan aquí claramente y que sería más contraria al sistema la imposición de una voluntad minoritaria que el predominio de la mayoría.

Sin embargo, debe recordarse de nuevo que la partidocracia, hoy dominante en los regímenes occidentales, es capaz de desvirtuar la naturaleza de estos mecanismos de control. Con mucha frecuencia, las decisiones adoptadas por la mayoría parlamentaria vienen determinadas por una rígida disciplina del grupo progubernamental del parlamento, dado que ciertas figuras -como el voto de censura- sólo pueden prosperar sobre la base de un mínimo acuerdo colectivo. La iniciativa individual del parlamentario queda así difuminada, cuando no imposibilitada, frente a las directrices del grupo al que pertenece.

También constituyen un obstáculo a la aplicación de sanciones a los Ministros la asunción por parte del Gobierno de la política ministerial criticada y los cambios gubernamentales previos a la actuación sancionadora del parlamento⁶⁹.

Como consecuencia de lo anterior, se ha considerado necesario potenciar aquellos mecanismos de control que dependan únicamente de la iniciativa autónoma del parlamentario, tales como las preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno⁷⁰. Si bien éstas no darán lugar directamente a una sanción, sí podrán provocar, al menos, la discusión del tema y una eventual acción colectiva posterior.

⁶⁶. En este sentido, GARCÍA MORILLO, loc. últ. cit., pp. 193 y ss.

⁶⁷. BERLÍN VALENZUELA señala que «interesa a la representación minoritaria que sus posiciones reciban gran publicidad y que se les magnifique ante el electorado, con el fin de obtener simpatía política frente a las acciones de los grupos mayoritarios que controlan al parlamento, quienes prefieren que los puntos de vista por ellos sostenidos y que difieren del ejecutivo permanezcan ignorados del gran público» (Ob. cit., p. 142).

⁶⁸. *Vid.* epígrafe (2) b. del Capítulo I.

⁶⁹. VÍRGALA FORURIA, E. Ob. cit., p. 289.

⁷⁰. En este sentido se pronuncia BUCCISANO, citado por GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 206.

VIII. CONCLUSIONES

La comparación entre dos sistemas jurídicos no produce siempre resultados útiles a primera vista, pero puede permitir entender algunos fenómenos o, al menos, cuestionar ideas consolidadas sobre ellos que, algunas veces, no han sido el final de un proceso reflexivo. La primera inquietud que se presenta al estudiar el tema de la responsabilidad política de los Ministros en dos sistemas con formas de gobierno diversas puede plantearse en los siguientes términos: en un país como España, cuya Constitución ha adoptado un modelo de gobierno parlamentario, no existe una vía jurídicamente formalizada para que las Cortes exijan la responsabilidad política de un miembro del Gobierno -distinto de su Presidente- y provoquen su cese; en Venezuela, en cambio, se encuentra que, desde hace más de un siglo, la institución del voto de censura contra los Ministros es consagrada por la Constitución, siendo como es un país gobernado de acuerdo al modelo presidencialista.

Si se indaga sobre el fundamento de este mecanismo, no es difícil concluir que el mismo parece hallarse con más claridad en el sistema español que en los sistemas latinoamericanos. En aquél, los Ministros son elegidos "en segundo grado" -valga la expresión- por el parlamento, y, sin perjuicio de que sean responsables directamente ante el Presidente, también lo son frente al órgano que depositó en una persona la confianza para elegirlos. En los países en los que la elección del Jefe del Gobierno es directa -como Venezuela-, ese tipo de vinculación entre el parlamento y los Ministros es inexistente. Pueden crearse otros nexos distintos, derivados de una concepción del principio de separación de poderes según la cual los sujetos que los ejercen deban colaborar e interactuar entre sí. Pero en cuanto al origen de su designación, nada tienen que ver, en estos países, los Ministros con el parlamento y nada tendría que exigirles éste por esa causa.

El caso es que, en la materia estudiada, los elementos están entrecruzados, y ello confirma la imposibilidad de elaborar doctrinas generales absolutas para explicar los sistemas políticos y constitucionales contemporáneos. Los países latinoamericanos han sido continuos receptores de influencias y figuras extranjeras, pero la combinación de las mismas con sus propias creaciones ha dado lugar a lo que se ha calificado como «una típica aportación iberoamericana del Derecho constitucional», haciendo alusión a ese presidencialismo *sui generis* que se configura en sus ordenamientos.

Muy variadas han sido las propuestas para racionalizar y perfeccionar, de acuerdo al momento histórico, las formas de gobierno, los sistemas de elección popular, los órganos representativos de la voluntad de los ciudadanos y la adecuación de su actividad al Derecho. En Venezuela, por ejemplo, ha sido estudiada -tanto institucionalmente como por la doctrina- la opción de crear la figura del Primer Ministro y de aplicar a él la institución del voto de censura, pero con ciertas limitaciones que impidan las crisis de inestabilidad gubernamental. En ese sentido, la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para la elaboración del Informe sobre el Proyecto de Reforma General de la Constitución ha propuesto, en 1992, los requisitos para la designación de un Primer Ministro y las atribuciones que le corresponderían, así como mecanismos parlamentarios para su remoción. Algunos de estos aspectos han sido cuestionados por la doctrina y, concretamente, AYALA considera que la mejor alternativa es la adopción del sistema semipresidencial, «conforme al cual el Congreso no sólo participa en la formación del consenso para la aprobación de la designación del Primer Ministro, sino que en caso de remoción del Primer Ministro [por el Congreso], el Presidente puede defenderse trasladando el conflicto para su resolución por el pueblo electoral, mediante la disolución anticipada de la Cámara y la convocatoria a nuevas elecciones para Diputados»⁷¹. Sin perjuicio de que sea conveniente el estudio de otras alternativas de gobierno,

⁷¹. AYALA CORAO, Carlos. "Sistemas de gobierno, sistema presidencial y sistema parlamentario en la organización de los poderes". en la obra colectiva *El Derecho Público de finales de siglo*.

es indispensable la prudencia al intentar trasladar instituciones de otros sistemas a unos países con unas condiciones sociales y políticas muy peculiares, como Venezuela. Además, siempre parece recomendable aplicar primero la legislación vigente de una manera cabal y coherente, antes que intentar cambios cuyas consecuencias son desconocidas en el presente.

También se ha afirmado que, en el estado actual del ordenamiento, lo indispensable es un uso racional, moderado, ponderado, de los mecanismos de control entre los poderes. Pero no es menos cierto que, en Venezuela, antes que un uso ponderado o moderado, se requiere precisamente eso: un uso, una práctica efectiva de los mecanismos. En este sentido, tiene plena aplicación la observación de Orlando TOVAR⁷² sobre la timidez en el uso del voto de censura y la posible causa de esta actitud en la concepción errónea que entremezcla la responsabilidad política con la penal, y que es incapaz de entender que el hecho de que la Cámara no esté de acuerdo con la política del Ministro no tiene por qué significar que éste haya incurrido en un actuación penalmente sancionable.

Se ha llamado la atención, además, sobre el uso de estos instrumentos como armas electorales de chantaje y de bloqueo por los partidos políticos, y se ha invocado la necesidad de que la Constitución funcione como norma rectora y principal en todos estos procesos, con el fin de evitar su desviación y manipulación ilegítima. Lo que no ha de obviarse es que las normas vigentes en Venezuela pueden conducir a crisis de régimen a las que ya se hacía referencia en el trabajo. No hay criterios para decidir si el parlamento, cuando sanciona con la destitución a un miembro del Gobierno, es más democrático que el Presidente de la República, que ha decidido que esa persona permanezca en el cargo. La solución podría encontrarse casuísticamente, sosteniendo, por ejemplo, que la voluntad del Congreso debe prevalecer sobre la de un Presidente elegido por un bajo porcentaje de votantes, situación que puede presentarse en los sistemas presidencialistas y multipartidistas. Sin embargo, las combinaciones pueden ser infinitas -un Presidente con mayoría de votantes, pero con minoría parlamentaria; un parlamento fraccionado políticamente con un Presidente elegido por un 20 ó 30% de los votantes; un Presidente con fuerte mayoría parlamentaria-, por lo que las soluciones condicionadas a eventuales situaciones fácticas son inaceptables. El ordenamiento ha de tener los elementos suficientes para afrontar realidades tan diversas y ofrecer una respuesta coherente a todas.

Por otra parte, hay que aceptar que es un riesgo inherente a cualquier institución jurídica el hecho de que su uso pueda ser desviado o abusivo, pero ello no puede ser criterio suficiente para determinar la inconveniencia para un país de una figura jurídica abstracta. Aun cuando en Venezuela, la única experiencia de remoción de un Ministro por decisión parlamentaria haya tenido ciertos errores, lo cierto es que permitió al parlamento ejercer una de sus principales funciones puramente políticas, y ello no puede ser criticable. El temor a "lo político", al que se aludía en el texto de este trabajo, no puede bloquear el ejercicio de la democracia, aún imperfecta y sometida a los vaivenes de las circunstancias reales. El control que ejerce el Congreso venezolano sobre los Ministros y que le permite decidir su cese es, con toda claridad, un control político y, como tal, ha de ser dejado al libre juego de sus actores.

La tercera rama del poder público -el poder judicial- puede cumplir un papel importante mediante la supervisión de los actos de control entre los otros dos poderes. Pero, como ya se apuntó en líneas anteriores, su inmisión en ámbitos dominados por la política ha de ser cuidadosa, con el fin de no incurrir en un excesivo intervencionismo judicial y en una asunción de funciones que, en rigor, no le corresponden. La autonomía de los órganos que encar-

72. *Una perspectiva iberoamericana*. Fundación BBV-Civitas, Madrid, 1997, p. 190.
Cfr. *Derecho Parlamentario*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Caracas, 1973, p. 153.

nan las funciones estatales ha de ser respetada, sin perjuicio de que los jueces vigilen, en todo caso, el sometimiento de sus actuaciones al Derecho.

En Europa, la doctrina ha constatado que los medios clásicos de control parlamentario -fundamentalmente, preguntas e interpelaciones- han presentado algunas deficiencias en su aplicación, más por razones subjetivas como las cualidades de los aplicadores y los fines que impulsan su utilización, que por elementos objetivos de los propios mecanismos constitucionales⁷³. Esta reflexión resulta trasladable, sin duda, a la eficacia que han presentado en la práctica otras figuras como la exigencia de responsabilidad política a los Ministros o al Gobierno en general. Con el fin de incrementar esa eficacia, se afirma la necesidad de que los miembros de los cuerpos parlamentarios «usen de estos medios de la manera más adecuada para que cumplan su función»⁷⁴, lo cual implica un uso pleno, mas no “inflacionado”⁷⁵ de los mismos, con el fin de evitar que pierdan importancia política.

Concretamente, en España, la legislación autonómica vasca ha marcado una dirección clara en el tema de la responsabilidad política individual, al regular un mecanismo para exigir la a miembros del equipo de gobierno, frente a la ausencia del mismo en la Constitución y en el resto de legislaciones autonómicas.

A nivel de los Ministros del Estado, sólo cabe en el momento actual hacer uso de los instrumentos de que dispone el parlamento para expresar sus críticas -mociones, proposiciones no de ley- y verificar si es posible la convención constitucional que proponían SANTOLAYA y otros profesores en el Seminario de Derecho Político al que ya se ha hecho referencia. Evidentemente, ha de suponerse que el procedimiento que surja por esa vía no altere el orden y el sistema establecido por la Constitución, pues ello implicaría una reforma de la misma por unos cauces no permitidos. El modelo constitucional español, con las características principales de la responsabilidad solidaria y la censura constructiva, debe permanecer intacto, aunque sea integrado y completado con la crítica parlamentaria a la gestión de un Ministro en concreto y su producción de efectos jurídicos.

Por último, debe decirse que la escasa aplicación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad política, en todo caso, no deja al sistema carente de otros engranajes de control, sobre todo si se toma en cuenta la importancia que ha adquirido la responsabilidad del partido de gobierno frente el cuerpo electoral, el cual puede pasar a convertirse, como afirma FERNÁNDEZ SEGADO -citando a LASKY- en «la autoridad suprema del Estado»⁷⁶.

73. Cfr. GARCÍA MORILLO. Joaquín. *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., pp. 208 y 209.

74. *Idem*, p. 208.

75. Vincenzo BALZANO, citado por GARCÍA MORILLO, *idem*, p. 209.

76. “Artículo 113. La moción de censura”. en Oscar ALZAGA (Dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*. Tomo IX. Editorial Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 1987, p. 16.