

**APOORTE DEL PROFESOR
JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA
AL ESTUDIO DEL PODER EJECUTIVO
EN VENEZUELA**

PROF. GERARDO FERNÁNDEZ VILLEGAS*

* Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Honramos la vida y la trayectoria del Profesor José Guillermo Andueza, insigne profesor de derecho constitucional, dedicado y consecuente maestro, decano universitario, quien gracias a su trayectoria académica dejó huella indeleble en sus alumnos y en los estudiosos del derecho. Honesto y dedicado servidor público, quien prestigió a la administración pública al servir con decoro y sabiduría importantes cargos públicos y, además, honramos al ilustre ciudadano y al sencillo y excelente ser humano.

Lo conocí desde muy joven, ya que fue amigo de mi padre y juntos les correspondió asumir el servicio público, a través de esa amistad familiar tuve mis primeros contactos con el maestro a quien quería emular como profesor, abogado y constitucionalista. Siendo estudiante en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, fui su alumno y luego, durante algunos años, su preparador y asistente de cátedra; con él comencé a dar mis primeros pasos en la docencia. Gracias Maestro Andueza por sus enseñanzas.

En esta oportunidad lo queremos enaltecer y recordar a través de su obra y sus trabajos especializados. Uno de sus trabajos fue el que publicó en el año 1989 sobre la Función Constitucional de los Ministros¹. Su experiencia como Profesor de Derecho Constitucional, Procurador General de la República y como Ministro de Justicia para ese entonces, le daba la experiencia y la autoridad para abordar la institución ministerial con absoluta maestría, combinando la teoría con la práctica.

Cuando uno lee dicho trabajo podemos intuir que su objetivo era dignificar y reivindicar la institución ministerial. Quería definitivamente desterrar la idea que se tenía de los ministros en el siglo XIX y parte

¹ José Guillermo Andueza, *La Función Constitucional de los Ministros*. Centro de Investigaciones Jurídicas UCAB, Cuadernos Docentes, N° 1, Caracas, 1989.

del siglo XX, cuando los Presidentes Guzmán Blanco y Juan Vicente Gómez los consideraban sus “escribientes” o el mejor de los casos, sus consejeros². En tal sentido, el profesor Andueza señalaba de manera enfática y concluyente que “Esta concepción de los ministros como escribiente o consejeros no se corresponde con el texto constitucional. El Ministro, además de consejero, es también coautor y coparticipe de las decisiones presidenciales y contralor de la actividad presidencial”³.

Partiendo de esa base, en el trabajo que vamos analizar, el profesor Andueza Acuña se propuso presentarnos tres ideas fundamentales, los tipos de ministros que consagra la constitución; las funciones que cumplen los ministros del ejecutivo y; la naturaleza jurídica de las deliberaciones y del voto de los ministros en el Consejo de Ministro. Todos asuntos de máximo interés constitucional, siendo, además, que su análisis está totalmente vigente al día de hoy.

1. TIPOS DE MINISTROS: MINISTROS CON DESPACHO Y MINISTROS DE ESTADO

Tanto en la Constitución de 1961 como en la de 1999, en la organización ministerial venezolana, se consagran dos tipos de ministros: los Ministros con Despacho o con cartera y los Ministros de Estado o sin cartera.

Los primeros serían los ministros que son nombrados por el Presidente para asumir la dirección de un despacho ministerial y que cumplirían un triple rol: colaboradores del Presidente, cabezas de un despacho ministerial o ministerio y miembros del Consejo de Ministros.

Asimismo, el artículo 243 de la Constitución, al igual que lo hacía el artículo 194 de la Constitución de 1961, y el artículo 62 del vigente Decreto Ley de la Administración Pública, establecen que el Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado, los cuales, además de participar en el Consejo de Ministros, asesorarán al Presidente y al Vicepresidente Ejecutivo en los asuntos que le fueren asignados⁴.

² Ibídem, p.11.

³ Ídem.

⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 243. El Presidente o Presidenta de la República podrá nombrar Ministros o Ministras de Estado, los y las cuales,

Se ocupó Andueza Acuña de analizar la figura de los Ministros de Estado. Dichos ministros, apuntaba, son asesores del Presidente de la República en su ámbito de especialidad y tendrán competencia en los asuntos que le sean delegados. De ello se deriva, que no están a la cabeza de un despacho ministerial y solo cumplen un rol asesor; sin embargo, en algunos casos, dichos ministros están a la cabeza de alguna Administración Pública Nacional, descentralizadas o desconcentrada.

El Profesor José Guillermo Andueza analiza la figura de los Ministros de Estado, en materia de derecho comparado, e indica que:

“Los Ministros de Estado, Ministros sin cartera o Ministros sin cargo departamentales como suelen llamarse en Inglaterra, son, en los sistemas parlamentarios, Ministros exclusivamente políticos. Cuando algún partido no tiene por sí sólo mayoría en las cámaras suele concertar coaliciones con otros partidos a fin de obtener la mayoría. Esta coalición parlamentaria se refleja en el gobierno ya que el gabinete se integra con Ministros representativos de los partidos coaligados. Lo que caracteriza esta coalición de gobierno es que los jefes de los partidos coaligados pasan a formar parte del gabinete, como Ministros sin cartera”⁵.

Indagando sobre el origen de la figura en el derecho constitucional venezolano, el autor señala que:

“Cuando en la Constitución de 1961 se incorporó la figura de los Ministros de Estado se comentó que esa incorporación se había hecho con la finalidad de llevar al gabinete a los doctores Jóvito Villalba y Rafael Caldera, líderes de los partidos URD y COPEI, los que, en virtud del Pacto de Punto Fijo, habían suscrito una coalición

además de participar en el Consejo de Ministros, asesorarán al Presidente o Presidenta de la República y al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva en los asuntos que le fueren asignados. Artículo 62 del Decreto 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No 6.147, de fecha 17 de noviembre de 2014. Constitución de la República de Venezuela 1961. Artículo 194. 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 confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley.

⁵ Andueza, José Guillermo, ob. cit., p.13.

para gobernar. Sin embargo, la salida del partido URD del gobierno malogró el propósito del Presidente Rómulo Betancourt de nombrar a los doctores Caldera y Villalba Ministros de Estado. Los primeros Ministros de Estado los designó el Presidente Rafael Caldera, pero les dio un sentido distinto al que tienen en el sistema parlamentario. El Presidente Caldera designó un ministro de estado para presidir el Banco Obrero, que era la institución financiera encargada de construir las viviendas de interés social. El ministro designado no era político profesional y solamente se le quiso asignar una responsabilidad administrativa muy concreta”⁶.

Agrega el Maestro Andueza, que:

“Para un mejor funcionamiento del gabinete sería conveniente designar Ministros de Estado para coordinar ciertos sectores a cargos de los Ministros del Despacho. El Ministro de Estado coordinaría el sector asignado, supervisaría la ejecución de la política aprobada para el sector y podría dar instrucciones para la correcta aplicación de esa política. (...) Los Ministros de Estado sería una suerte de overlords o superministro, como se les llama en el derecho inglés, quien en razón de la falta de tareas burocráticas tienen mayor tiempo para reflexionar”.

Esta práctica se ha mantenido, y durante la vigencia de las Constituciones de 1961 y 1999, han sido designados numerosos Ministros de Estado, para dar relevancia a ciertas políticas, acciones u ofertas electorales del gobierno de turno; en tal sentido, el Presidente Carlos Andrés Pérez nombró Ministro de Estado al Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana, para darle relevancia al cometido que se le estaba asignando a dicho instituto autónomo pero, además, para darle importancia a la figura del funcionario, dada su trayectoria. El Presidente Luis Herrera Campins nombró un Ministro de Estado para el Desarrollo de la Inteligencia, a los fines de ejecutar un novedoso programa educativo y un Ministro de Estado para el Desarrollo de la Mujer, cuyo cometido era impulsar la reforma del Código Civil venezolano. Igualmente, los

⁶ Ídem.

Presidentes Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro Moros han hecho uso de dicha figura ministerial con este mismo sentido y objetivo.

En definitiva, el aporte del Profesor Andueza en este particular, consiste en explicarnos la tipología de los ministros y la motivación o justificación de los Ministros de Estado. Diferenciando los tipos de ministros y su naturaleza jurídica.

2. LOS MINISTROS: SU ROL Y FUNCIONES

El Profesor José Guillermo Andueza no enseña con alto valor pedagógico y con sencillez metodológica, que en el derecho constitucional venezolano los ministros asumen un triple rol. En primer lugar, son miembros del Consejo de Ministros y, como tales, contribuyen a formular la política del Ejecutivo Nacional y de allí se deriva su responsabilidad solidaria en las decisiones gubernativas. En segundo lugar, los ministros son órganos directos del Presidente de la República y, como tales, refrendan los actos presidenciales, haciéndose responsables políticamente por la emisión de los mismos. Asimismo señala, que son los ejecutores de dichas decisiones. En tercer lugar, los ministros son jefes de sus respectivos despachos ministeriales y, tal sentido, asumen la dirección administrativa y política de un ministerio⁷.

Además, el profesor Andueza nos indica, dadas las características del sistema presidencialista venezolano, con alguna parlamentarización de sus instituciones, que los ministros asumen funciones relacionadas con el Poder Legislativo. En tal sentido, tienen el derecho de palabra ante el órgano parlamentario y presentan anualmente una memoria y cuenta razonada y suficiente. Asimismo, pueden ser interpelados y son responsables políticamente ante el parlamento.

Sin duda, el objetivo de Andueza era dejar muy en claro la importancia de la función ministerial y el alcance de la misma y con ello demostrar que los ministros son coautores y coparticipes de las decisiones gubernamentales y, por tanto, responsables política, civil y penalmente, al igual que el Presidente de la República, de las decisiones que ellos avalan con su voto y refrendo en Consejo de Ministros. Nos indica, con

⁷ Ibidem, p. 12.

acierto, que son responsables políticamente ante el presidente que los nombra y los remueve a su libre arbitrio y ante el Poder Legislativo, en virtud de la moción de censura individual; que son responsables penalmente por aquellos actos ejecutados en ejercicio de sus funciones, o con ocasión de ellas, tipificados como delitos por la ley penal y; responsables civilmente por los daños ocasionados al propio estado o los particulares en el ejercicio de sus funciones o con ocasión a ellos⁸.

3. VALOR DE LAS DELIBERACIONES Y EL VOTO DE LOS MINISTROS EN CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo de Ministros es el organismo de máxima importancia en la conducción del gobierno y de la alta gerencia de la Administración Pública Nacional y, tal como lo consagra el artículo 242 del texto fundamental⁹, es la reunión conjunta del Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros y el Procurador General de la República, quienes son miembros de derecho. En el Consejo de Ministros se adoptan las decisiones políticas y administrativas más importantes del gobierno nacional, tal como lo consagra el artículo 236 de la Constitución¹⁰.

⁸ Ibídem, pp. 18-21.

⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 242. Los Ministros o Ministras son órganos directos del Presidente o Presidenta de la República, y reunidos o reunidas conjuntamente con este o ésta y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integran el Consejo de Ministros. El Presidente o Presidenta de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, pero podrá autorizar al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. Las decisiones adoptadas deberán ser ratificadas por el Presidente o Presidenta de la República para su validez.

De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieren concurrido, salvo aquellos o aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

¹⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 236 “(...) El Presidente o Presidenta de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 y las que le atribuya la ley para ser ejercidas en igual forma.

Los actos del Presidente o Presidenta de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 3 y 5, serán refrendados para su validez por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y el Ministro o Ministra o Ministros o Ministras respectivos.”

El Maestro Andueza se aboca a analizar uno de los temas más interesantes de la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo en Venezuela, como es la naturaleza jurídica de las deliberaciones del Consejo de Ministros y el valor del voto de los ministros en dicho Consejo y la responsabilidad que su voto conlleva.

El Profesor José Guillermo Andueza ha trabajado el tema de forma clara y sistematizada¹¹, sosteniendo que hay dos tesis que han centrado la discusión en el derecho constitucional venezolano; la primera, nos indica que en el Consejo de Ministros la opinión del Presidente de la República prevalece, siendo, en consecuencia, un ejecutivo monista o unitario y; la segunda, que el Presidente de la República y los ministros tienen un voto con el mismo valor, siendo un ejecutivo, colegiado y dualista. Sin embargo, el profesor Andueza propone una tercera posición que compartimos plenamente, en el sentido que las decisiones del Consejo de Ministros son producto del acuerdo de voluntades entre el Presidente de la República y los ministros. Esta posición surge, evidentemente, de su propia experticia ministerial.

Nos remitimos al profesor Andueza, quien señala lo siguiente sobre la primera posición

“La primera de ella es la que sostiene que ‘la opinión del Presidente siempre prevalece, pues (...) la Constitución sólo ha querido que en determinados actos sea oído el parecer de sus secretarios ejecutivos’ (Ruggeri Parra, Pablo, Derecho Constitucional Venezolano, 2º edición, Librería Selecta, Mérida- 1953, pág. 111). Esta opinión la sustenta con el argumento de que el sistema venezolano es presidencialista y que los Ministros son nombrados por el Presidente. Si existe disenso entre los Ministros y el Presidente en una sesión del Consejo de Ministros, a aquellos ‘no les queda otra salida que la de firmar la resolución, salvando en el acta respectiva su opinión o simplemente hacienda constar el voto negativo, a fin de exonerarse de toda responsabilidad en el asunto’. A estas razones se puede añadir esta otra. Las decisiones adoptadas en Consejo de Ministros, cuando este cuerpo es presidido por un ministro carecen de validez si no las confirma el Presidente (Oropeza, Ambrosio, La Nueva Constitución Venezolana, 1961, Caracas, 1969, pag.461).

¹¹ José Guillermo Andueza, ob. cit., pp. 27-33.

La Procuraduría General de la República, por su parte, sostiene que en Consejo de Ministros ‘es el Presidente quien decide, sin que los Ministros puedan imponerle su opinión, aunque sea mayoritaria. En efecto -dice este órgano asesor-, estos últimos no son sino órganos del Presidente, subordinados suyos y, en consecuencia, mal podrían llegar a imponerle sus pareceres; afirmar lo contrario equivaldría a sostener que por sobre la autoridad del Presidente de la República existiría, en el ámbito del Poder Ejecutivo, otra superior, que sería la del Consejo de Ministros (...)’¹².

Sobre la segunda corriente o posición en cuanto a la naturaleza jurídica de las deliberaciones del Consejo de Ministros y el valor del voto de los ministros, el profesor Andueza sustenta:

“La otra tesis es aquella que sostiene que el Consejo de Ministros es un órgano de decisión donde los Ministros tienen un voto igual al que tiene el Presidente de la República. ‘La Constitución venezolana -dice Ernesto Wolf- contiene un elemento más que la argentina o mexicana para apoyar la tesis de la casi igualdad de rango del ministro con el Presidente de la República; es el Consejo de Ministros quien debe aprobar los actos más importantes del ejecutivo, lo que quiere decir que para tales actos no actúa el Presidente de la República sino actúa una autoridad colegiada en la cual el Presidente de la República no tiene más voto que cualquiera de sus Ministros’(Wolf, Ernesto, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Tomo I, Tipografía Americana, Caracas, 1945, pág. 413) (...)’¹³.

Por último, el profesor Andueza señala, a nuestro modo de ver con razón, que:

“La Constitución vigente no establece un presidencialismo unipersonal. (...) Los Ministros y el Consejo de Ministros son instituciones creadas en el derecho constitucional venezolano para controlar al Presidente de la República. Al interpretar el presidencialismo venezolano hay que tener en cuenta este propósito. ¿Si los Ministros y el Consejo de Ministros son medios de control del poder presidencial,

¹² Ibidem, p. 27-28.

¹³ Ibidem, p. 28-29.

esto significa que el Presidente y los Ministros son iguales? Esta conclusión no es exacta. Pero tampoco es cierta la contraria. La Constitución escogió un camino intermedio. Ni una desigualdad tan manifiesta como la que existe en la Constitución norteamericana entre el Presidente y sus secretarios de estado ni una igualdad tan paritaria como la que existe en el Consejo Federal Suizo”¹⁴.

Añade más adelante el citado autor, que:

“Las decisiones del Consejo de Ministros resultan de un acuerdo del Presidente con los Ministros. Ni el Presidente de la República puede hacer aprobar una decisión que no comparte la mayoría de los Ministros ni la mayoría de los Ministros puede hacer aprobar una decisión sin el consentimiento del Presidente. Las dos voluntades políticas, la del Presidente y la de los Ministros, tienen que integrarse para que jurídicamente se pueda producir la decisión del Consejo de Ministros. Esta decisión constituye un acto complejo porque ella resulta del concurso de la voluntad de dos órganos ejecutivos que persiguen el mismo fin. Las conclusiones a que llegan las tesis expuestas sobre este tema conducen a consecuencias inaceptables para el sistema constitucional venezolano. La tesis de la prevalencia de la opinión del Presidente de la República en Consejo de Ministros conduce a delinear un sistema unipersonal que la Constitución no ha querido adoptar. Ella priva a los Ministros de la función de control político del poder presidencial que la Constitución le ha dado. La otra tesis, de que los Ministros pueden imponer al Presidente de la República una decisión porque este tiene un voto igual a los Ministros es convertir el Consejo de Ministros en una especie de Consejo Federal Suizo donde todos los integrantes tienen iguales derechos. (...) En nuestro criterio, las decisiones que se adopten por el Presidente en Consejo de Ministros necesitan un acuerdo de voluntades de dos órganos del poder ejecutivo nacional: el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. (...)”¹⁵.

Su tesis del acuerdo de voluntades como ductor de las decisiones del Consejo de Ministro, sin lugar a dudas, no es más que un planteamiento inspirado en la idea de democracia, su propósito de dignificar el

¹⁴ Ibidem, p. 29-30.

¹⁵ Ibidem, pp.31-32

rol de los ministros y el deseo de que los ministros sean una herramienta de equilibrio y control del poder dentro del gobierno.

La labor del profesor José Guillermo Andueza como constitucionalista y servidor público, siempre estuvo inspirado en eso, en hacer prevalecer la idea de democracia y el fortalecimiento institucional de las instituciones del Estado.

Celebramos su aporte, su vida y su ejemplo.

Caracas, 15 de julio de 2022.