

La Asamblea  
Nacional:  
lugar en el sistema  
constitucional  
y funciones



# La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones

**Carlos García Soto**

Presentación  
Carlos Leáñez Sievert

Prólogo  
Carlos Ayala Corao

Colección de Estudios Constitucionales  
y Parlamentarios N° 3  
Caracas, 2014

© pág de creditos

Esta edición consta de ... ejemplares  
Impreso en Venezuela - *Printed in Venezuela*

*(dedicatoria)...*



# Sumario

Introducción .....	11
<b>I. La Asamblea Nacional en la historia constitucional venezolana .....</b>	<b>15</b>
<b>II. La Asamblea Nacional en el sistema constitucional venezolano .....</b>	<b>20</b>
<b>III. Ámbito de las mayorías en la Asamblea Nacional: mayoría simple, mayoría calificada .....</b>	<b>26</b>
1. Introducción.....	26
2. Mayoría en la Asamblea Nacional, pluralismo político y el riesgo de la tiranía de la mayoría.....	27
3. Las mayorías en la Asamblea Nacional.....	30
<b>IV. Las funciones de la Asamblea Nacional .....</b>	<b>32</b>
1. La función representativa .....	33
2. La función legislativa .....	35
A. Tipos de Leyes.....	36
a. Leyes Ordinarias.....	36
b. Leyes Orgánicas .....	36
c. Leyes Habilitantes .....	38
d. Leyes del Régimen Presupuestario Nacional .....	39
e. Leyes que aprueben Tratados y demás Convenios Internacionales.....	39
B. El procedimiento de formación de las Leyes ...	40
a. Introducción .....	40
b. Iniciativa de las Leyes .....	40
c. Presentación y discusión del proyecto de Ley.....	42
d. Discusiones .....	43

a'. Dos discusiones de cada proyecto de Ley .....	43
b'. Discusión de proyectos pendientes.....	43
c'. Mayoría calificada para admisión de proyectos de Ley Orgánica.....	44
d'. Primera discusión.....	44
e'. Segunda discusión .....	47
e. Sanción de la Ley.....	49
f. Promulgación de la Ley .....	50
g. Consultas.....	52
a'. Consultas a los Estados.....	52
b'. Consultas a otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada.....	53
h. Proyectos de Ley sobre la misma materia....	54
i. Rechazo de proyectos de Ley .....	55
j. Discusión de proyectos de Ley pendientes ..	56
k. Título y numeración de las Leyes .....	56
3. La función política.....	58
A. Iniciativas referidas a la participación política .....	58
B. Iniciativas en materia de descentralización.....	59
C. Competencias referidas a su funcionamiento interno.....	59
D. Competencias sobre el ejercicio de la Presidencia de la República .....	61
E. Designación y remoción de titulares del Poder Público y demás funcionarios .....	62
F. Competencias en materia de política exterior .....	65
G. Iniciativas sobre la modificación de la Constitución.....	65
H. Competencias sobre el estado de excepción .....	66
i. Competencias en materia de amnistía y honores .....	66

4. La función contralora .....	66
A. Mecanismos de control .....	69
B. Control sobre el Poder Ejecutivo .....	70
C. Control sobre la actividad de la Administración Pública .....	71
D. Control sobre el presupuesto público .....	72
Bibliografía .....	75



## Introducción

En cuanto órgano central del Poder Público (artículo 136 de la Constitución), a la Asamblea Nacional le corresponden diversas funciones estatales, a saber: (i) la función representativa; (ii) la función legislativa, (iii) la función política, (iv) la función contralora, (v) la función administrativa y (vi) la función jurisdiccional. En ejercicio de esas funciones, la Asamblea Nacional tiene cierta primacía sobre el resto de los órganos del Poder Público en el sistema constitucional venezolano.

La importancia del Parlamento para las democracias contemporáneas es un dato que no hace falta recalcar demasiado. El Parlamento, lugar de la representación popular, es un elemento fundamental para el control de los otros Poderes y para la protección de los derechos de los ciudadanos. La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia advertiría en su momento que la Asamblea Nacional es el “órgano que representa la más alta expresión de la democracia en las sociedades modernas” (Sentencia N° 1718 de 20 de agosto de 2000).

Para el funcionamiento del Parlamento resultará absolutamente necesario que sus miembros,

los Diputados, cuenten con un régimen jurídico adecuado para el cumplimiento de sus funciones<sup>1</sup>. Un adecuado marco jurídico y el respeto por el ámbito de actuación del Diputado son condiciones indispensables para el funcionamiento del Parlamento y, en consecuencia, de la democracia. Por ello se ha advertido que “La autonomía parlamentaria en el ejercicio de sus funciones equilibra el sistema político y fortalece el sistema constitucional. El Parlamento que representa, legisla y controla contribuye al buen funcionamiento de la democracia”<sup>2</sup>.

Las deficiencias que puedan observarse en el funcionamiento de los Parlamentos, en todo caso, no deben concluir en el cuestionamiento sobre su importancia y necesidad. Como lo ha advertido Juan Miguel Matheus, “hoy es un lugar común hablar de la crisis institucional de los parlamentos. Una suerte de ritornelo según el cual la institución parlamentaria está en entredicho, está definitivamente herida desde el punto de vista constitucional porque su funcionamiento contemporáneo se aleja de los postulados liberales clásicos o de lo establecido en las constituciones y en los reglamentos interiores. Nosotros, por nuestra parte, creemos que la institu-

- 
- 1 Véase Juan Miguel Matheus, *La disciplina parlamentaria en España y Venezuela: un estudio de Derecho Comparado*, Universidad Monteávila-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, *passim*.
  - 2 Ramón Guillermo Avelo, *Curso de Derecho Parlamentario*, Universidad Católica Andrés Bello-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013, p. 71.

ción parlamentaria en cuanto tal, en cuanto centro de gravitación y de profundidad moral de las democracias constitucionales, sigue y seguirá vigente como cimiento irremplazable”<sup>3</sup>.

Como luego se verá, del sistema constitucional venezolano puede concluirse en la primacía de la Asamblea Nacional en el diseño de la organización de los Poderes Públicos derivado de la Constitución de 1999. La advertencia, con todo, puede parecer sorprendente, dada la renuncia de la Asamblea Nacional a ejercer sus competencias en los últimos lustros de la vida institucional de Venezuela<sup>4</sup>. Esa renuncia de la Asamblea Nacional a ejercer sus funciones, ha hecho que se pierda la noción del lugar de la Asamblea Nacional en nuestro sistema consti-

---

3 *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila - Editorial Jurídica Venezolana - Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013, p. 27.

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo. Sobre la Asamblea Nacional y la deformación de la institución parlamentaria”, en Juan Miguel Matheus, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila - Editorial Jurídica Venezolana - Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013; Jesús María Casal, “Epílogo. El rescate de Parlamento”, en Juan Miguel Matheus, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional*, cit., *passim* y Humberto Njaim, “El antiparlamentarismo revivido y revisado (examen del antiparlamentarismo de Carl Schmitt desde coordenadas venezolanas)”, en Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2013, pp. 306-311.

tucional, y que además sea a veces difícil identificar cuáles son las funciones de la Asamblea Nacional.

A la necesidad de recordar, por una parte, el lugar de la Asamblea Nacional en el sistema constitucional venezolano, y, por otra parte, las funciones que la Asamblea Nacional debe ejercer en nuestro sistema institucional, responde este trabajo. El estudio que se hace no olvida la grave crisis institucional que atraviesa el país. Por el contrario, la tiene muy en cuenta, y además intenta contribuir modestamente a colocar algunas bases conceptuales para la reconstrucción institucional del Parlamento en Venezuela.

Para ello, (i) se hará una breve referencia al lugar de la Asamblea Nacional en la historia constitucional de Venezuela; (ii) se hará referencia a los elementos fundamentales que permiten precisar el lugar de la Asamblea Nacional en nuestro sistema constitucional; (iii) se analizará el asunto relativo a las mayorías que toman las decisiones en la Asamblea Nacional y (iv) se señalarán las distintas competencias que puede ejercer la Asamblea Nacional con ocasión de las principales funciones que le corresponden en nuestro sistema constitucional.

## I. La Asamblea Nacional en la historia constitucional venezolana

El Parlamento, hoy representado en la Asamblea Nacional, es una institución que se encuentra en los orígenes mismos de nuestra vida republicana.

En todas las Constituciones de Venezuela se ha regulado de modo detallado el régimen del Parlamento. Además, para el funcionamiento de ese Poder Público ha sido fundamental el Reglamento de Interior y Debates, cuya última reforma fue publicada en la Gaceta Oficial N° 6.014 extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

El 2 de marzo de 1811 se instalaría el primer Parlamento, denominado como Congreso General de Venezuela. Ese Parlamento se convocaría según lo dispuesto en el Reglamento de Elecciones que dictó el 11 de junio de 1810 la *Junta Suprema de Venezuela Conservadora de los derechos de Fernando VII*<sup>5</sup>, y dio lugar a la tercera Constitución del mundo

---

5 Véase Tulio Álvarez, "El montaje constitucional en el proceso independentista", en *Venezuela y sus orígenes republicanos: 19 de abril de 1810-5 de julio de 1811*, Universidad Monteávila - Fundación Bancaribe para la ciencia y la cultura, Caracas, 2011, pp. 384-397; Juan Garrido Rovira, *La Revolución de 1810*, Universidad Monteávila, Caracas, 2010, pp. 217-246; José Ignacio Hernández G., "La Constitución de 1811 y la República Liberal Autocrática", en Jesús María Casal y María Gabriela Cuevas (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo I, cit., 2013, pp. 72-77 e Irene Loreto González, *Algunos aspectos*

moderno, luego de la Constitución norteamericana (1787) y la Constitución francesa (1791), la Constitución Federal para los Estados de Venezuela (21 de diciembre de 1811)<sup>6</sup>.

El Capítulo II de esa Constitución regularía al Poder Legislativo. Y en su artículo 3 señalaba que “El Congreso general de Venezuela estará dividido en una Cámara de Representantes y un Senado, a cuyos dos Cuerpos se confía todo el Poder legislativo establecido por la presente Constitución”. Esa Constitución de 1811 dedicaría 68 de sus 228 artículos a regular al Poder Legislativo<sup>7</sup>.

La Constitución de 1811 reconoce importancia fundamental a la Ley dictada por el Parlamento, al definirla como “la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada

---

*de la Historia Constitucional venezolana (Independencia, Federalismo. Pensamiento de J. G. Roscio en los primeros textos constitucionales)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2010, pp. 68-73.

6 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, p. 19.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Estudio Preliminar. La conformación político-constitucional del Estado venezolano”, en *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008, pp. 140-143 y Tulio Álvarez, “Privilegio del Parlamento y prerrogativas del parlamentario como mecanismos de autonomía institucional”, en Casal, Jesús María y Cuevas, María Gabriela (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo II, cit., p. 393.

por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia”.

Esa primacía del Parlamento, sin embargo luego la criticaría el propio Simón Bolívar en su amargo Discurso de Angostura: “Aquí el Congreso ha ligado las manos y la cabeza a los magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un cuerpo representativo no debe tomar ninguna resolución activa: debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en un reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son ésta infinitamente más indispensables”.

En todo caso, ese esquema de Cámara de Representante y un Senado hacía de nuestro sistema constitucional un Estado Federal.

En el Senado todos los Estados de la Federación tenían derecho a la misma cantidad de representantes en el Parlamento. Esquema que se siguió de modo ininterrumpido hasta la Constitución de 1961. Así, en el artículo 148 de la Constitución de 1961 se señalaba que “Para formar el Senado se elegirán

por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes". Es decir, cada Estado de la Federación, con independencia de su tamaño y población, podía elegir dos Senadores. Por su parte, para la Cámara de Representantes (Diputados), señalaba el artículo 151 que "se elegirán por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de la población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país".

De tal manera, el Senado estaba formado por la misma cantidad de senadores para cada estado de la Federación, con independencia del tamaño y población de ese estado. Por su parte, la Cámara de Diputados se formaba con tantos Diputados por estado de la Federación como resultara del cálculo de la población de ese estado, de un modo proporcional, pues, a la población: tantos Diputados según la población del estado de la Federación.

Bajo ese esquema, algunas competencias se asignaban al Senado, y otras a la Cámara de Diputados. De hecho, por ejemplo, bajo el sistema de la Constitución de 1961, el Senado (artículo 150) dispo-

nía de mayores competencias que la Cámara de Diputados (artículo 153).

Sin embargo, esa tradición según la cual el Parlamento contaba con dos Cámaras, fue dejada de lado por primera vez en la historia constitucional de Venezuela en la Constitución de 1999, que estableció una Asamblea Nacional con una sola Cámara, o unicameral, "integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según la base poblacional del uno como uno por ciento de la población total del país" (artículo 186)<sup>8</sup>. Es decir, que cada estado de la Federación elige tantos Diputados como resulte de su población.

---

8 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, "Prólogo. Sobre la Asamblea Nacional y la deformación de la institución parlamentaria", cit., pp. 24-25. Véase igualmente Allan R. Brewer-Carías, "El Parlamento en Venezuela, en el marco de la Constitución de 1999: una Asamblea Nacional unicameral en un Estado federal, con primacía en el sistema de separación de poderes", en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, N° 6, Madrid, 2010, *passim*; Francisco Alfonso Carvallo, "El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela", en *Revista de Derecho Público*, N° 132, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre, 2012, p. 66; Eloísa Avellaneda Sisto, "El Poder Legislativo Nacional", en Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Coordinadores), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Centro de Estudios Políticos y Sociales-Vadell hermanos editores, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004, p. 323 y Luis Naranjo Díaz, *Derecho Constitucional General*, Mobilibros, Caracas, 2008, p. 260.

Ese esquema, unicameral, en el que los estados de la Federación son representados según su ámbito poblacional, por supuesto, supone una discriminación para los estados de la Federación menos poblados y geográficamente pequeños, puesto que tales Estados tendrán menos representantes que atiendan sus intereses ante la Asamblea Nacional.

Y ello supone una contradicción en un Estado que se califica en la propia Constitución como “Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (artículo 4) y que luego señala que los Estados “son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República” (artículo 159).

## **II. La Asamblea Nacional en el sistema constitucional venezolano**

La Asamblea Nacional es uno de los cinco órganos del Poder Público Nacional. Concretamente, constituye el Poder Legislativo Nacional (artículo 136 de la Constitución). Su régimen de funcionamiento está previsto en la Constitución y en el Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea

Nacional (Gaceta Oficial N° 6.014 extraordinario del 23 de diciembre de 2010).

Conforme a lo que ha sido una tradición constitucional venezolana, el régimen de organización del Poder Público Nacional en la Constitución, inicia con la regulación del Parlamento, como uno de los órganos del Poder Público Nacional. Sin embargo, a diferencia de lo que había sido nuestra tradición constitucional desde 1811, que había establecido Parlamentos bicamerales, el Parlamento diseñado en la Constitución de 1999 es unicameral<sup>9</sup>, lo cual resulta contradictorio con la forma federal del Estado venezolano (artículos 4 y 159 de la Consti-

---

9 Cfr. Ramón Guillermo Avelo, *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 127. Véase igualmente Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional No. 1 de 2009*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, p.136; Manuel Rachadell, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015: de la conciliación de intereses al populismo autoritario*, Editorial Jurídica Venezolana - FUNEDA, Caracas, 2015, p. 136 y Gustavo Tarre Briceño, *Sólo el poder detiene al poder. La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, p. 235. Por otra parte, la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de 1999 suprimió la figura del "Senador Vitalicio", así como la figura de los diputados adicionales por cociente. Véase Ramón Guillermo Avelo, *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 127 María Amparo Grau, "La organización de los Poderes Públicos e la Constitución del 99: desarrollo y situación actual", en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 329 y Gustavo José Linares Benzo, "Las innovaciones de la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero - marzo, 2000.

tución), como ya ha quedado señalado en la sección anterior.

La justificación a ese carácter unicameral de la Asamblea Nacional se señalará en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, en estos términos:

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

En todo caso, conforme al artículo 186 de la Constitución, “La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país”.

Adicionalmente, cada entidad federal elegirá, además, tres Diputados.

Por su parte, los pueblos indígenas elegirán tres Diputados de acuerdo con lo establecido en la Ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

El cálculo de la base poblacional implica que para cada proceso de elección de Diputados a la Asamblea Nacional deba determinarse el número exacto de Diputados a ser electos.

Para el ejercicio de algunas de sus funciones, la Asamblea Nacional puede nombrar Comisiones permanentes, temporales, ordinarias y especiales. En su receso funciona a través de la Comisión Delegada.

El período constitucional de la Asamblea y, en consecuencia, de los Diputados, es de cinco (5) años (artículo 192 de la Constitución).

Los Diputados, en tanto miembros de la Asamblea Nacional son “representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal” (artículo 201 de la Constitución). Además, “no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos” (artículo 199 de la Constitución).

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso (artículo 186 de la Constitución).

Como luego se verá con mayor detalle, la Asamblea Nacional prevista en la Constitución de 1999 es titular de una serie de competencias, que ejerce a partir de sus funciones propias, las cuales pueden clasificarse en (i) la función representativa; (ii) la función legislativa, (iii) la función política, (iv) la función contralora, (v) la función administrativa y (vi) la función jurisdiccional. En ejercicio de esas funciones, la actividad de la Asamblea Nacional es controlada judicialmente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

De hecho, bajo el esquema de la Constitución de 1999 la Asamblea Nacional tiene competencias de control sobre los otros Poderes Públicos que son inusuales en el Derecho Constitucional contemporáneo, que incluso han sido calificadas como “una contradicción con el principio de la autonomía del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral”<sup>10</sup>. Por ello, a pesar de lo que habitualmente se piensa, la Constitución de 1999 estableció la primacía de la Asamblea Nacional sobre los otros Poderes Públicos<sup>11</sup>.

---

10 Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional No. 1 de 2009*, cit., p. 137. Véase su crítica inicial en “Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 2000, p. 13.

11 Al hacer referencia al Congreso previsto en la Constitución de 1961, advertiría Ambrosio Oropeza que “El poder legislativo, Parlamento o Congreso es el primero de los órganos superiores de que se ocupa la Constitución. En el orden jerárquico de los poderes públicos no se caracteriza por su preeminencia por los demás, ya que los tres poderes clásicos que cumplen

Esa primacía de la Asamblea Nacional sobre los otros Poderes Públicos en el sistema constitucional de la Constitución de 1999, se manifiesta al punto que la Asamblea Nacional tiene la potestad de remover a los titulares de los órganos de los Poderes Públicos no electos. En efecto, como se verá al analizar el contenido de las funciones políticas de la Asamblea Nacional, la Constitución permite a ésta remover a los integrantes del Poder Ciudadano, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 279); remover a los integrantes del Consejo Nacional Electoral, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 296), y remover a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano (artículo 265)<sup>12</sup>.

---

las funciones del Estado son independientes y autónomos, dotado cada uno de atribuciones específicas. Pero si no jerárquicamente superior, el poder legislativo, es sí el más importante de los órganos estatales, en virtud de que estándole atribuida la facultad exclusiva de dictar la ley, le corresponde naturalmente la misión fundamental de establecer las reglas que presiden la organización social, el régimen jurídico bajo el cual deben vivir los ciudadanos, la orientación de la política en su más amplio sentido a fin de que el Estado alcance los altos fines de la vida colectiva. En cambio a los poderes ejecutivo y judicial les corresponde un papel, fundamental, ciertamente, pero, sin duda más modesto: el de ejecutar, el de hacer cumplir las leyes, asegurar la efectividad del régimen jurídico y las directivas que fija y determina el poder legislativo" (*La nueva Constitución venezolana de 1961*, Caracas, 1981, p. 405).

- 12 Esa primacía de la Asamblea Nacional sobre los otros órganos del Poder Público ha sido criticada por Allan R. Brewer-Carías, para quien "Todo ello es contrario al sistema de pesos y contrapesos, que basado en una efectiva autonomía e independencia entre los poderes, debería implicar fundamentalmente que la

### III. **Ámbito de las mayorías en la Asamblea Nacional: mayoría simple, mayoría calificada**

#### 1. **Introducción**

En tanto órgano colegiado, la Asamblea Nacional toma sus decisiones por mayoría. La mayoría de la Asamblea Nacional, con sus matices, en principio, debe reflejar el ánimo político de la mayoría del país. Sabiendo, en todo caso, que la mayoría que se logre en un determinado momento en la Asamblea Nacional puede derivar de acuerdos políticos, originados entre organizaciones políticas que consideran necesarios esos acuerdos para la toma de decisiones en la Asamblea Nacional.

En todo caso, puede señalarse como principio general que para la toma de decisiones en la Asamblea Nacional se requiere del voto favorable de la mayoría de Diputados, una vez verificado el quórum.

---

permanencia de los titulares de los Poderes Públicos no debe estar sujeta a la decisión de los otros poderes del Estado, salvo por lo que respecta a las competencias del Tribunal Supremo de enjuiciar a los altos funcionarios del Estado. Es decir, salvo estos supuestos de enjuiciamiento, los funcionarios públicos designados como titulares de los órganos del Poder Público, solo deberían cesar en sus funciones cuando se les revoque su mandato mediante referendo; por lo que los titulares de los Poderes Públicos no electos, deberían tener derecho a permanecer en sus cargos durante todo el período de tiempo de su mandato. Esta había sido la tradición del constitucionalismo venezolano" ("Prólogo. Sobre la Asamblea Nacional y la deformación de la institución parlamentaria", cit., pp. 28-29).

## 2. Mayoría en la Asamblea Nacional, pluralismo político y el riesgo de la tiranía de la mayoría

Ahora bien, el ejercicio de la mayoría en la Asamblea Nacional implica, necesariamente, que se garantice el pluralismo político, como elemento esencial de la vida parlamentaria y democrática<sup>13</sup>. Si bien la toma de decisiones por mayoría es un elemento propio la funcionalidad del Parlamento, el pluralismo político es una condición necesaria para la existencia del Parlamento.

Así lo reconocería en su momento la Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 20 de agosto de 2003, caso Vestalia Araujo Sampedro y otros:

“Asimismo, vinculado con el principio democrático, en tanto condición decisiva para la

---

13 Como ha advertido recientemente Jesús María Casal, “La democracia no es simplemente el gobierno de las mayorías, sino más bien el gobierno limitado de las mayorías, y los límites a los que la mayoría gobernante queda sometida se explican en buena medida por los requerimientos del pluralismo político, que se manifiesta en derechos fundamentales como las libertades de expresión, de asociación, de reunión y de manifestación. La conceptualización del pluralismo como manifestación de la esencia de la democracia, junto a la soberanía popular como fuente de legitimación política, permite entender que la idea de los límites no es externa o ajena a la democracia” (“Bases constitucionales de la reconstrucción nacional”, en Benigno Alarcón Deza (Coordinador), *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014, p. 248).

existencia de un Estado democrático como el constituido por el mismo artículo 2 comentado, es sin duda el reconocimiento por parte de los órganos y entes que ejercen el Poder Público y de los ciudadanos que respaldan electoralmente a una determinada organización o ideología política, que ha llegado a lograr la mayoría de votos favorables en los órganos representativos de la soberanía nacional (como es el parlamento), de un número importante para la vida en democracia, por minoritarios en cantidad que sean, de diversas organizaciones e ideologías políticas, respaldadas por otros sectores de la población, que también aspiran a lograr legítima y electoralmente, en un período futuro, la representación y mayorías necesarias para dirigir a los derroteros de la Nación, ya que, precisamente, es este reconocimiento, así como en la tolerancia mostrada por quienes detentan el poder en un determinado período histórico, frente a los sistemas y doctrinas políticas, económicas y sociales defendidas por grupos o personas que le adversan en cuanto a la forma de conducir la vida de la Nación, una genuina expresión del principio del pluralismo político, cuya más importante –mas no única- manifestación la constituye la heterogénea composición política de los órganos parlamentarios de las democracias modernas, donde coexisten, por disímiles que sean en sus visiones del Estado y de la sociedad, los diferentes actores políticos

que representan a los ciudadanos electores, quienes en forma indirecta ejercen a través de ellos su soberanía, sin importar su correspondencia con grupos minoritarios dentro de la configuración política del Estado, ya que el derecho a participar en los asuntos públicos corresponde a todos los ciudadanos por igual (artículo 62, sobre el pluralismo político como valor fundamental, ver fallos de esta Sala números 1139/2002 del 5 de junio y 1723/2002 del 31 de julio)“.

Pero también la Sala Constitucional advertiría en esa misma Sentencia la importancia de que la mayoría en la Asamblea Nacional no sólo respete el pluralismo político, sino que cuide de no ejercer una tiranía sobre la minoría parlamentaria:

“En efecto, hoy día es indiscutible que el principio mayoritario no se identifica con el dominio absoluto de la mayoría, o de la dictadura de la mayoría sobre la minoría, ya que, por razones de estricta lógica, toda mayoría presupone siempre la existencia efectiva de una minoría, en tal sentido, el denominado principio mayoritario, también denominado regla de la mayoría, solamente se respeta en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, sin que se menoscabe dicho principio por el hecho de que el contenido de tal orden jurídico resulte determinado por la voluntad del mayor número, salvo que, para

lograr tal determinación, se haya impedido ilegítimamente a una minoría con derecho a ello la posibilidad de participar en la creación de dicho orden jurídico, dado que, tal circunstancia, supondría la violación del principio democrático y del principio mayoritario, así como un menoscabo –grave para un régimen democrático de libertades– al principio del pluralismo, no obstante que la misma cuente con el voto de la mayoría: “la existencia de una mayoría, presupone la existencia de una minoría, y mayoría y minoría están obligadas a entenderse. Si no, no habría tolerancia en el Parlamento” (María Luisa Balaguer Callejón, *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, CEPC, 2001, p. 35)”.

### **3. Las mayorías en la Asamblea Nacional**

Entonces, la primera distinción que debe realizarse es cuáles tipos de mayoría puede ejercer una organización política en la Asamblea Nacional.

Conforme a la Constitución, el grupo mayoritario en la Asamblea Nacional puede ejercer dos tipos de mayoría: (i) mayoría simple y (ii) mayoría calificada. Pero, en realidad, como se verá, existen dos tipos de mayoría calificada.

La mayoría simple de la Asamblea Nacional la forma la mitad más uno de los Diputados. Es decir, si por ejemplo, la Asamblea Nacional está compuesta

por 167 Diputados en el ejercicio de sus funciones, la mitad más uno sería 84 Diputados<sup>14</sup>. En efecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 89 del Reglamento de Interior y Debates, "Las decisiones de la Asamblea Nacional se tomarán por mayoría absoluta, salvo aquéllas en las cuales la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o este Reglamento especifiquen otro régimen. Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los diputados y diputadas presentes. Si el número de los diputados y diputadas presentes es impar, la mayoría será la mitad del número par inmediato superior". Y luego advierte: "Siempre que en este Reglamento se emplee la expresión «mayoría» sin calificarla, se entenderá que se trata de mayoría absoluta".

Es decir, que para considerar que hay mayoría simple en la Asamblea Nacional, deben darse dos condiciones: (i) que haya quórum (artículo 221 de la Constitución y artículo 64.1 del Reglamento de Interior y Debates), y (ii) que el asunto que sea votado sea apoyado por la mitad más uno de los Diputados presentes en la sesión.

Por su parte, la mayoría calificada de la Asamblea Nacional la forman determinados porcentajes de miembros de la Asamblea Nacional que la propia

---

<sup>14</sup> Conforme al artículo 186 de la Constitución, el número total de Diputados y, en consecuencia, los porcentajes que dan lugar a la mayoría simple y a la mayoría calificada, variarán según la base poblacional al momento de la elección.

Constitución establece según cada caso. En algunos supuestos se requiere el voto de las dos terceras (2/3) partes de los Diputados, mientras que en otros supuestos se requiere el voto de las tres quintas (3/5) partes.

La decisión del constituyente sobre si exigir una mayoría simple o calificada depende del nivel de consenso (más o menos Diputados de acuerdo) que se considera debe lograrse para tomar una decisión. A mayor importancia de la decisión, se supone que debería lograrse el consenso de una mayor cantidad de Diputados como representantes de los ciudadanos<sup>15</sup>. Desde esa perspectiva, el constituyente decide de antemano para cuáles decisiones debe lograrse un mayor consenso entre los representantes de los ciudadanos.

#### **IV. Las funciones de la Asamblea Nacional**

Las distintas funciones constitucionales asignadas a la Asamblea Nacional pueden reordenarse en seis funciones: en primer término, la función repre-

---

15 En todo caso, es importante tener en cuenta que el artículo 90 del Reglamento de Interior y Debates señala que "Las decisiones revocatorias de un acto de la Asamblea Nacional, en todo o en parte, requerirán del voto de la mayoría absoluta de los presentes". Con lo cual, podría darse el supuesto de que la Asamblea Nacional pretenda revocar por mayoría simple una decisión tomada previamente por la propia Asamblea Nacional a través de una mayoría calificada, lo cual sin duda es inconstitucional.

sentativa; en segundo lugar, la función legislativa; en tercer lugar, la función política; en cuarto lugar, la función contralora; en quinto lugar la función administrativa, y en sexto lugar, la función jurisdiccional. Según nuestro sistema constitucional, las funciones fundamentales son las cuatro primeras. Y es a tales funciones que se dedicará el análisis, con lo cual se dejarán de lado en esta oportunidad las funciones administrativa y jurisdiccional.

Al analizar cada función, se explica brevemente en qué consiste desde el punto de vista conceptual, para luego describir las distintas competencias que según el ordenamiento jurídico venezolano puede cumplir la Asamblea Nacional en ejercicio de cada una de esas funciones. Al describir las distintas competencias que puede ejercer la Asamblea Nacional se advertirá expresamente cuando para el ejercicio de esa competencia se requiera una mayoría calificada, bien sea de las dos terceras ( $2/3$ ) partes o de las tres quintas ( $3/5$ ) partes de los Diputados. En caso contrario, si no se hace esa advertencia, se entiende que la competencia se ejerce por mayoría absoluta o simple (la mitad más uno).

## **1. La función representativa**

En primer término, la función de la Asamblea Nacional es representar a la población. Desde la perspectiva, histórica, incluso, ese fue el origen de la necesidad de la constitución del Parlamento: una

institución para la representación de los ciudadanos. Tal es el sentido del artículo 186 de la Constitución, que diseña la integración de la Asamblea sobre la base de un sistema de representación proporcional<sup>16</sup>.

Como lo ha advertido Juan Miguel Matheus:

“La primera cuestión que debemos abordar al tratar la reconstrucción de nuestro órgano legislativo es la de su carácter representativo. La representación política es la razón de ser de un Parlamento. Esta constituye el núcleo de la función parlamentaria. Solo en virtud de la función representativa pueden adquirir pleno sentido –porque a ello se ordenan– las potestades legislativas (Artículo 187.1 CN), de control (Artículos 187.3, 222, 223 y 224 CN) y presupuestarias (Artículos 187.6, 311, 312, 313, 314 y 315 CN) atribuidas constitucionalmente a la AN. El Parlamento representa a la sociedad legislando, la representa controlando los demás poderes públicos (especialmente al Poder Ejecutivo) y la representa presupuestando”<sup>17</sup>.

De hecho, puede señalarse que sobre la base conceptual de la función representativa, es que la Asamblea Nacional ejerce el resto de sus funciones

---

16 Cfr. Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 152.

17 *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional*, cit., p. 45.

en tanto órgano del Poder Público. Lo advertirá desde esa perspectiva Ramón Guillermo Aveledo:

“En el principio está la representación. Primero de los nobles, luego de los burgueses, después de todos. El Parlamento es el órgano representativo, y es en ejercicio de esa representación que lo legitima, que ejerce sus funciones en el orden político, legislativo y contralor, y asume las otras funciones que la constitución le atribuye de naturaleza electoral, jurisdiccional o en los procesos de enmienda y reforma constitucional”<sup>18</sup>.

## **2. La función legislativa**

A través de la función legislativa, la Asamblea Nacional dicta, modifica o deroga Leyes. Una de las funciones principales de todo Parlamento es precisamente la función legislativa, a través de la cual los representantes populares dictan la legislación para el gobierno y cuidado de la sociedad.

El artículo 187.1 de la Constitución le otorga competencia la Asamblea Nacional para “legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional”.

---

18 *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 76.

Corresponde ahora analizar brevemente los distintos tipos de Leyes que puede dictar la Asamblea Nacional.

## **A. Tipos de Leyes**

Los tipos de Leyes que puede dictar la Asamblea Nacional son (i) Leyes Ordinarias; (ii) Leyes Orgánicas; (iii) Leyes Habilitantes; (iv) Leyes relativas al Régimen Presupuestario Nacional, y (v) Leyes que aprueben Tratados o Convenios Internacionales<sup>19</sup>.

### *a. Leyes Ordinarias*

La Ley Ordinaria es el tipo más común de Ley dictado por la Asamblea Nacional. Será aprobada por mayoría simple (mitad más uno) de los Diputados a la Asamblea Nacional, según se deriva del artículo 209 de la Constitución.

### *b. Leyes Orgánicas*

Sin embargo, la Asamblea Nacional también puede dictar un tipo de Ley que se califica como "orgánica" (artículo 203 de la Constitución), según

- i) sea denominada de ese modo por la propia Constitución, como, por ejemplo, la Ley

---

19 Véase José Peña Solís, *Manual de Derecho Administrativo (adaptado a la Constitución de 1999)*, Volumen primero, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2006, pp. 211 y siguientes.

Orgánica de Fronteras (artículo 15) o la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (artículo 41)<sup>20</sup>;

- ii) se dicte para organizar los Poderes Públicos, como, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública o la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República<sup>21</sup>;
- iii) se dicte para desarrollar los derechos constitucionales, como, por ejemplo la Ley Orgánica de Amparo;
- iv) sirva de marco normativo a otras Leyes, como, por ejemplo el Código Orgánico Tributario.

Salvo aquel proyecto de Ley Orgánica que sea calificado como tal por la propia Constitución, todo proyecto de Ley Orgánica debe ser aprobado por las dos terceras (2/3) partes de los Diputados a la Asamblea Nacional presentes en la sesión (artículo 203 de la Constitución). Esa mayoría calificada se exige tanto para la admisión del Proyecto de Ley, como para su sanción, así como para su modificación.

La justificación de exigir una mayoría calificada para las Leyes Orgánicas se encuentra en la necesidad de obtener unos mayores consensos para deter-

---

20 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional No. 1 de 2009*, cit., p. 138, nota 217.

21 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional No. 1 de 2009*, cit., p. 138, nota 218.

minadas materias que se consideran especialmente delicadas e importantes.

Por otra parte, antes de su promulgación, las Leyes Orgánicas deben someterse al pronunciamiento acerca de su carácter orgánico de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 203 de la Constitución).

### *c. Leyes Habilitantes*

La Ley Habilitante es una Ley que puede dictar la Asamblea Nacional para delegar la función legislativa que le corresponde por naturaleza, a favor del Presidente de la República. A través de una Ley Habilitante, la Asamblea Nacional otorga al Presidente un poder, el de dictar Leyes, que, en principio, sólo debe corresponderle a esa Asamblea como órgano de la representación popular.

Por ello, la Ley Habilitante y los Decretos-Leyes que se dictan en su ejecución constituyen una excepción al principio de la representación popular, puesto que la Asamblea Nacional es el órgano fundamental a través del cual se ejerce esa representación, con una mayor legitimidad democrática que la propia del Presidente (artículo 186 de la Constitución).

Vale advertir que la Constitución de 1999 no limita expresamente las materias sobre las cuales puede habilitarse al Presidente de la República para

dictar Decretos-Leyes. Esa amplitud es un evidente riesgo para los ciudadanos y es una excepción en los ordenamientos jurídicos contemporáneos. Pero, a pesar de ello, la Ley Habilitante debe respetar distintos límites formales y materiales.

En todo caso, conforme al artículo 203 de la Constitución, se requiere una mayoría de tres quintas partes (3/5) de Diputados para la aprobación de una Ley Habilitante a favor del Presidente de la República.

*d. Leyes del Régimen Presupuestario Nacional*

La Asamblea Nacional, conforme a los artículos 311 al 315 y al numeral 6 del artículo 187 de la Constitución, debe discutir y aprobar las Leyes correspondientes al régimen presupuestario nacional, entre las que sobresalen la Ley de Presupuesto Nacional y la Ley de Endeudamiento.

*e. Leyes que aprueben Tratados y demás Convenios Internacionales*

Conforme al artículo 154 de la Constitución, corresponde a la Asamblea Nacional aprobar los Tratados que vayan a ser ratificados por el Presidente de la República.

## **B. El procedimiento de formación de las Leyes<sup>22</sup>**

### *a. Introducción*

El procedimiento de formación de las Leyes está contenido en la Constitución y en el Reglamento de Interior y Debates.

Para que las Leyes sean válidas es necesario no sólo que su contenido sea conforme a la Constitución, sino que en su procedimiento de formación haya respetado el conjunto de normas que regulan ese procedimiento. Así, desde ese punto de vista. La Ley no sólo debe respetar el contenido material de la Constitución, sino el contenido formal de la Constitución (el procedimiento de formación de las Leyes descrito en la Constitución).

La intención de esta sección es sistematizar entonces las normas que establecen el régimen de procedimiento de formación de las Leyes previsto en la Constitución y en ese Reglamento.

### *b. Iniciativa de las Leyes*

La iniciativa legislativa, es decir, la iniciativa para que la Asamblea Nacional comience la discusión de

---

22 Véase José Peña Solís, *El Procedimiento Legislativo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2009, passim.

un proyecto de Ley, corresponde tanto a los Poderes Públicos como a los ciudadanos. Conforme al artículo 204 de la Constitución:

“Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.
7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscriptos e inscriptas en el Registro Civil y Electoral<sup>23</sup>.

---

23 Conforme al artículo 205 de la Constitución “La discusión de los proyectos de ley presentados por los electores y electoras conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley”.

8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados”.

*c. Presentación y discusión del proyecto de Ley*

El artículo 103 del Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional establece los requisitos necesarios para la presentación y discusión de proyectos de Ley:

“Artículo 103. Requisitos para la presentación y discusión de proyectos de ley

Todo proyecto de ley debe ser presentado ante la Secretaría y estará acompañado de una exposición de motivos que contendrá, al menos:

1. La identificación de quienes lo propongan.
2. Los objetivos que se espera alcanzar.
3. El impacto e incidencia presupuestaria y económica, o en todo caso, el informe de la Dirección de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

En caso que un proyecto no cumpla con los requisitos señalados, de acuerdo al criterio de la Junta Directiva, se devolverá a quien o quienes lo hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose

mientras tanto el procedimiento correspondiente.

El proyecto que cumpla con los requisitos señalados se le dará Cuenta para ser incorporado al sistema automatizado.

En cada Sesión se dará Cuenta a la plenaria de los proyectos de ley recibidos por Secretaría. Para ser sometido a discusión, todo proyecto debe estar acompañado de la exposición de motivos y ser puesto a disposición de los diputados o diputadas por parte de la Secretaría”.

#### *d. Discusiones*

##### a'. Dos discusiones de cada proyecto de Ley

Conforme al artículo 207 de la Constitución, todo proyecto debe recibir dos discusiones, en días diferentes, siguiendo las reglas establecidas en la Constitución y en los reglamentos respectivos (el Reglamento de Interior y Debates) para convertirse en Ley.

##### b'. Discusión de proyectos pendientes

Conforme al artículo 210 de la Constitución, la discusión de los proyectos que quedaren pendientes

al término de las sesiones podrá continuarse en las sesiones siguientes o en sesiones extraordinarias.

#### c'. Mayoría calificada para admisión de proyectos de Ley Orgánica

Conforme al artículo 203 de la Constitución, todo proyecto de Ley Orgánica, salvo los que la propia Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de Ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las Leyes Orgánicas.

#### d'. Primera discusión

El régimen de la primera discusión está previsto en los artículos 208 de la Constitución y 104 del Reglamento de Interior y Debates. Conforme a la interpretación conjunta de las distintas reglas previstas en esas normas, puede señalarse que las etapas del procedimiento de primera discusión son las siguientes:

La Junta Directiva fijará la primera discusión de todo proyecto dentro de los diez días hábiles siguientes, luego de transcurridos los cinco días consecutivos de su incorporación por Secretaría, salvo que por razones de agenda extienda el plazo establecido, o por urgencia la Asamblea Nacional decida un plazo

menor, pudiendo incluso incorporar la discusión en la misma Sesión (artículo 104 del Reglamento de Interior y Debates).

En la primera discusión se considerará la exposición de motivos y se evaluarán sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la Ley (artículos 208 de la Constitución y 104 del Reglamento de Interior y Debates).

Se discutirá el articulado en forma general (artículos 208 de la Constitución y 104 del Reglamento de Interior y Debates).

La decisión será de aprobación, rechazo o diferimiento, y se tomará por mayoría. En caso de rechazo del proyecto, la Presidencia lo comunicará a quienes lo hayan propuesto y ordenará archivar el expediente respectivo (artículo 104 del Reglamento de Interior y Debates).

Aprobado en primera discusión el proyecto de ley, junto con las consultas y proposiciones hechas en el curso del debate y consignadas en Secretaría, será remitido a la Comisión Permanente directamente relacionada con la materia objeto de la ley. En caso de que el proyecto de ley esté vinculado con varias comisiones permanentes, se designará una Comisión Mixta para realizar el estudio y presentar el informe para la segunda discusión (artículo 208 de

la Constitución y 104 del Reglamento de Interior y Debates).

La Presidencia de la Comisión que tenga a su cargo el estudio del proyecto de Ley lo remitirá a quienes integren la misma con el material de apoyo existente, y designará, oída la Comisión, al ponente o una Subcomisión que tendrá a su cargo la presentación del proyecto de informe respectivo, para la segunda discusión. En el proyecto de informe se expondrá la conveniencia de diferir, rechazar o de proponer las modificaciones, adiciones o supresiones que considere. También se pronunciará en relación con las proposiciones hechas en la primera discusión del proyecto. Las comisiones mixtas realizarán el estudio y presentarán informe de los proyectos de Ley, en las mismas condiciones de las comisiones permanentes (artículo 105 del Reglamento de Interior y Debates).

En el cumplimiento de su misión el ponente o la Subcomisión contarán con la asesoría, asistencia técnica y logística, propias de la Comisión respectiva, y de los servicios de apoyo de la Asamblea Nacional, según se establece en este Reglamento (artículo 105 del Reglamento de Interior y Debates).

El proyecto de informe se imprimirá y distribuirá entre quienes integren la Comisión. La discusión se realizará artículo por artículo (artículo 105 del Reglamento de Interior y Debates).

Las Comisiones que estudien proyectos de Ley presentarán el informe correspondiente en un plazo no mayor de treinta días consecutivos contados desde la fecha de su recepción (artículos 208 de la Constitución y 105 del Reglamento de Interior y Debates), a menos que por razones de urgencia la Asamblea Nacional decida un lapso menor, o que por necesidad de extender la consulta pública se requiera un plazo mayor (artículo 105 del Reglamento de Interior y Debates).

#### e'. Segunda discusión

Por su parte, el régimen de la segunda discusión está previsto en los artículos 209 de la Constitución y 106 del Reglamento de Interior y Debates. Conforme a la interpretación conjunta de las distintas reglas previstas en esas normas, puede señalarse que las etapas del procedimiento de segunda discusión son las siguientes:

Una vez recibido el informe de la Comisión correspondiente, la Junta Directiva acordará se le dé cuenta, ordenará su incorporación en el sistema automatizado y fijará, dentro de los diez días hábiles siguientes, la segunda discusión del proyecto, salvo que por razones de agenda la Presidencia acuerde un lapso mayor o por razones de urgencia, la Asamblea Nacional decida un lapso menor, pudiendo incorporarse en la agenda el mismo día (artículo 106 del Reglamento de Interior y Debates).

Recibido el informe de la Comisión correspondiente, se dará inicio a la segunda discusión del proyecto de ley, la cual se realizará artículo por artículo y versará sobre el informe que presente la Comisión respectiva (artículo 209 de la Constitución y 106 del Reglamento de Interior y Debates).

El informe contendrá tantos puntos como artículos tenga el proyecto de Ley, también se considerarán el título de la Ley, los epígrafes de las distintas partes en las cuales esté sistematizado el proyecto y la propia ordenación sistemática, en relación a estas últimas consideraciones que contendrá el informe, se someterán a votación sin debate, pudiendo intervenir un Diputado para objetarla o hacerle modificaciones y uno de los presentantes del proyecto para defenderla o acoger la propuesta, por tres minutos cada uno (artículo 106 del Reglamento de Interior y Debates).

Abierto el debate sobre algún artículo, cualquier Diputado podrá intervenir en su discusión, de conformidad con las reglas establecidas (artículo 106 del Reglamento de Interior y Debates).

Si se aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la Ley (artículo 209 de la Constitución).

En caso contrario, si sufre modificaciones, se devolverá a la Comisión respectiva para que ésta las

incluya en un plazo no mayor de quince días continuos.

Leída la nueva versión del proyecto de Ley en la plenaria de la Asamblea Nacional, ésta decidirá por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto a los artículos en que hubiere discrepancia y a los que tuvieren conexión con éstos (artículo 209 de la Constitución).

Resuelta la discrepancia, la Presidencia declarará sancionada la Ley (artículo 209 de la Constitución)

#### *e. Sanción de la Ley*

Sobre la sanción de la Ley, el artículo 212 de la Constitución señala que “Al texto de las leyes prece-derá la siguiente fórmula:«La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela decreta:»”.

Por su parte, conforme al artículo 213 de la Constitución,

“Una vez sancionada la ley, se extenderá por duplicado con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente o Presidenta, los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas y el Secretario o Secretaria de la Asamblea Nacional, con la fecha de su aprobación definitiva. Uno de los ejemplares de la ley será enviado por el Presidente o Presi-

denta de la Asamblea Nacional al Presidente o Presidenta de la República a los fines de su promulgación”.

#### *f. Promulgación de la Ley*

Los artículos 203, 214, 215 y 216 de la Constitución señalan las etapas de la fase correspondiente a la promulgación de la Ley:

El Presidente de la República promulgará la Ley dentro de los diez días siguientes a aquel en que la haya recibido. Dentro de ese lapso podrá, en acuerdo con el Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la Ley o levante la sanción a toda la Ley o a parte de ella (artículo 214 de la Constitución).

La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente de la República, por mayoría absoluta de los diputados presentes, y le remitirá la Ley para la promulgación (artículo 214 de la Constitución).

El Presidente de la República debe proceder a promulgar la Ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones (artículo 214 de la Constitución).

Cuando el Presidente de la República considere que la Ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitará el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente de la República promulgará la Ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso (artículo 214 de la Constitución).

Las Leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica, la Ley perderá este carácter (artículo 203 de la Constitución).

La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 215 de la Constitución).

Cuando el Presidente de la República no promulgare la Ley en los lapsos señalados, el Presidente y los dos Vicepresidentes de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquel incurriere por su omisión (artículo 216 de la Constitución).

### *g. Consultas*

Tanto la Constitución como el Reglamento de Interior y Debates contienen diversas reglas sobre las consultas que debe realizar la Asamblea Nacional al discutir proyectos de Ley.

#### a'. Consultas a los Estados

Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos (artículo 206 de la Constitución y 102 del Reglamento de Interior y Debates).

Tales consultas se realizarán sin perjuicio de otras consultas que se acuerde realizar conjunta o separadamente, en los ámbitos regional, estatal o local sobre las mismas materias, a criterio de los grupos parlamentarios regionales y estatales, de los representantes de la Asamblea Nacional ante los consejos de planificación y coordinación de políticas públicas, o de la comisión de la Asamblea Nacional

encargada del estudio (artículo 102 del Reglamento de Interior y Debates).

La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo, en dichas materias (artículo 206 de la Constitución).

b'. Consultas a otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada

Los artículos 211 de la Constitución y 101 del Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional regulan las consultas que la Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes pueden realizar a (i) otros órganos del Estado; (ii) a los ciudadanos, y (iii) a la sociedad organizada durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes para oír su opinión sobre los mismos.

Conforme a esas normas:

Tendrán derecho de palabra en la discusión de las Leyes los Ministros en representación del Poder Ejecutivo; el Magistrado del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el representante del Poder Ciudadano designado por el Consejo Moral Republicano; los integrantes del Poder Electoral; los Estados a

través de un representante designado por el Consejo Legislativo y los representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional (artículo 211 de la Constitución).

Todas las consultas serán de carácter público y previa difusión del material pertinente, con plena identificación de quienes participen en ellas, sistematizando todas las propuestas que se presenten (artículo 101 del Reglamento de Interior y Debates).

#### *h. Proyectos de Ley sobre la misma materia*

El artículo 107 del Reglamento de Interior y Debates regula el supuesto de la presentación simultánea de dos o más proyectos de Ley sobre una misma materia. Conforme a esa norma:

“Artículo 107. Tratamiento de proyectos de ley sobre una misma materia

En caso de presentación simultánea de dos o más proyectos de ley sobre una misma materia, la Asamblea Nacional, acordará su estudio de manera conjunta por parte de la Comisión a la cual corresponda, quien los trabajará, integrándolos en lo que sea posible por mayoría de sus integrantes, para presentar uno solo ante la plenaria.

Cuando habiéndose iniciado el proceso de estudio de un proyecto, fuere recibido otro que trate sobre la misma materia, se remitirá a la Comisión correspondiente a los fines de su incorporación en el proceso de estudio.

La Asamblea Nacional no admitirá o aprobará en primera discusión proyectos que sean iguales en esencia al que se discute”.

*i. Rechazo de proyectos de Ley*

El artículo 108 del Reglamento de Interior y Debates fija las consecuencias derivadas del rechazo por parte de la Asamblea Nacional de un proyecto de Ley:

“Artículo 108. Rechazo de Proyectos de Ley

La Asamblea Nacional podrá rechazar un proyecto de ley en cualquiera de sus discusiones conforme a lo previsto en este Reglamento. El proyecto de ley, artículo o parte de éste que haya sido rechazado, no podrá ser considerado en las sesiones ordinarias del mismo período, salvo que sea propuesto con modificaciones sustanciales y declarado de urgencia por la Asamblea Nacional. Esto no impide que artículos de un proyecto que hubieran sido rechazados o diferidos, sean presentados en otro proyecto de ley”.

### *j. Discusión de proyectos de Ley pendientes*

El artículo 109 del Reglamento de Interior y Debates regula el procedimiento para la discusión de proyectos de Ley pendientes cuando no haya recibido discusión en el ejercicio anual correspondiente. Conforme a esa norma:

#### **"Artículo 109. Discusión de Proyectos de Ley Pendientes**

Los proyectos de ley que queden pendientes por no haber recibido las discusiones reglamentarias al término del ejercicio anual correspondiente, se seguirán discutiendo en las sesiones ordinarias siguientes. Podrán incluirse en las sesiones extraordinarias inmediatas, si las hubiere, a petición del Presidente o Presidenta, de la Junta Directiva o de la Comisión Consultiva, contando con la aprobación de la Asamblea Nacional".

### *k. Título y numeración de las Leyes*

Finalmente, el artículo 110 del Reglamento de Interior y Debates establece las reglas relativas al título y numeración de las Leyes:

## “Artículo 110. Título y Numeración de las Leyes

Las leyes sancionadas por la Asamblea Nacional, a los fines de su sistematización y ordenación se titularán de la siguiente forma:

1. El título de la ley indicará el tipo, número y fecha de la misma, además de la forma abreviada de su contenido.
2. El tipo se indicará mediante las expresiones Ley Orgánica, Ley de Bases, Código Orgánico, Código, Ley Habilitante, Ley Especial, Ley Aprobatoria o Ley, según corresponda.
3. La fecha de las leyes será la de su promulgación, para lo cual se hará la correspondiente indicación al Poder Ejecutivo Nacional.
4. Las leyes de cada año se numerarán consecutivamente según el orden de su promulgación, para lo cual se hará la correspondiente indicación al Poder Ejecutivo Nacional.

Las previsiones anteriores se aplicarán a todo tipo de ley, incluidas la ley anual de presupuesto y las aprobatorias de tratados internacionales”.

### 3. La función política

Pero la Asamblea Nacional también ejerce lo que puede denominarse como función política, dentro de la cual cabe incluir todas aquellas iniciativas que ejecuta en cumplimiento directo de la Constitución, y que inciden bien sea en la organización y actuación de la propia Asamblea Nacional y de los otros órganos del Poder Público, o (ii) sobre el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Se trata por ello de las iniciativas de contenido político que la Asamblea Nacional puede ejecutar por así reconocerlo la Constitución.

En el ejercicio de esta función, la Asamblea Nacional debe constituirse en el lugar por excelencia para la discusión de los asuntos políticos del país, para interpretarlos, orientarlos y decidirlos según se considere más beneficioso para la población<sup>24</sup>.

#### *A. Iniciativas referidas a la participación política*

- a) Acordar la celebración de un referendo consultivo nacional sobre materias de especial trascendencia nacional (artículo 71 de la Constitución).
- b) Someter a referendo aprobatorio los proyectos de Ley que discuta la Asamblea Nacional (artículo 73 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría cali-

---

<sup>24</sup> Cfr. Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 78.

ficada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.

- c) Someter a referendo los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales (artículo 73 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.

#### *B. Iniciativas en materia de descentralización*

- a) Atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización (artículo 157 de la Constitución).

#### *C. Competencias referidas a su funcionamiento interno*

- a) Conocer de las apelaciones que se planteen sobre las decisiones de alguno de los órganos de la Asamblea Nacional (diversas normas del Reglamento de Interior y Debates).
- b) Dictar su Reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan (numeral 19 del artículo 187 de la Constitución).
- c) Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia (numeral 20 del artículo 187 de la Constitución).

- d) Nombrar Comisiones Permanentes, ordinarias y especiales (artículo 193 de la Constitución).
- e) Elegir de su seno un Presidente, dos Vicepresidentes, y de fuera de su seno un Secretario y un Subsecretario (artículo 194 de la Constitución y artículos 7, 8 y 10 del Reglamento de Interior y Debates).
- f) Autorizar ante el Tribunal Supremo de Justicia la detención y enjuiciamiento de los Diputados que se presume cometan delitos (artículo 200 de la Constitución).
- g) Convocar sesiones especiales (artículo 59 del Reglamento de Interior y Debates).
- h) Convocar a sesiones extraordinarias (artículo 220 de la Constitución y 61 del Reglamento de Interior y Debates).
- i) Declarar materias de urgencia a ser tratadas en sesiones extraordinarias (artículo 220 de la Constitución y 58 del Reglamento de Interior y Debates).
- j) Declararse en sesión permanente, así como suspender o darla por concluida (artículo 60 del Reglamento de Interior y Debates).
- k) Declararse en Comisión General (artículo 85 del Reglamento de Interior y Debates).

- l) Formar el quórum necesario para la instalación y demás sesiones (artículo 221 de la Constitución).
- m) Acordar sesionar en lugar diferente o en otra ciudad (artículo 1 del Reglamento de Interior y Debates).
- n) Acordar sesionar en un día feriado (artículo 57 del Reglamento de Interior y Debates).
- o) Declarar privada o secreta una sesión (artículo 56 del Reglamento de Interior y Debates).
- p) Acordar que la votación sea secreta (artículo 92 del Reglamento de Interior y Debates).
- q) Acordar la separación temporal de un Diputado (numeral 20 del artículo 187). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.
- r) Crear o suprimir Comisiones Permanentes (artículo 193 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.

*D. Competencias sobre el ejercicio  
de la Presidencia de la República*

- a) Autorizar la salida del Presidente de la República del territorio nacional cuando su ausencia

se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos (artículo 235 y numeral 17 del artículo 187 de la Constitución).

- b) Aprobar la incapacidad física o mental permanente del Presidente de la República que haya sido certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia (artículo 233 de la Constitución).
- c) Declarar el abandono del cargo por parte del Presidente de la República (artículo 233 de la Constitución).
- d) Decidir la prórroga por noventa días de la falta temporal del Presidente de la República (artículo 234 de la Constitución).
- e) Decidir si una falta temporal del Presidente de la República que se haya prolongado por más de noventa días consecutivos debe ser considerada como una falta absoluta (artículo 234 de la Constitución).
- f) Autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República por parte del Tribunal Supremo de Justicia (numeral 2 del artículo 266 de la Constitución).

#### *E. Designación y remoción de titulares del Poder Público y demás funcionarios*

- a) Autorizar la designación del Procurador General de la República por parte del Presidente de la

República (numeral 14 del artículo 187, numeral 15 del artículo 236 y artículo 249 de la Constitución).

- b) Designar el representante de la Asamblea Nacional en el Consejo de Estado (artículo 252 de la Constitución y 130 del Reglamento de Interior y Debates).
- c) Escoger los titulares de los órganos del Poder Ciudadano que sean propuestos a su consideración por parte del Comité de Evaluaciones de Postulaciones del Poder Ciudadano (artículo 279 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.
- d) Designar a los titulares del órgano del Poder Ciudadano cuando no haya sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano (artículo 279), (según la sentencia N° 1864 de 22 de diciembre de 2014 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en este supuesto sólo se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados presentes en la sesión parlamentaria).
- e) Remover a los integrantes del Poder Ciudadano, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 279 de la Constitución).
- f) Designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (artículo 296 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere

mayoría calificada de tres quintas (3/5) partes de los Diputados.

- g) Remover a los integrantes del Consejo Nacional Electoral, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 296 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere mayoría calificada de tres quintas (3/5) partes de los Diputados.
- h) Designar a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículos 264 de la Constitución y 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados. Sin embargo, el propio artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia advierte que si no se logra el consenso de las dos terceras (2/3) partes en tres sesiones, en una cuarta sesión se procederá a la designación por mayoría simple.
- i) Remover a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano (artículo 265 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.

### *F. Competencias en materia de política exterior*

- a) Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país (numeral 11 del artículo 187 de la Constitución).
- b) Autorizar a los funcionarios públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros (numeral 13 del artículo 187 de la Constitución).
- c) Autorizar el nombramiento de los Jefes de Misiones Diplomáticas Permanentes (numeral 14 del artículo 187 de la Constitución).

### *G. Iniciativas sobre la modificación de la Constitución*

- a) Aprobar la enmienda a la Constitución cuando la iniciativa de la enmienda parta de la propia Asamblea Nacional (numeral 2 del artículo 341 de la Constitución).
- b) Acordar la iniciativa de reforma de la Constitución (artículo 342 de la Constitución).
- c) Aprobar todo proyecto de reforma constitucional (artículo 343 de la Constitución).
- d) Tener la iniciativa de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (artículo 348 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere la mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de los Diputados.

#### H. *Competencias sobre el estado de excepción*

- a) Aprobar la prórroga de los estados de excepción (artículo 338 de la Constitución).
- b) Considerar y aprobar el Decreto que declare el estado de excepción (artículo 339 de la Constitución).
- c) Revocar el Decreto que declare el estado de excepción cuando cesen las causas que lo motivaron (artículo 339 de la Constitución).

#### i. *Competencias en materia de amnistía y honores*

- a) Decretar amnistías (numeral 5 del artículo 187 de la Constitución).
- b) Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento (numeral 15 del artículo 187 de la Constitución).

#### **4. La función contralora**

Pero la Asamblea Nacional ejerce también la función de control, tanto sobre el Gobierno, como sobre la Administración Pública Nacional (artículos 187.3, 222 y 223 de la Constitución), como sobre los funcionarios de otros Poderes Públicos, fiscalizando el debido cumplimiento de sus funciones.

Particularmente significativo es el artículo 222, conforme al cual:

“Artículo 222. La Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su Reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad”.

Esta función de control por parte de la Asamblea Nacional encuentra su justificación en la mayor legitimidad que, en principio, ostenta la Asamblea Nacional, en la medida en la que se trata de un órgano del Poder Público cuya conformación refleja más claramente las distintas opciones políticas preferidas por los ciudadanos.

Desde esa perspectiva, el control que la Asamblea Nacional puede ejercer sobre los otros órganos del Poder Público es un elemento fundamental para la separación de poderes y para asegurar el respeto de los derechos de los ciudadanos. Con todo, también en la función de control debe haber propor-

cionalidad, puesto el control que ejerza la Asamblea Nacional no debe implicar una indebida invasión de la autonomía de esos otros Poderes.

Por ello ha advertido Ramón Guillermo Aveledo que

“La tercera área de atribuciones de la Asamblea Nacional es la del control, la cual se ejerce dentro de las premisas de equilibrio y cooperación. Hay una distribución territorial del Poder Público y una separación funcional. La concentración es contraria a la democracia y a la eficacia. Pero la distribución y la división del Poder Público debe ser equilibrada, de modo que ninguna rama predomine, tanto para actuar sin control por parte de las otras, como para impedir que las demás actúen y corra el Estado el riesgo de paralizarse”<sup>25</sup>.

El ámbito de la función control puede implicar no sólo los aspectos políticos de la actuación de los otros Poderes, sino también los asuntos administrativos y financieros a partir de los cuales actúen esos Poderes<sup>26</sup>.

---

25 *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 155.

26 Cfr. Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, cit., p. 80.

## A. Mecanismos de control

- a) La Asamblea Nacional puede ejercer la función contralora mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones (artículo 223 de la Constitución), las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias y mediante otro cualquier mecanismo que establezcan las Leyes y su reglamento (artículo 222 de la Constitución)<sup>27</sup>.
- b) También en el ejercicio de su función contralora podrá solicitar informes al Presidente del

---

27 Tener en cuenta que, como advirtiera José Guillermo Andueza A. "Cuando los cuerpos legislativos o sus comisiones acuerdan una investigación, ella debe tener por finalidad buscar información para la elaboración de la ley o para ejercer una de las funciones de control que la Constitución atribuye al Congreso. Si los cuerpos legislativos o sus comisiones acuerdan una investigación con base en un poder de control que no tienen o en el deseo de sustituir el poder de decisión que tenga el poder judicial o la propia administración pública, como sería el caso en que se pretenda anular, revisar o modificar una decisión judicial o una decisión administrativa, esa investigación se hará con evidente extralimitación de atribuciones" ("La potestad de investigación de los cuerpos legislativos", en *Revista de Derecho Público*, N° 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 1983, p. 42). En todo caso, como señalara Orlando Tovar Tamayo "para que el control sea eficaz, es necesario que éste sea idóneo en la exigencia de la responsabilidad del controlado. Si bien es cierto que quien controla no decide, solo influye en la decisión que toma el controlado, debe poder poner el funcionamiento una responsabilidad, sea penal, administrativa y civil, mejor política y aun moral. El censor cumple al hacer pública la no adecuación entre el administrador y los intereses de la comunidad" ("Las facultades de control e investigación del Congreso venezolano", en *Revista de Derecho Público*, N° 14, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio, 1983, p. 83).

Consejo Moral Republicano y los demás titulares de los órganos del Poder Ciudadano (artículo 276 de la Constitución).

- c) En ejercicio de la función de control, es competente para declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad (artículo 220 de la Constitución).

#### B. Control sobre el Poder Ejecutivo

- a) Aprobar las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional (numeral 8 del artículo 187 y numeral 18 del artículo 236 de la Constitución).
- b) Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros (numeral 10 del artículo 187 de la Constitución).
- c) Aprobar la moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo, la cual implicará su remoción (artículo 240 y numeral 10 del artículo 187 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere mayoría calificada de tres quintas (3/5) partes de los Diputados.

- d) Aprobar la moción de censura a los Ministros, la cual implicará su remoción (artículo 246 y numeral 10 del artículo 187 de la Constitución). Para el ejercicio de esta competencia se requiere mayoría calificada de tres quintas (3/5) partes de los Diputados.
- e) Nombrar a uno o más de sus miembros en los consejos de planificación y coordinación de políticas públicas estatales (artículo 129 del Reglamento de Interior y Debates).

#### C. Control sobre la actividad de la Administración Pública

- a) Aprobar la celebración de los contratos de interés público nacional (artículo 150 y numeral 9 del artículo 187 de la Constitución).
- b) Aprobar la celebración de contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela (artículo 150 y numeral 9 del artículo 187 de la Constitución).
- c) Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la Ley (numeral 12 del artículo 187 de la Constitución).

- d) Aprobar los Tratados celebrados por la República antes de su ratificación por el Presidente de la República, a excepción de aquellos mediante los cuales se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, aplicar principios expresamente reconocidos por ella, ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional (artículo 154 y numeral 18 del artículo 187 de la Constitución).

#### D. Control sobre el presupuesto público

- a) Autorizar los créditos adicionales al presupuesto (numeral 7 del artículo 187 de la Constitución).
- b) Autorizar la reducción o modificación de la partida anual variable del presupuesto ordinario nacional asignada al sistema de justicia (artículo 254 de la Constitución).
- c) Aprobar el presupuesto anual de la Nación (artículo 313 de la Constitución).
- d) Alterar las partidas presupuestarias (artículo 313 de la Constitución).
- e) Autorizar los créditos adicionales al presupuesto (artículo 314 de la Constitución).
- f) Discutir y aprobar el presupuesto de gastos operativos del Banco Central de Venezuela (artículo 319 de la Constitución).

## Bibliografía

- Alfonzo Carvallo, Francisco, "El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela", en *Revista de Derecho Público*, N° 132, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre, 2012.
- Álvarez, Tulio, "El montaje constitucional en el proceso independentista", en *Venezuela y sus orígenes republicanos: 19 de abril de 1810 - 5 de julio de 1811*, Universidad Monteávila-Fundación Bancaribe para la ciencia y la cultura, Caracas, 2011.
- Álvarez, Tulio, "Privilegio del Parlamento y prerrogativas del parlamentario como mecanismos de autonomía institucional", en Casal, Jesús María y Cuevas, María Gabriela (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2013.
- Andueza A. José Guillermo, "La potestad de investigación de los cuerpos legislativos", en *Revista de Derecho Público*, N° 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 1983.
- Aveledo, Ramón Guillermo, *Curso de Derecho Parlamentario*, Universidad Católica Andrés Bello-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013.
- Avellaneda Sisto, Eloísa, "El Poder Legislativo Nacional", en Salamanca, Luis y Viciano Pastor, Roberto (Coordinadores), *El Sistema Político en la Constitución*

*Bolivariana de Venezuela*, Centro de Estudios Políticos y Sociales-Vadell hermanos editores, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004.

Ayala Corao, Carlos, "Prólogo", en Matheus, Juan Miguel, *El concepto de disciplina de grupo*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2014.

Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992.

Brewer-Carías, Allan R., "Reflexiones críticas sobre la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 2000.

Brewer-Carías, Allan R., "Estudio Preliminar. La conformación político-constitucional del Estado venezolano", en *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008.

Brewer-Carías, Allan R., "El Parlamento en Venezuela, en el marco de la Constitución de 1999: una Asamblea Nacional unicameral en un Estado federal, con primacía en el sistema de separación de poderes", en *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, N° 6, Madrid, 2010.

Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999 y la enmienda constitucional No. 1 de 2009*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011.

Brewer-Carías, Allan R., "Prólogo. Sobre la Asamblea Nacional y la deformación de la institución parlamentaria", en Matheus, Juan Miguel, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013.

Casal, Jesús María, "Epílogo. El rescate de Parlamento", en Matheus, Juan Miguel, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013.

Casal, Jesús María, "La inconstitucionalidad de la reforma parcial del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional", en Casal, Jesús María y Cuevas, María Gabriela (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2013.

Casal, Jesús María, "Bases constitucionales de la reconstrucción nacional", en Alarcón Deza, Benigno (Coordinador), *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2014.

Chacín Fuenmayor, Ronald, "Balance de la eficacia del principio de la división de los poderes en Venezuela o constitucionalismo erosionado", en Casal, Jesús María

(Coordinador), *Defender la Constitución*, Asociación Venezolana de Derecho Constitucional-Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2011.

Garrido Rovira, Juan, *La Revolución de 1810*, Universidad Monteávila, Caracas, 2010.

Grau, María Amparo, "La organización de los Poderes Públicos e la Constitución del 99: desarrollo y situación actual", en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.

Hernández G., José Ignacio, "La Constitución de 1811 y la República Liberal Autocrática", en Casal, Jesús María y Cuevas, María Gabriela (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo I, Universidad Católica Andrés Bello-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2013.

Linares Benzo, Gustavo José, "Las innovaciones de la Constitución de 1999", en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo, 2000.

Loreto González, Irene, *Algunos aspectos de la Historia Constitucional venezolana (Independencia, Federalismo. Pensamiento de J.G. Roscio en los primeros textos constitucionales)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2010.

Matheus, Juan Miguel, *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción institucional*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila - Editorial Jurídica Venezolana - Instituto

de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013.

Matheus, Juan Miguel, *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila - Editorial Jurídica Venezolana - Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, Caracas, 2013.

Matheus, Juan Miguel, *La disciplina parlamentaria en España y Venezuela: un estudio de Derecho Comparado*, Universidad Monteávila - Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro - Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

Naranjo Díaz, Luis, *Derecho Constitucional General*, Mobilibros, Caracas, 2008.

Nikken, Claudia, "Notas sobre el Artículo 187.20 de la Constitución", en *Revista de Derecho Público*, N° 137, enero-marzo de 2014.

Njaim, Humberto, "El antiparlamentarismo revivido y revisado (examen del antiparlamentarismo de Carl Schmitt desde coordenadas venezolanas)", en Casal, Jesús María y Cuevas, María Gabriela (Coordinadores), *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2013.

Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana de 1961*, Caracas, 1981.

Peña Solís, José, *Manual de Derecho Administrativo (adaptado a la Constitución de 1999)*, Volumen primero, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2006.

Peña Solís, José, *El Procedimiento Legislativo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2009.

Rachadell, Manuel, *Evolución del Estado venezolano 1958-2015: de la conciliación de intereses al populismo autoritario*, Editorial Jurídica Venezolana-FUNEDA, Caracas, 2015.

Tarre Briceño, Gustavo, *Sólo el poder detiene al poder. La teoría de la separación de los poderes y su aplicación en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.

Tovar Tamayo, Orlando, "Las facultades de control e investigación del Congreso venezolano", en *Revista de Derecho Público*, N° 14, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio, 1983.



Este libro se terminó de imprimir  
en los Talleres de Organización Gráficas Capriles C.A.,  
Los Cortijos, Caracas,  
en el mes de diciembre de 2015.