

Tema 4

El poder

1. El poder como elemento del Estado.- 2. Legitimación del poder.- 3. Responsabilidad pública y limitaciones del poder en Venezuela.- 4. Principio de la separación de los poderes.- 5. División horizontal y vertical del poder.- 6. Orígenes del Estado federal.- 7. La administración pública.- 8. El federalismo venezolano.- 9. El Estado federal en la Constitución de 1999.- 10. El Consejo Federal de Gobierno.- 11. La descentralización. Bibliografía.

1. El Poder como elemento del Estado

Lucas Verdú sostiene que mientras el pueblo es el elemento personal del Estado y el territorio su soporte material, “el poder político es una dimensión relacional que media entre el mando y la obediencia con el importante añadido que en el caso de que ésta falte, se impone por quien o quienes mandan una coerción. Por consiguiente, el poder implica la relación, eventualmente coercitiva, que media entre quienes mandan y quienes obedecen, dentro de una comunidad”.¹

Arismendi define el Estado como una “colectividad organizada establecida sobre un territorio determinado y dotado de autoridad suficiente para el cumplimiento de sus fines” y llama Poder Público o Poder Estatal a esa “autoridad o gobierno colocado en todos los niveles de la organización estatal”.²

Para Chalbaud Zerpa, “El poder se representa en la autoridad a cuya orden se encuentran sometidos los habitantes de un Estado”.³

Según La Roche es “la materialización de la facultad de mando que tiene el Estado. Es la autoridad a cuyo orden, a cuya coacción, a cuya ley nos encontramos sometidos” y explica que “desde que la sociedad comenzó a organizarse tomó forma el poder político y la historia del Estado no ha consistido sino en los esfuerzos de la colectividad tendientes a racionalizar el poder, a hacerlo más humano y más noble”.⁴

Por su parte, Hariou señala que el poder “es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados”.⁵

Biscaretti, prefiere hablar del gobierno como elemento del Estado y lo define como el conjunto de instituciones u órganos que lo rigen. Es un sentido amplísimo, el gobierno es necesariamente autoritario, incluso cuando se ha formado democráticamente, en el sentido de que su voluntad vincula y dirige coercitivamente las múltiples voluntades sometidas.⁶

¹ LUCAS VERDU, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “*Manual de Derecho Político*”, Vol. I Editorial Tecnos, S.A. Madrid 2000, p. 139.

² ARISMENDI A., Alfredo: “*Derecho Constitucional*”, UCV, Caracas 2002, p. 211.

³ CHALBAUD ZERPA, Reinaldo: “*Estado y Política*”, ULA, Mérida 1983, p. 113.

⁴ LA ROCHE, Humberto: “*Derecho Constitucional*”, Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Maracaibo 1991, p. 282.

⁵ HARIOU, André: “*Derecho Constitucional*”, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1971, p. 123-124.

⁶ BISCARETTI DE RUFFÍA, Paolo: “*Derecho Constitucional*”, Editorial Tecnos, Madrid 1973, p. 101.

2. Legitimación del poder

Los romanos distinguían entre *auctoritas* [literalmente, autoridad] y el *imperium* [literalmente, imperio, poder]. García Pelayo entiende por el poder “la posibilidad directa o indirecta de determinar la conducta de los demás sin consideración a su voluntad o, dicho de otro modo, la posibilidad de substituir la voluntad ajena por la propia en la determinación de la conducta de otro o de otros, mediante la aplicación potencial o actual de cualquier medio coactivo o de un recurso psíquico inhibitorio de la resistencia”. “Mientras el poder -agrega- determina la conducta de los demás, substituyendo la voluntad ajena por la propia, la autoridad, en cambio, la condiciona, es decir, inclina a seguir una opinión o una conducta pero ofrece la posibilidad de no seguirla (...) El poder somete, la autoridad provoca adhesiones, y, por ello, así como el poder se realiza imperativamente, la autoridad ha de ser reconocida por sus seguidores. El poder se basa en la disposición de medios de coacción; la *auctoritas*, en cambio, en la posesión de cualidades valiosas de orden espiritual, intelectual o moral, lleva siempre adheridas unas cualidades axiológicas que hacen sentir el seguimiento como un deber...”.⁷

El poder político tiene dos facetas la *auctoritas*, cualidad histórico-moral, a veces carismática y la *potestas*, cualidad jurídica-competencial racionalizada, normatizada, que implica la posibilidad del uso de la fuerza.⁸ En las formas políticas de larga tradición democrática se combinan ambas en forma variable.

Para Chalbaud Zerpa, “La legitimidad del poder va unida estrechamente a su organización jurídica, de tal modo que el derecho organiza el poder, pero al mismo tiempo lo hace legítimo, al someterlo, en su organización, a criterios de justicia”.⁹ Para los obispos latinoamericanos la legitimidad del poder se funda en la justicia lo que supone la razón puesta al servicio de un ordenamiento social que ofrezca la realización del bien común de toda una sociedad. La ley que legitima el poder está sometida a la justicia, a la defensa de los derechos de todas las personas.¹⁰

El proceso histórico de formación del Estado es simultáneamente un proceso de institucionalización del poder que parte de una primera etapa de poder personal y arbitrario característico de las sociedades muy primitivas donde no hay control alguno sobre el poder, para más adelante comenzar a institucionalizarse siendo sometido a ciertas reglas morales o religiosas de carácter consuetudinario. Posteriormente, el poder comienza a ser despersonalizado, organizado jurídicamente en constituciones escritas en su parte orgánica para finalmente devenir un poder legítimo en la medida en que dispone del consentimiento de los gobernados.¹¹

El análisis del fenómeno del poder nos lleva a ver su relación con el derecho y el problema de su legitimación. Para Hariou la legitimación es “el consentimiento dado por los gobernados al poder que los dirige lo que le legitima y le da la cualidad de poder o de gobierno de derecho, porque este consentimiento significa que el poder se ejerce en interés de aquellos a quienes se dirige”. La

⁷ RODRÍGUEZ ITURBE, José: “*Historia de las Ideas y del Pensamiento Político*”, Tomo I, Universidad de La Sabana, Bogotá 2007, p. 198.

⁸ Lucas..., ob. cit. p. 140.

⁹ Chalbaud..., ob. cit., p. 117.

¹⁰ YEPES BOSCÁN, Guillermo: “*Vetas de la Piedra Angular*”, UNICA, CPPC, KAS, Maracaibo 2006, p. 94-95.

¹¹ Biscaretti..., ob. cit. p. 120.

legitimidad se refiere al consentimiento que se le da a las instituciones en cuyo nombre mandan los gobernantes.¹²

Según Weber, las formas de legitimación son de carácter racional, tradicional y carismática. Distingue entre legitimación de origen y de ejercicio. El poder es legítimo en cuanto a su origen cuando procede de algunos de los tipos de dominación establecidos. Pero el poder legítimo en su origen puede llegar a convertirse en ilegítimo en cuanto a su ejercicio.¹³ Ya Locke señalaba que el gobierno legítimo es constituido por el explícito consentimiento de los gobernados pero sería ilegal si utiliza los poderes que recibe para comportarse de una manera perjudicial o antagónica a las intenciones de aquellos ciudadanos que se los dieron.¹⁴ La guerra, la indebida orientación y la violencia constituyen los peligros del poder para los gobernados y la corrupción y la ambición de mando los son para los gobernantes.¹⁵

Vallejo Mejía distingue entre un poder anónimo, difuso, impersonal que prevalece en las comunidades primitivas garantizando su estabilidad interna; poder personalizado que reside en determinados individuos por sus características peculiares o por el reconocimiento que se les brinda y el poder institucionalizado que reside en instituciones sociales, siendo por su naturaleza un poder sometido a reglas que determinan su titularidad, modos de adquisición, ejercicio, controles y responsabilidades. En las sociedades modernas coexisten estas tres formas con distintos grados de intensidad, y el orden social es el resultante de su combinación.¹⁶

Según Vallejo Mejía “la legitimidad procede de la creencia difundida entre los miembros de un grupo social en torno a la autoridad de quienes lo gobiernan”,¹⁷ lo cual se ve expresado en sus elementos irracionales en lo que Weber llamó legitimidad tradicional fundada en hábitos colectivos y en la historia, y la legitimidad carismática basada en el atractivo personal. Una tercera categoría que prevalece modernamente sería la legitimidad racional soportada en títulos y procedimientos jurídicos a la cual Vallejo Mejía agrega la legitimidad revolucionaria fundada en el derecho de gobernar por considerarse más justos los propósitos que persiguen quienes detentan el poder.¹⁸

Para Ferrero el poder legítimo sólo puede emanar de un proceso democrático. La legitimidad según Ferrero consiste en “un acuerdo tácito entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirven de pauta para fijar las atribuciones y límites a las que (deben) sujetar sus acciones los titulares del poder”.¹⁹ También introduce los conceptos de prelegitimidad y cuasilegitimidad. La prelegitimidad se produce cuando el poder de origen legítimo es desconocido y desobedecido por la sociedad. Cuasilegítimo, cuando siendo de origen ilegítimo goza de aceptación pública como si lo fuera.²⁰

¹² Hariou..., ibídem, p. 129.

¹³ Chalbaud..., ibídem, p. 117.

¹⁴ Rodríguez Iturbe..., ob. cit. p. 198.

¹⁵ Chalbaud..., ibídem, p. 118-119.

¹⁶ VALLEJO MEJÍA, Jesús: “*Lecciones de Teoría Constitucional*”, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2000, p. 59-60.

¹⁷ Vallejo..., ob. cit. p. 59.

¹⁸ Vallejo..., ibídem, p. 61.

¹⁹ VALADÉS, Diego: “*El Control del Poder*”, Editorial Porrúa, México 2006, p. 20.

²⁰ Valadés..., ibídem, p. 21.

A nuestra manera de ver, en Venezuela el ascenso al poder de Hugo Chávez en 1998 tuvo inicialmente un origen legítimo cuyo ejercicio lo deslegitimaría progresivamente. Chávez llega al poder mediante elecciones democráticas, pero para ejecutar su proyecto autoritario socialista debe destruir las instituciones democráticas. Para legitimar su propósito acude a Bolívar y al pensamiento histórico entendido como religión por él encarnada. También tendrá una cuasi legitimidad cuando mediante repetidos procesos electorales caracterizados por el ventajismo electoral y el fraude ha logrado imponerse a la sociedad como si fuesen legítimamente democráticos.

3. Responsabilidad pública y limitaciones del poder en Venezuela

Al revisar la evolución constitucional de la responsabilidad pública en Venezuela, Andueza sostiene que en 1830 “el procerato civil estaba consciente de las consecuencias y de las limitaciones que implicaba la forma republicana, no así el procerato militar”,²¹ que “mantuvo las formas republicanas pero gobernó con las pautas que había aprendido de la monarquía absoluta”.²² El procerato civil, no obstante tener una concepción restringida del sufragio, creó “una república basada en el principio de la responsabilidad”.²³ Así la Constitución de 1830 dispuso que “El gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”.²⁴ También estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.²⁵ En cuanto al procedimiento, dispuso que los juicios contra los funcionarios públicos se iniciaran en la Cámara de Representantes,²⁶ continuarán en el Senado que debía substanciar y resolver,²⁷ incorporando a la Corte Suprema de Justicia si el acusado era el Presidente, el Vicepresidente, los consejeros, los secretarios del despacho o los magistrados de la Corte²⁸ y si fueran otros funcionarios concluyendo en los tribunales ordinarios si fuese condenados.²⁹ Este sistema de juicio político, similar al norteamericano, estuvo vigente hasta la Constitución de 1893³⁰ que inició la etapa del enjuiciamiento judicial del Presidente. Así, en 1909 quedaría suspendido en el ejercicio de las funciones de Presidente Cipriano Castro. Con la Constitución de 1961³¹ comienza el tercer sistema que combina la intervención judicial con el pronunciamiento político. En 1993, el Senado de la República, previa pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sobre los méritos para enjuiciarlo, autorizaría la suspensión del ejercicio de sus funciones y consecuente enjuiciamiento de Carlos Andrés Pérez, Presidente de la República.³²

La responsabilidad ministerial está definida desde la Constitución de 1819,³³ más precisa en la Constitución de 1930.³⁴ Determina Andueza que esta responsabilidad solidaria entre el Presidente y

²¹ ANDUEZA, José Guillermo: “*La evolución constitucional de la Responsabilidad del Estado y de sus funcionarios*”. Las ciencias jurídicas venezolanas en el umbral del siglo XXI. 20° Aniversario de las Jornadas J.M. Domínguez Escovar. Barquisimeto. 1993, p. 293.

²² Andueza..., ibidem. p. 300.

²³ Andueza..., ibidem. p. 293.

²⁴ “*Las Constituciones de Venezuela*”, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, p.439. Artículo 6.

²⁵ Las Constituciones..., ibidem. p. 457. Artículo 185.

²⁶ Las Constituciones..., ibidem. p. 444. Artículo 577/3 y /4.

²⁷ Las Constituciones..., ibidem. p. 445. Artículo 65/3.

²⁸ Las Constituciones..., ibidem. p. 445. Artículo 67.

²⁹ Las Constituciones..., ibidem. p. 445. Artículo 69.

³⁰ Las Constituciones..., ibidem. p. 644. Artículo 110/1.

³¹ Las Constituciones..., ibidem. p. 1095 y p. 1087. Artículo 215/1. 150/8.

³² Andueza..., ob. cit. p. 296.

³³ Las Constituciones..., ob. cit. p. 362. Título 7. Sección 2. Artículo 4. Cada ministro es jefe del ramo o departamento que le está encargado, es el órgano preciso e indispensable por donde el presidente libra sus órdenes y

sus ministros ha sido una constante en nuestro constitucionalismo.³⁵ En la Constitución de 1961 se indica que los actos del Presidente de la República para su validez deben ser refrendados por el ministro o ministros respectivos.³⁶

La irresponsabilidad del Presidente nunca fue consagrada en las constituciones, aunque en la práctica existió. Aunque más que irresponsabilidad lo que hubo fue impunidad. “La persona del Presidente fue considerada siempre sagrada e inviolable.” La responsabilidad de los presidentes estuvo limitada a algunos delitos.³⁷ En la Constitución de 1901 se amplía la fórmula³⁸ que estuvo vigente hasta la Constitución de 1961 que consagraba la responsabilidad en forma absoluta.³⁹

La responsabilidad civil (extracontractual) del Estado, señala Andueza,⁴⁰ se reconoce expresamente desde la Constitución de 1893,⁴¹ similar en la Constitución de 1901,⁴² y reproducida en los textos de 1904,⁴³ 1914,⁴⁴ 1922,⁴⁵ 1925,⁴⁶ 1929,⁴⁷ 1931,⁴⁸ 1936,⁴⁹ 1947,⁵⁰ 1953⁵¹ y 1961.⁵²

La responsabilidad personal de los funcionarios, indica Andueza,⁵³ que las constituciones venezolanas desde 1819 garantizaban la seguridad personal contra detenciones arbitrarias.⁵⁴ En 1830

las autoridades que le están subordinadas. Toda orden que no sea firmada y dirigida por el respectivo ministerio no debe ser ejecutada. Artículo 5. Los Ministros son responsables de las órdenes que aparezcan expedidas por ellos y no los exime de esta responsabilidad la orden que hayan recibido del presidente si fuera contra la Constitución o las leyes. El modo y términos de la responsabilidad de los ministros serán fijados por una ley.

³⁴ Las Constituciones..., ibídem. p. 452. Artículo 136. Los Secretarios son los órganos precisos e indispensables del Gobierno y, como tales, deben autorizar todos sus decretos, reglamentos, órdenes y providencias que expidieren. Las que no estén autorizadas por el respectivo Secretario no deben ser ejecutadas por ningún tribunal ni persona pública o privada, aunque aparezcan firmadas por el Presidente de la República.

³⁵ Andueza..., ob. cit. p. 297.

³⁶ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1092-1093. Artículo 190. ...Los actos del Presidente de la República, con excepción de los señalados en los ordinales 2.º y 3.º de este artículo, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos.

³⁷ Andueza..., ob. cit. p. 303.

³⁸ Las Constituciones..., ob. cit. p. 679. Artículo 81. El Presidente de la república es responsable por traición a la Patria y por delitos comunes.

³⁹ Las Constituciones..., ibídem. p. 1093. Artículo 192. El Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

⁴⁰ Andueza..., ob. cit. p. 307.

⁴¹ Las Constituciones..., ob. cit. p. 632. Artículo 10. La Nación no tiene ni reconoce a favor de los extranjeros ningunas otras obligaciones o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hallen establecidas en igual caso por la Constitución y las leyes,

⁴² Las Constituciones..., ibídem. p. 672. Artículo 14....único. En ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación ni los Estados les indemnizen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público.

⁴³ Las Constituciones..., ibídem. p. 698. Artículo 15. En ningún caso podrán pretender, ni los nacionales ni los extranjeros, que la Nación o los Estados les indemnizen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público.

⁴⁴ Las Constituciones..., ibídem. p. 741. Artículo 14.

⁴⁵ Las Constituciones..., ibídem. p. 783. Artículo 17.

⁴⁶ Las Constituciones..., ibídem. p. 813. Artículo 39.

⁴⁷ Las Constituciones..., ibídem. p. 865. Artículo 39.

⁴⁸ Las Constituciones..., ibídem. p. 891. Artículo 39.

⁴⁹ Las Constituciones..., ibídem. p. 920. Artículo 39.

⁵⁰ Las Constituciones..., ibídem. p. 996. Artículo 24.

⁵¹ Las Constituciones..., ibídem. p. 1048. Artículo 31.

⁵² Las Constituciones..., ibídem. p. 1076. Artículo 47.

se consagra el principio de la responsabilidad de los funcionarios⁵⁵ ordenándose sanciones.⁵⁶ En la Constitución de 1864 se autoriza su acusación ante diversas instancias⁵⁷. En la Constitución de 1961⁵⁸ encontraremos disposiciones similares a las de la Constitución vigente.

En cuanto a las limitaciones del poder en Venezuela, la Constitución de 1999⁵⁹ establece la supremacía constitucional y la sujeción a sus normas de todas las personas y órganos que ejercen el poder público. “La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”,⁶⁰ siendo toda autoridad usurpada ineficaz y sus actos nulos.⁶¹ En consecuencia, el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o de la ley.⁶² Está establecida la nulidad de los actos estatales que violen o menoscaben los derechos consagrados en la Constitución y la ley, así como la responsabilidad penal, civil y administrativa de los funcionarios que los ejecuten, sin que le sirvan de excusa órdenes superiores.⁶³ La obediencia legítima y debida procede como eximente cuando no es manifiestamente contraria a la Constitución y la ley.⁶⁴ El Estado debe responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputarle al funcionamiento de la Administración Pública.⁶⁵ Esta norma general sobre la responsabilidad patrimonial del Estado se complementa con el derecho a la tutela judicial efectiva⁶⁶ y el establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa que puede “anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar el pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de

⁵³ Andueza..., ob. cit. p. 308.

⁵⁴ Las Constituciones..., ob. cit. p. 366. Título 11. Artículo 8: Son culpables y están sujetos a las penas de detención arbitraria: Primero. Los que sin poder legal arrestan, hacen o mandan arrestar a cualquier persona. Segundo. Los que ejerciendo este poder por la ley abusan de él, arrestando o mandando arrestar o recibiendo en arresto a cualquier persona en un lugar que no esté pública y legalmente conocido por cárcel...

⁵⁵ Las Constituciones..., ibídem. p. 366. Artículo 185: Todos los funcionarios públicos son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, conforme lo dispuesto en esta Constitución y las leyes.

⁵⁶ Las Constituciones..., ibídem. p. 366. Artículo 187: Los que expidieren, firmare, ejecutaren o mandaren ejecutar decretos, órdenes o resoluciones contrarias a la Constitución y leyes que garantizan los derechos individuales, igualmente que los que las ejecutan, son culpables y deben ser castigados conforme a las mismas leyes.

⁵⁷ Las Constituciones..., ibídem. p. 527. Artículo 106: Cualquier ciudadano podrá acusar los empleados nacionales ante la Cámara de Diputados, ante sus respectivos superiores o ante las autoridades que desine la ley.

⁵⁸ Las Constituciones..., ibídem. p. 1076. Artículo 46: Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que los ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes. Artículo 121. El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley.

⁵⁹ “*Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*”, G.O. N° 5453 Ext. del 24.03.00, p. 17. Artículo 7.

⁶⁰ Exposición..., ibídem. p. 25. Artículo 138.

⁶¹ Exposición..., ibídem. p. 25. Artículo 138.

⁶² Exposición..., ibídem. p. 25. Artículo 139.

⁶³ Exposición..., ob. cit. p. 18. Artículo 25.

⁶⁴ “*Código Penal*”, G.O. N° 5.494 del 20.10.00, reformado en G.O. N° 5.763 Ext. del 16.03.05, reimpresso en G.O. N° 5.768 Ext. del 13.04.05. Artículo 65.

⁶⁵ Exposición..., ob. cit. p. 25. Artículo 140.

⁶⁶ Exposición..., ibídem. p. 18. Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente... p. 20 Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia: ... 1, 2, 3 4

servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.⁶⁷

Adicionalmente, se encuentran en texto constitucional otras regulaciones que refuerzan las previsiones generales indicadas. Ortiz-Alvarez menciona los artículos 26, 49 y 255 (relativos a la responsabilidad del Estado-Juez); 7, 25, 46, 49, 139, 141, 199, 200, 216, 222, 232, 244, 255, 281 y 285 (sobre la responsabilidad de los funcionarios); 19, 29, 30, 31 y 46 (sobre la responsabilidad por violación de los derechos humanos); 253 y siguientes (referentes a la protección jurisdiccional); 55, 115, 156-2 (relativos a la garantía de la propiedad, a la integridad patrimonial y a la expropiación); 1, 2, 19, 21, 133, 299, 311 y 316 (relativos al principio de igualdad ante las cargas públicas); 281 y 285 (sobre las atribuciones del Defensor del Pueblo y del Ministerio Público); 23 y 153 (sobre la preeminencia de los tratados de derechos humanos y del derecho comunitario); 132, 134, 135 y 274 (sobre la solidaridad, la colaboración y la responsabilidad social); 117 (sobre el derecho a bienes y servicios de calidad y a la indemnización en caso de violación de tal derecho), 4, 165 y 184 (sobre la responsabilidad de la gestión pública); 7, 25, 137, 138, 274, 317, 333, 334, 336 y 350 (relativos al principio de legalidad); 22 (sobre la cláusula enunciativa de derechos).⁶⁸

4. Principio de la separación de los poderes

Ya Aristóteles en “*La Política*”, Locke en el “*Ensayo sobre el Gobierno Civil*” y Maquiavelo se habían referido a la división de la actividad del Estado. Lo hacían en una perspectiva funcional, de división del trabajo estatal, más que en los términos de receta política democrática que aporta “*El Espíritu de las Leyes*” publicado por Charles de Secondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu en 1748. A partir de Montesquieu combinamos la exigencia técnica del Estado especializado que requiere la división de funciones y las exigencias del mantenimiento de la libertad de los ciudadanos frente al Estado.

El libro undécimo de “*El Espíritu de las Leyes*” se titula “*De las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución*”. Comienza Montesquieu por referirse a los distintos acepciones de la palabra libertad para luego advertir que “Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe”.⁶⁹ Más adelante refiriéndose a la Constitución de Inglaterra dirá que “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”. ...“Se llama a este último Poder Judicial”.⁷⁰ y luego afirmará: “Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad...” “No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podrá tener la fuerza de un opresor”. “Todo se habrá perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los

⁶⁷ Exposición..., ibídem. p. 34. Artículo 259.

⁶⁸ ALVAREZ, Luis A.: “*La Responsabilidad Patrimonial del Estado y del los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999*”, en Revista de Derecho Constitucional N° 1, Editorial Sherwood, Caracas 1999, P-287-288.

⁶⁹ MONTESQUIEU: “*El Espíritu de las leyes*”, Ediciones Universales, Bogotá 1989, p. 144.

⁷⁰ Montesquieu..., ibídem. p. 145.

tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares”.⁷¹

La división de los poderes tiene también por objeto la asignación, no exclusiva ni excluyente, de las funciones del Estado a distintos órganos que necesariamente, siendo el fin del Estado uno sólo, deberán colaborar recíprocamente para alcanzarlo eficazmente. Se trata de cooperación, no de sumisión o de subordinación de un poder a otro. Lo esencial de esta doctrina y es lo que la distingue de los planteamientos previos, es justamente lo contrario: establecer un sistema de pesos y contrapesos, de *Checks and balances* que, dada la tendencia humana a abusar del poder, permita controlar el poder por el poder mismo.

Históricamente se sitúa la primera aplicación del principio de la separación de los poderes en la “Gloriosa Revolución” inglesa de 1688 teniendo como aplicación concreta el “*Bill of Rights*” de 1689 y el “Acta de Sucesión” de 1701, aunque para los promotores de estas leyes la separación de los poderes entre el parlamento y el rey ya formaba parte de la tradición política inglesa. Más tarde, en 1776, será incluida en la Declaración de Derechos de Virginia y se reflejará en la Constitución de los Estados Unidos.⁷²

Luego, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dispondrá que: “Un Estado que no acoja la garantía de los derechos individuales y el principio de separación de los poderes carece de Constitución”.⁷³ Bolívar diría: “Huid del país donde un solo hombre ejerza todos los poderes: es un país de esclavos”.⁷⁴

Contemporáneamente, se observa que el Estado Social de Derecho matiza el principio, acrecentando la necesidad de la colaboración de los poderes del Estado e incrementando el papel del Poder Ejecutivo. Por el contrario, el principio se desconoce en los Estados socialistas no formando parte de los que inspiran sus constituciones por considerarlo una limitante al ejercicio del poder popular.

Para Tarre Briceño, la interpretación clásica de la doctrina implica atribuir las tres funciones estatales a autoridades o grupos de autoridades absolutamente distintas o independientes separándolas funcional, personal y materialmente.⁷⁵ Es un requisito de organización para evitar la concentración del poder que facilita el abuso del poder. Es importante destacar que más importante que una separación absoluta, rígida, que en la práctica es imposible, el objetivo de la doctrina es garantizar la libertad, impedir la arbitrariedad mediante el control que sobre el poder ejerce el poder mismo. Su aplicación efectiva, con mayor o menor flexibilidad, estará determinada por dicho propósito y no por una mecánica división de funciones. Aun más, siendo el fin del Estado uno sólo, la colaboración entre los distintos órganos entre los cuales se distribuye el poder es indispensable.

Sostiene García Pelayo que Montesquieu realiza una formulación cualitativamente distinta, esencialmente nueva, de validez universal, aunque no eterna, por lo cual requiere irse adaptando a los

⁷¹ Montesquieu..., *ibídem*. p. 146.

⁷² Vallejo..., *ob. cit.* p. 377-378.

⁷³ JELLINEK, Georg: “*La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*”, UNAM México 200, p. 170.

⁷⁴ TARRE BRICEÑO, Gustavo “*La separación de poderes en Venezuela*”, en Estudios sobre la Constitución, UCV, Caracas 1979, p. 1374.

⁷⁵ Tarre..., *ibídem*. p. 1375.

tiempos nuevos.⁷⁶ Entre las nuevas perspectivas sobre la división de los poderes indica las de A. Werner Kägi y W. Stefani, quien señala los cinco criterios siguientes: a) criterio jurídico-político (horizontal) que coincidiendo en lo fundamental con Montesquieu distingue entre poderes estructuradores (Gobierno y Parlamento) y poderes de conservación o custodia (Judicatura y especialmente jurisdicción constitucional); b) criterio temporal, que significa que el ejercicio de las funciones está limitado en el tiempo; c) criterio federativo (vertical), que divide las competencias entre los entes territoriales; d) criterio decisorio que incluye la intervención de diversos actores en las decisiones políticas; y e) criterio social que se refiere a la distribución del poder entre los componentes de la sociedad y es la base de los anteriores criterios.⁷⁷

Al analizar la Constitución de 1961, García Pelayo sigue los criterios siguientes: 1. Poder Estatal y poder social que separa la esfera de acción estatal y la de la sociedad. 2. Distinción entre Poder Constituyente y Poder Legislativo ordinario, base de la suprallegalidad constitucional. 3. División horizontal del Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 4. División vertical entre el Poder Nacional, los estados y los municipios. 5. División temporal referido a la duración de las funciones públicas.⁷⁸

Siguiendo a Arismendi, podemos sintetizar las características de la teoría de la separación, así: 1. Distinguir las tres funciones esenciales: dictar la ley, ejecutarla y sancionar las transgresiones y resolver los conflictos. 2. Establecimiento de órganos diferentes para cada función. 3. Cada función es asignada en forma exclusiva y especial. 4. Independencia de cada órgano en el ámbito de sus competencias. 5. Irrevocabilidad de las decisiones propias de cada órgano por el otro.⁷⁹

En el Estado constitucional democrático el poder debe distribuirse, dividirse, fragmentarse, no sólo para una eficiente división del trabajo del Estado, sino fundamentalmente para impedir que su ejercicio se transforme en abuso que desconoce los límites que constituyen para la actuación de los gobernantes los derechos fundamentales de los gobernados. El principio de la separación de los poderes se convierte en una característica esencial del Estado democrático de derecho. El principio de la separación de los poderes “instrumenta la aspiración de un gobierno controlado y responsable, que es la antítesis del despotismo”.⁸⁰

A nuestro juicio, en Venezuela se ha venido haciendo evidente la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. El jefe de Estado, como líder de un proceso revolucionario, calificado ahora de socialista, exige que todas las instituciones estén subordinadas a las necesidades del proceso, de las cuales es su intérprete fundamental. La Constitución deja de ser la ley fundamental para subordinarse a las demandas del proceso político revolucionario de acuerdo a las solicitudes de sus promotores. El propio Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia de la Sala Constitucional, ponencia de Delgado Ocando, ha establecido “que el derecho es una teoría normativa puesta al servicio de una política (la política que subyace tras el proyecto axiológico de la Constitución), y que la interpretación debe comprometerse, si se quiere mantener la supremacía de ésta, cuando se ejerce la jurisdicción constitucional atribuida a los jueces, con la mejor teoría política que subyace tras el sistema que se interpreta o se integra y con la moralidad institucional que le sirve de base axiológica (interpretatio favor Constitutione). En este orden de ideas, los estándares para

⁷⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel: “*La división de poderes y la Constitución venezolana de 1961*”, en Estudios sobre la Constitución, UCV, Caracas 1979, p. 1403.

⁷⁷ García Pelayo (1979)...., ibídem. p. 1408.

⁷⁸ García Pelayo (1979)...., ibídem. p. 1416.

⁷⁹ Arismendi...ob. cit. p. 217-218.

⁸⁰ Vallejo...., ob. cit. p. 406.

dirimir el conflicto entre los principios y las normas deben ser compatibles con el proyecto político de la Constitución (Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia) y no deben afectar la vigencia de dicho proyecto con elecciones interpretativas ideológicas que privilegien los derechos individuales a ultranza o que acojan la primacía del orden jurídico internacional sobre el derecho nacional en detrimento de la soberanía del Estado”.⁸¹

El principio de la legalidad consagrado en el texto fundamental⁸² deja de ser una garantía constitucional de los ciudadanos frente al Poder Ejecutivo al estar sus actos subordinados a la Constitución sólo en la medida que lo determine el proceso revolucionario. La legitimidad democrática constitucional es substituida por una legitimidad revolucionaria no obstante haberse hecho evidente el rechazo popular a la propuesta presidencial de reforma constitucional expresada en el referéndum el 02.12.07.

Asimismo, muchas materias, como la decisión sobre los ascensos militares desde el grado de coronel o de capitán de navío, antes de reserva legal, dejan de serlo, para convertirse en competencias del Presidente de la República. Igualmente, una excepcionalmente amplia delegación legislativa, sin precedentes en América Latina, permite al jefe de Estado legislar sin límite material alguno y sin mayores requisitos formales en materias reservadas constitucionalmente y por tratados internacionales ratificados por la República al Poder Legislativo. El artículo 203 *in fine*⁸³ de la Constitución de 1999 contradice los artículos 23⁸⁴ y 31⁸⁵ de la misma Constitución y el derecho internacional de los derechos humanos, el cual debería prevalecer. Por otra parte, la protección de los derechos subjetivos mediante el control jurisdiccional sobre todos los actos del Poder Ejecutivo por parte del Poder Judicial, o la fiscalización por parte del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo o la Contraloría de la República, es absolutamente ineficaz, habida cuenta de la inconstitucional e ilegítima designación de los poderes judicial, ciudadano y electoral.

Imposible la protección efectiva de los derechos ciudadanos sin la existencia de un Poder Judicial independiente y autónomo. Un Poder Judicial donde los tribunales y jueces, incluyendo a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia no gocen de un mínimo de estabilidad, es un poder judicial dependiente del poder político. En Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia y específicamente la Sala Constitucional ha venido ejerciendo un poder normativo no establecido en la

⁸¹ “Sentencia N° 1.309 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 19.07.01” en www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1309-190701-01-1362.

⁸² Exposición..., ob. cit. p. 32. Artículo 137. Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a los cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

⁸³ Vallejo..., ob. cit. p. 406. Exposición..., ibídem. p. 31. Artículo 203. ...Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósito y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango o valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo para su ejercicio.

⁸⁴ Exposición..., ob. cit. p.18. Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público

⁸⁵ Exposición..., ibídem. p. 18. Artículo 31. Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, convenciones y pactos sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones y quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos. El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo.

Constitución, producto de su propia interpretación y por su naturaleza no sujeto a ningún tipo de control, que le ha permitido asumir competencias de los otros poderes y crear nuevas normas constitucionales que desvirtúan la rigidez constitucional, garantía fundamental de los ciudadanos frente a los abusos de los poderes constituidos no facultados para modificar la Constitución.

Transformado el Poder Judicial en poder político controlado por el Poder Ejecutivo Nacional, desaparece toda garantía frente al propio Poder Judicial y todo contrapeso frente a los demás poderes. Ya Domingo de Soto, en el siglo XVI, nos decía que “las leyes más sacrosantas sin jueces dignos son frutos cadavéricos de una razón difunta”.⁸⁶

5. División horizontal y vertical del poder en Venezuela

La doctrina de la separación de los poderes ha sido recogida en todas nuestras constituciones,⁸⁷ con la excepción del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914.⁸⁸

La Constitución de 1999 dispone:

“El Poder Público se distribuye, entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.⁸⁹

La disposición constitucional citada consagra la división horizontal del poder, de acuerdo a los lineamientos de Montesquieu y la distribución vertical del poder o territorial, como la aplicaron los

⁸⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “*Sistemas de Protección Judicial de los Derechos Fundamentales*” en Revista de Derecho Constitucional N° 1. Septiembre-Diciembre 1999, Caracas, Editorial Sherwood, p. 61.

⁸⁷ Las Constituciones..., ob. cit. p. 285. Constitución de 1811. Preliminar. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí y en sus respectivas facultades. 189. Los tres departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuando lo exija la naturaleza de un Gobierno libre o cuanto es conveniente... p. 355. Constitución de 1819. Título 5.º Artículo 2 . . .El poder soberano estará dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. p. 380. Constitución de 1821. Artículo 10. . .El Poder Supremo estará dividido para su administración en legislativo, ejecutivo y judicial. p. 439. Constitución de 1830. Artículo 8. El Poder Supremo se dividirá para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial... p. 467. Constitución de 1857. Artículo 6. El Poder Público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. p. 487. Constitución de 1858. Artículo 10. El Poder Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. p. 515, 549, 587, 605, y 629. Las constituciones de 1864, 1874, 1881, 1891 y 1893 siguen el principio pero no incluyen un artículo específico. p. 667, 693, 713, 751 y 779. Las constituciones de 1901, 1904, 1909, 1914 y 1922 disponen en los artículos 30, 29, 34, 33 y 33, respectivamente: El Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. p. 814, 829, 866, 892 y 959. Las constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931 y 1945 en el artículo 51, y la de 1936 en el artículo 50 establecen: El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio, en los límites establecidos por esta Constitución. El Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. p. 1009 y 1051. Las constituciones de 1947 y 1953 disponen en sus artículos 137 y 59, respectivamente que El Poder Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada una de las ramas del Poder Nacional tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí y con los demás Poderes Públicos en la realización de los fines del Estado. p. 1.082. Constitución de 1961. Artículo 118. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que le incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

⁸⁸ Las constituciones..., ibídem. p. 737.

⁸⁹ Exposición..., ob. cit. p. 25. Artículo 136.

norteamericanos al crear la República federal presidencial. Ya Locke había señalado el poder federativo. A la tradicional división tripartita, el constituyente venezolano agrega dos nuevos poderes: el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. En rigor, lo que se divide son los contrapesos al excesivo peso que ya tenía en Venezuela el Poder Ejecutivo Nacional. Recordemos que a excepción de la Defensoría del Pueblo ya existían con autonomía funcional la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Consejo Nacional Electoral por disponerlos así la Constitución⁹⁰ o la ley.⁹¹ A nuestro juicio, la estructuración de estos nuevos poderes debilita al Poder Legislativo y al Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo cuyas competencias son ampliadas en el nuevo texto fundamental. Tampoco está claramente delimitado el poder del Estado y su esfera de acción distinta al de la sociedad de la cual es producto.

La división de los poderes en cinco y la definición del Estado como federal descentralizado que hace la Constitución de 1999,⁹² así como las nuevas competencias del Municipio pudieran equivocadamente llevar a pensar en un reforzamiento normativo de la doctrina de la división de los poderes. Pensamos, por el contrario, que al revisar las competencias de los estados es posible concluir que la división territorial del poder establecida en la Constitución de 1999 incrementa la centralización y debilita el poder de los estados, haciendo de nuestro federalismo un federalismo nominal o como dirían los juristas españoles invitados por la Asamblea Nacional Constituyente “un círculo cuadrado”.

Por otra parte, el incumplimiento por parte de la Asamblea Nacional del numeral 6 de la disposición transitoria cuarta⁹³ que establecía la aprobación, en el término de un año a partir de su instalación, de una ley que desarrolle la hacienda pública estatal, se ha hecho manifiesto. En abril de 2004 se sancionó una ley que, no obstante no alterar substancialmente la distribución de competencia, fue devuelta por el Presidente y la Asamblea Nacional, a nueve años de vigencia de la Constitución, aun no la ha considerado las objeciones. Por el contrario, el presidente de la Asamblea Nacional anunció en diciembre de 2005 que la Ley de Hacienda Pública Estatal iba al “congelador” por “contener venenos del neoliberalismo”.⁹⁴

Al analizar la Constitución de 1999 de manera integral observamos que el principio de la separación de los poderes se aplica con frecuencia en forma atenuada, por así exigirlo sus propios fines como ocurre por ejemplo con la autonomía reglamentaria del parlamento⁹⁵ o por requerirlo la cooperación de los poderes públicos en función de alcanzar los fines del Estado, como ocurre con las funciones de investigación y control de la Asamblea Nacional,⁹⁶ las amnistías,⁹⁷ la facultad del

⁹⁰ Las constituciones..., ob. cit. p. 1095. Constitución de 1961. Artículo 218. El Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes, y estará a cargo y bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal general de la República, con el auxilio de los funcionarios que determine la ley orgánica. Artículo 234. Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

⁹¹ “Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política”, G.O. N° 5.223 Ext. del 28.05.98.

⁹² Exposición..., ob. cit. p. 17. Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad y corresponsabilidad.

⁹³ Exposición..., ibídem. p. 42.

⁹⁴ Diario El Nacional 23.12.05: “Maduro advierte que la mayoría parlamentaria puede convertirse en una “debilidad””.

⁹⁵ Exposición..., ob. cit. p. 30. Artículo 187.19.

⁹⁶ Exposición..., ibídem. p. 30. Artículos 187.3 y 222.

presidente de la República de dictar indultos,⁹⁸ o el veto de leyes⁹⁹. Estas flexibilizaciones del principio no pueden ser calificadas de intromisiones que lo desvirtúen. Cosa distinta es la introducción normativa o fáctica de elementos contrarios a la naturaleza del principio y la necesaria colaboración entre los poderes como ocurre con la habilitación legislativa ilimitada.¹⁰⁰

La distribución vertical del poder implica la descentralización política o territorial lo que significa que cada uno de los entes territoriales son sujetos de derecho, tienen autonomía político-territorial, personalidad jurídica, sus propias competencias y eligen sus propias autoridades.¹⁰¹ También pueden los distintos entes territoriales descentralizarse funcionalmente asignando competencias a personas jurídicas creadas por leyes u ordenanzas con las limitaciones establecidas en la Constitución y lo que dispongan las leyes orgánicas nacionales y estatales en lo que respecta al municipio.

Los poderes públicos estatales y municipales se dividen en legislativo y ejecutivo. Sin embargo, entre las novedades de la Constitución de 1999 está la constitucionalización de la justicia de paz¹⁰² cuya organización constituye un germen de Poder Judicial Municipal iniciado en 1993 con la Ley Orgánica de Justicia Tribunales y Procedimientos de Paz.¹⁰³ Asimismo, la Constitución prevé las contralorías estatales y municipales.¹⁰⁴ Dichos órganos tienen autonomía funcional y están adscritos al Poder Legislativo. Por otra parte, hemos considerado que la Constitución de 1999 permite la creación de órganos estatales y municipales para la vigilancia del correcto funcionamiento de los servicios públicos estatales y municipales, como sostiene Brewer Carías,¹⁰⁵ y la posibilidad de agregar que éstos puedan ocuparse de la aplicación de la legislación de la protección progresiva de los derechos humanos.¹⁰⁶ De tal manera, que pudiéramos concluir afirmando que actualmente son dos los poderes estatales y municipales y existen con autonomía funcional, es decir, sin dependencia jerárquica, las contralorías estatales. En el futuro pudieran crearse defensorías del pueblo estatales y municipales, si así lo decidiese el respectivo Consejo Legislativo Estatal, constituyendo eventualmente un poder autónomo. Asimismo, los tribunales de justicia de paz y la descentralización del Poder Judicial¹⁰⁷ que necesariamente debería acompañar la transferencia de competencias pudiera significar la creación del Poder Judicial Estatal y Municipal.

⁹⁷ Exposición..., ibídem. p. 30. Artículo 187.5.

⁹⁸ Exposición..., ibídem. p. 25. Artículo 236.19.

⁹⁹ Exposición..., ibídem. p. 31. Artículo 214.

¹⁰⁰ Exposición..., ibídem. p. 31 y p. 33. Artículos 203 y 236.8.

¹⁰¹ BREWER-CARIÁS, Allan R.: *“Instituciones Políticas y Constitucionales”*, Tomo II, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal 1996 (7), p. 16.

¹⁰² Exposición..., ob. cit. p. 28. Artículo 178. Son de la competencia del Municipio... de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: 7. Justicia de paz... p. 33. Artículo 258. La ley organizará la justicia de paz en las comunidades...”.

¹⁰³ *“Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz”*, G.O. N° 4.634 Ext. del 22.09.1993. Artículo 2. Corresponderá a los Municipios prestar los servicios de la Justicia de Paz y determinar su organización, de conformidad con esta Ley.

¹⁰⁴ Exposición..., ob. cit. p. 27 y 28. Artículos 163 y 176.

¹⁰⁵ BREWER-CARIÁS, Allan R.: *“Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999”* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 39. (4).

¹⁰⁶ Exposición..., ob. cit. p. 36. Artículo 281. Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo: 7. Presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos. A nuestra manera de ver, se reconoce la competencia de los estados y municipios para legislar en materia de derechos humanos.

¹⁰⁷ Exposición..., ibídem. p. 35. Artículo 269. La ley regulará la organización de circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial.

Ahora bien, al lado de los poderes constitucionales del Estado se ha ido erigiendo una estructura paralela bajo la denominación de Poder Popular. Los ministerios se denominan del Poder Popular. A nivel local se estructuran diversas organizaciones denominadas del Poder Popular. El Presidente de la República en su propuesta de reforma constitucional planteaba distribuir el Poder Público territorialmente entre el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional... El pueblo depositario de la soberanía la ejercería directamente a través del Poder Popular...¹⁰⁸

Esta estructura del Poder Popular subordinada directamente al Presidente de la República tiene como antecedente los Círculos Bolivarianos. Su base es la Ley Especial de los Consejos Comunales,¹⁰⁹ similar a la Ley N° 91 de los Consejos Populares cubanos.¹¹⁰ Su objeto crear la nueva estructura del Estado Socialista que progresivamente substituirá los Poderes Públicos existentes como ya ocurre parcialmente.

6. La Administración Pública

La Constitución de 1999 amplía, con respecto a la Constitución de 1961,¹¹¹ el número de normas referidas a la Administración Pública. Dedicó exclusivamente el Capítulo I del Título IV (Del Poder Público)¹¹² a la función pública, término mucho más amplio que el anteriormente empleado de carrera administrativa referido sólo a uno de sus elementos.¹¹³

La disposición constitucional se refiere a la Administración Pública a secas, lo que incluye la Administración Pública de estados y municipios, a diferencia de la Constitución de 1961, que se refería exclusivamente a la Administración Nacional.¹¹⁴ Como podemos observar también en esta área se manifiesta los ingredientes centralistas de la Constitución de 1999.

La Constitución señala las disposiciones fundamentales del régimen de las remuneraciones del sector público y su sujeción al principio de legalidad presupuestaria, utiliza impropiaamente la expresión “escala de sueldos” en lugar de emplear el término salario, y dispone expresamente que la ley orgánica podrá “establecer límites razonables a los emolumentos que devenguen los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales” y la ley nacional “el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales”.¹¹⁵

¹⁰⁸ CNE: “*Proyecto de Reforma Constitucional*”. p. 11. Artículo 136. El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. El Pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de grupos humanos organizados como base de la población. El poder popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los concejos comunales, concejos de trabajadores, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos, concejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley.

¹⁰⁹ “*Ley de los Consejos Comunales*”, G.O. N° 5.806 Ext. del 10.04.06.

¹¹⁰ www.parlamentocubano.cu/

¹¹¹ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1082. Artículo 122 y siguientes.

¹¹² Exposición..., ob. cit. p. 25 y 26.

¹¹³ CABALLERO ORTIZ, Jesús: “*Bases Constitucionales del Derecho de la Función Pública*”, en Revista de Derecho Constitucional N° 5, Editorial Sherwood, Caracas 2002, p. 21.

¹¹⁴ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1082. Artículo 122.

¹¹⁵ Exposición..., ob. cit. p. 26. Artículo 147.

Al igual que la Constitución de 1961,¹¹⁶ dispone que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un destino público remunerado, ni disfrutar de más de una jubilación o pensión, salvo en los casos expresamente determinados en la ley.¹¹⁷ Tampoco, como ya estaba establecido,¹¹⁸ podrán los funcionarios públicos aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin autorización de la Asamblea Nacional.¹¹⁹ Se establece que “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”¹²⁰ y por supuesto, sometida al principio de la legalidad.¹²¹

La Constitución de 1999 dispone que “los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política”. También, al igual que la Constitución de 1961,¹²² prohíbe a los funcionarios públicos contratar con el Estado por sí o por interpuesta persona, ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezca la ley.¹²³ Es fácil constatar la abismal diferencia entre la norma y la realidad, tanto en lo relativo a la necesaria afiliación y militancia política para ingresar y permanecer en la administración pública, como en la corrupción abierta y sin control, a todos los niveles.

La Constitución de 1999 elimina la reserva legal hasta entonces existente¹²⁴ y establece entre las competencias del Presidente de la República la de fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional.¹²⁵ Corresponde al Vicepresidente Ejecutivo de la República coordinar la Administración Pública Nacional de acuerdo a las instrucciones del Presidente de la República.¹²⁶ Al igual que la Constitución de 1961,¹²⁷ se dispone que los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley, estando al igual que los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca”.¹²⁸

Para desarrollar las normas constitucionales relativas a las relaciones de empleo público entre los funcionarios y funcionarias públicos y las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales, ha sido sancionada la Ley del Estatuto de la función pública, lo que comprende:

1. El sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas.
2. El sistema de administración de personal, el cual incluye la planificación de recursos humanos, procesos de reclutamiento, selección, ingreso, inducción, capacitación y desarrollo,

¹¹⁶ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1083. Artículo 123.

¹¹⁷ Exposición..., ob. cit. p. 26. Artículo 148.

¹¹⁸ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1083. Constitución de 1961. Artículo 125.

¹¹⁹ Exposición..., ob. cit. p. 26. Artículo 147.

¹²⁰ Exposición..., ibídem. p. 26. Artículo 149.

¹²¹ Exposición..., ibídem. p. 25. Artículo 137.

¹²² Las Constituciones..., ob. cit. p. 1083. Artículo 124.

¹²³ Exposición..., ob. cit. p. 25. Artículo 145.

¹²⁴ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1093. Artículo 193.

¹²⁵ Exposición..., ob. cit. p. 33. Artículo 236/20.

¹²⁶ Exposición..., ibídem. p. 33. Artículo 239/2.

¹²⁷ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1097. Artículo 230.

¹²⁸ Exposición..., ob. cit. p. 25. Artículo 142.

planificación de las carreras, evaluación de méritos, ascensos, traslados, transferencia, valoración y clasificación de cargos, escalas de sueldos, permisos y licencias, régimen disciplinario y normas para el retiro.¹²⁹

La Constitución de 1999 amplía el ámbito de los funcionarios de carrera,¹³⁰ exceptuando sólo y expresamente a los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros y los que determine la ley.¹³¹ La Ley del Estatuto excluye a los funcionarios públicos al servicio de los poderes legislativo, judicial, electoral y ciudadano, de la Procuraduría General de la República, del servicio exterior, del Servicio Nacional integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), y de las universidades nacionales.¹³² Además amplía en la organización central la categoría de funcionario de carrera hasta el nivel de los jefes de división.¹³³

La obligación de realizar concursos adquiere rango constitucional.¹³⁴ El mecanismo de los concursos previsto legislativamente en Venezuela desde 1970¹³⁵ tiene variadas ventajas de las cuales Champus destaca dos:¹³⁶

1. Igualdad de oportunidades a todos aquellos que satisfagan las condiciones de acceso al cuerpo para el que son candidatos.
2. Mecanismo idóneo para seleccionar a los más capaces.

No obstante, este mecanismo de larga data en el país, raramente se realiza, al punto de que la jurisprudencia al respecto es prácticamente inexistente.¹³⁷ Se recurre a los nombramientos provisionales o a la violación abierta de la ley. El resultado ha sido el fortalecimiento del clientelismo y de la visión de la administración como botín del vencedor lo que obviamente estimula la corrupción y deteriora el sistema democrático.

Entre las novedades constitucionales está el derecho a la información y acceso a los documentos oficiales al establecerse que: “Los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.”¹³⁸

¹²⁹ “*Ley del Estatuto de la Función Pública*”, G.O. N° 37.522 del 06.09.02. Artículo 1.

¹³⁰ Caballero (2002)..., ob. cit. p. 27.

¹³¹ Exposición..., ob. cit. p. 25. Artículo 146.

¹³² Ley del Estatuto..., ob. cit. Artículo 1.

¹³³ Ley del Estatuto..., ibídem. Artículo 21.

¹³⁴ Caballero (2002)..., ob. cit. p. 27.

¹³⁵ “*Ley de Carrera Administrativa*”, G.O. N° 1.428 del 04.09.1970.

¹³⁶ Caballero (2002)..., ob. cit. p. 29.

¹³⁷ Caballero (2002)..., ibídem. p. 30.

¹³⁸ Exposición..., ob. cit. p. 25. Artículo 143.

En la propuesta de reforma constitucional del Presidente de la República se cambiaba radicalmente la concepción sobre la administración pública. Antes que estar al servicio de los ciudadanos pasaba a ser un instrumento de los poderes públicos. Se introducen las llamadas Misiones como estructuras reguladas por reglamentos del Poder Ejecutivo.¹³⁹

7. Orígenes del Estado federal

El Estado federal moderno se origina, cuando casi sin proponérselo, los constituyentes norteamericanos de Filadelfia de 1787 discutieron la integración y forma de elección del Poder Legislativo de los Estados Unidos de América. Se trataba de conciliar los intereses, no siempre uniformes de las trece antiguas colonias inglesas: las del norte, urbanas, industrializadas y liberales; y las del sur, mayores en número, menos pobladas, agrícolas y conservadoras. El problema político concreto que los norteamericanos pretendían resolver consistía en determinar el número de representantes de cada Estado en el Poder Legislativo que estaban configurando. Si se acogía la población como criterio base, se estaría estableciendo el predominio del norte. Si por el contrario, acordaban que los estados deberían tener igual representación, independiente del número de habitantes, estarían decretando la primacía de los del sur. La respuesta fue el bicameralismo norteamericano, origen del Estado federal moderno. Habrían dos cámaras: el senado, donde los estados tendrían representación paritaria y la de representantes donde el mayor o menor número de éstos dependería de la mayor o menor población.

Los norteamericanos con el federalismo crearon una forma de Estado que les permitió alcanzar un equilibrio político institucional entre el norte y el sur. El desarrollo posterior del federalismo norteamericano implicaría un proceso de necesaria centralización. Partiendo de una confederación, sus estados miembros irían delegando en el poder federal competencias, comenzando, generalmente, por las relacionadas con la política exterior, la defensa, la moneda y los recursos necesarios para el mantenimiento del nuevo Estado. Es un proceso de transferencias similar al que ocurre actualmente entre los estados miembros y la comunidad europea.

En su concepción original el federalismo “es un pacto constitucional de unidades autónomas que ceden parte de sus competencias para formar una unidad superior que las comprenda, pero manteniendo intangible la esfera no delegada a la acción de la unidad superior”.¹⁴⁰ El bicameralismo paulatinamente se va convirtiendo en expresión de equilibrio entre el poder de los estados federados y el Estado federal. En tiempos más recientes, refleja la necesidad de profundizar el sistema democrático dando lugar a un proceso de descentralización de competencias del poder federal hacia los estados miembros.

¹³⁹ CNE. Proyecto... ob. cit. p. 14. Artículo 141. Las Administraciones Públicas son estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones para la prestación de servicios, se fundamentan en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley. Las categorías de Administraciones Públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución; y las Misiones, constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales.

¹⁴⁰ SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique: “*El Federalismo en la Constitución de 1999 Proceso constituyente y desarrollos legislativos*” en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional, UCV-UCAB, Caracas 2007, p. 592.

Entre las variadas formas actuales de federalismo tenemos el federalismo dual al que alude la concepción original, el federalismo ejecutivo en el cual el nivel central fija unilateralmente las políticas públicas y el federalismo cooperativo en el cual el gobierno es compartido entre el poder central y las unidades autónomas.¹⁴¹

Lo específico del federalismo la conforman los siguientes elementos:¹⁴²

1. Existencia de al menos dos instancias de gobierno.
2. Reparto constitucional formal de los poderes legislativos y ejecutivos, y de los recursos económicos, entre las unidades componentes.
3. Representación de las diferentes opiniones generales en la institución legislativa federal.
4. Constitución no enmendable unilateralmente. Es necesario el consentimiento de las unidades constituyentes.
5. Un árbitro (tribunal o referéndum) para los conflictos entre los gobiernos.
6. Procedimientos e instituciones para facilitar la colaboración de los gobiernos en las áreas en que los poderes sean compartidos o se superponga.

8. El federalismo venezolano

El federalismo venezolano nace también con la formación del nuevo Estado. Nuestra primera Constitución, al imitar el modelo norteamericano, pretende reconocer en la estructura estatal creada, las exigencias de la autonomía local reclamada por nuestros antiguos ayuntamientos y cabildos. Para Chiossone “el federalismo fue la única fórmula que permitía la unión de las antiguas provincias en el nuevo Estado soberano, ya que este sistema era el adaptable en el momento de la explosión revolucionaria, y podía mantener la tradicional autonomía provincial”.¹⁴³ Sin embargo, Bolívar criticará en el Manifiesto de Cartagena,¹⁴⁴ en la Carta de Jamaica,¹⁴⁵ y en otros documentos la

¹⁴¹ Sánchez Falcón..., *ibídem*. p. 592.

¹⁴² Sánchez Falcón..., *ibídem*. p. 593.

¹⁴³ CHIOSSONE, Tulio: “*Constitución centralista con ribetes federales*” en Estudios sobre la Constitución, Libro-Homenaje a Rafael Caldera, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas 1979, p. 208.

¹⁴⁴ En la Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño fechada en Cartagena de Indias el 15 de diciembre de 1812, Bolívar señala que “lo que debilitó más al gobierno de Venezuela, fue la forma federal que adopto...”. “El sistema federal, bien que sea el más perfecto, y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de los nuevos estados naciotes... porque carecen de las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano...”. “De lo referido se deduce, que entre las causas que han producido la caída de Venezuela, debe colocarse en primer lugar la naturaleza de su constitución que, repito, era tan contraria a sus intereses como favorable a los de sus contrarios”. Bolívar, Simón: “*Obras Completas*” Vol. I, Ministerio de Educación Nacional, p. 41.

¹⁴⁵ En contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla fechada en Kingston el 6 de septiembre de 1815, Bolívar escribe: “Y así como Venezuela ha sido la república americana que más se ha adelantado en sus instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros estados”... “En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que

Constitución de 1811.¹⁴⁶ Considera El Libertador, que si bien el modelo federal podía ser considerado el más perfecto creado por el hombre, no se adaptaba, ni a nuestra idiosincrasia, ni a las realidades de la guerra de independencia. Con ésta se impondría el centralismo militar que pregonaba Bolívar quedando pospuestas las aspiraciones autonómicas de la provincia venezolana.

Después de 1811, el federalismo, como sistema conceptual y político reaparecerá con la Constitución de 1864,¹⁴⁷ producto de la guerra federal que va a hacer del federalismo expresión de los reclamos populares de igualdad, interpretada por alguna historiografía en términos de lucha de clases.

Desde 1864 hasta 1936, afirma Chiossone, sólo tenemos constituciones de papel dominadas por el caudillismo y en alguna oportunidad por el color de los llamados partidos tradicionales. Las reformas y enmiendas “obedecen a imposiciones personalistas sobre ejercicios del poder, pero se mantiene la continuidad del principio federalista, deformado en verdad, por la intromisión de hecho unas veces y otras por la delegación de poderes que las constituciones de los Estados otorgaban al Presidente de la República...”.¹⁴⁸ Existe un federalismo simbólico.

La Constitución de 1961,¹⁴⁹ como todas las constituciones anteriores¹⁵⁰, acogía la estructura del sistema federal clásico: dos cámaras, el senado con representación igualitaria de los estados y

vengan a ser nuestra ruina”...“No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros...”. Bolívar..., *ibidem* p. 159.

¹⁴⁶ Las Constituciones..., *ob. cit.* p. 285.

¹⁴⁷ Las Constituciones..., *ibidem*. p. 515.

¹⁴⁸ Chiossone..., *ob. cit.* p. 216.

¹⁴⁹ Las Constituciones..., *ob. cit.* p. 1085. Artículo 138. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados... Artículo 148. Para formar el Senado se elegirán por votación universal directa y secreta dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal... Artículo 151. Para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país.

¹⁵⁰ Las Constituciones..., *ibidem*. p. 286. Constitución de 1811. 3. El Congreso General de Venezuela estará dividido en una Cámara de Representantes y un Senado... 14. Los que compongan la Cámara de Representantes deben ser nombrados por los electores populares de cada Provincia... p. 355. Constitución de 1819. Artículo 2. El Congreso estará dividido en dos Cámaras, la de Representantes y el Senado. p. 382 Constitución de 1821. Artículo 40. El Congreso de Colombia estará dividido en dos Cámaras, que serán la del Senado y la de Representantes. p. 443 Constitución de 1830. Artículo 48. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso compuesto de dos Cámaras, una de representantes y otra de Senadores. p. 468. Constitución de 1857. Artículo 16. El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso nacional compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p. 489. Constitución de 1858. Artículo 30. El Poder Legislativo se ejerce por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. p. 520. Constitución de 1864. Artículo 18. La Legislatura Nacional se compondrá de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p. 554. Constitución de 1874. Artículo 18. La Legislatura Nacional se compondrá de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p. 593. Constitución de 1881. Artículo 18. La Legislatura Nacional se compondrá de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p. 611. Constitución de 1891. Artículo 18. La Legislatura Nacional se compondrá de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p. 635. Constitución de 1893. Artículo 18. El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela se compondrá de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p. 674, 700, 722, 757, 787, 814. Constituciones de 1901, 1904, 1909, 1914, 1922 y 1925. Artículos 31, 30, 35, 34 y 55. El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina “Congreso de los Estados Unidos de Venezuela”, compuesta de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. p.841, 866 y 893. Constituciones de 1928, 1929, 1931. Artículo 55. El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina “Congreso de los Estados Unidos de Venezuela”, compuesta de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. Estos y aquéllos durarán en sus funciones dos años. p. 921. Constitución de 1936. Artículo 54. El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina “Congreso de los Estados Unidos de Venezuela”,

diputados con representación de acuerdo a la población. Chiossone la califica de centralista, con ribetes federales. Considera que el federalismo que contiene es una simple declaración principista ya que ni los estados eran autónomos, ni el Poder Federal estaba limitado por éstos. Por el contrario, la organización de los poderes públicos estatales y el ejercicio de casi todas sus competencias, en lugar de responder a sus propias constituciones, debía hacerse de acuerdo a la Constitución nacional.¹⁵¹

9. El Estado federal en la Constitución de 1999

El Preámbulo de la Constitución de 1999 señala como fin supremo la refundación de la República y el establecimiento de un Estado federal y descentralizado.¹⁵² El articulado de la Constitución indica que Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en la Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad¹⁵³ que la Exposición de Motivos los considera “característicos del modelo federal cooperativo, en el que las autoridades y comunidades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren”.¹⁵⁴ El gobierno es y será siempre descentralizado.¹⁵⁵

compuesta de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. Estos y aquéllos durarán en sus funciones cuatro años, renovándose de por mitad cada dos años. La renovación se hará por primera vez al quedar aprobada esta Constitución, por medio de las Asambleas Legislativas de los Estados, para los Senadores, y por los Concejos Municipales reunidos en Asambleas en la capital del Estado, para los diputados. Cuando el número de los Diputados sea impar, se renovará la mayoría. Las Asambleas Legislativas de los Estados y los Concejos Municipales, reunidos en Asamblea, declararán cuáles sean los Senadores y Diputados que deban ser renovados. p. 959. Constitución de 1945. Artículo 55. El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina “Congreso de los Estados Unidos de Venezuela”, compuesta de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. Estos y aquéllos durarán en sus funciones cuatro años y se renovarán de por mitad cada dos años. En caso de que el número de Diputados sea o llegue a ser impar la renovación se efectuará de modo que cada Diputado cumpla su período. p. 1010. Constitución de 1947. Artículo 141. El ejercicio del Poder Legislativo corresponde al Congreso Nacional, que se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. p. 1052. Constitución de 1954. Artículo 62. El ejercicio del Poder Legislativo Nacional corresponde al Congreso Nacional, que se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la del Senado.

¹⁵¹ Chiossone..., ob. cit. p. 228.

¹⁵² Exposición..., ob. cit. p. 1. Preámbulo.

¹⁵³ Exposición..., ibídem. p. 17. Artículo 4.

¹⁵⁴ Exposición..., ibídem. p. 1. Preámbulo. ... “En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificaciones que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos del modelo federal cooperativo, en el que las autoridades y comunidades de los distintos niveles político territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los Municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.

¹⁵⁵ Exposición..., ibídem. Artículo 6. El gobierno de la República de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

La expresión Estado federal descentralizado, para algunos, es redundante;¹⁵⁶ no obstante, es necesario recordar que el Estado federal históricamente se forma por la unión de estados que inicialmente conforman una confederación y progresivamente van transfiriendo al Poder Federal atribuciones y competencias en un proceso de centralización creciente. Por otra parte, contemporáneamente, podemos observar estados unitarios descentralizados y estados federales centralizados como pudiera ser el caso de la federación venezolana definida como centralizada por Brewer Carías¹⁵⁷ o *sui generis* por García Pelayo.¹⁵⁸ Y como podremos verificar cuando estudiemos la distribución territorial de las competencias del Estado, dicho carácter se mantiene. Cuando en 1999 comparábamos la Constitución recién aprobada con la distribución de competencias existente previamente concluíamos que el proceso de descentralización continuaba estancado. Aun más, el proceso de descentralización iniciado en 1989 con Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado¹⁵⁹ y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público¹⁶⁰ se mantiene detenido desde el segundo periodo de Rafael Caldera.

Más allá del sentido amplio con el cual se maneja el concepto de descentralización, la Constitución de 1999¹⁶¹, de manera análoga a la Constitución de 1961,¹⁶² establece la descentralización de competencias; y a diferencia de ella expresamente dispone que “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.¹⁶³ También prevé un sistema público nacional de salud descentralizado,¹⁶⁴ una división político administrativa que garantice la descentralización administrativa,¹⁶⁵ tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial,¹⁶⁶ y la administración descentralizada del sistema penitenciario.¹⁶⁷ A casi diez años de vigencia, la política de

¹⁵⁶ PEÑA SOLIS, José: “*Aproximación al proceso de descentralización delineado en la Constitución*” en Estudios de Derecho Público, Vol. II, Libro Homenaje a Humberto J. La Roche, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, p. 227.

¹⁵⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R.: “*Instituciones Políticas y Constitucionales*”, Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal 1996 (6), p. 300.

¹⁵⁸ García Pelayo (1979)..., ob. cit. p. 141.

¹⁵⁹ “*Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado*”, G.O. N° 34.039 del 29.08.88, reformada parcialmente según G.O. N° 4.086 del 14.04.89.

¹⁶⁰ “*Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*”, G.O. N° 4.153 del 28.12.89, reformada parcialmente según G.O. N° 37.753 del 14.08.03.

¹⁶¹ Exposición..., ob. cit. p. 27. Artículo 157. La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

¹⁶² Las Constituciones..., ob. cit. p. 1085. Artículo 137. El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

¹⁶³ Exposición..., ob. cit. p. 27. Artículo 158.

¹⁶⁴ Exposición..., ibídem. p. 22. Artículo 84.

¹⁶⁵ Exposición..., ibídem. p. 17. Artículo 16.

¹⁶⁶ Exposición..., ibídem. p. 35. Artículo 269. La ley regulará la organización de circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial.

¹⁶⁷ Exposición..., ibídem. p. 35. Artículo 272. El Estado garantizará un sistema penitenciario que reasegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales universitarias, y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales, pudiendo ser sometidos a modalidades de

descentralización es inexistente. Ninguna competencia ni servicio ha sido transferida. Por el contrario, avanza un proceso de recentralización creciente cónsono con el proyecto socialista autoritario de Hugo Chávez.

En la Constitución de 1999 se establece un Poder Legislativo integrado por una sola cámara denominada Asamblea Nacional,¹⁶⁸ rompiendo así con una tradición republicana iniciada en 1811, y dando lugar a un Estado federal desnaturalizado en su estructura. No obstante, algunos autores nacionales, si bien reconocen que no es lo usual, consideran perfectamente compatible el actual monocameralismo con la forma de Estado federal.¹⁶⁹ Si bien la vieja polémica acerca de la alternativa unicameralidad-bicameralismo todavía no ha sido resuelta por la doctrina constitucional, se conviene que el principio bicameral es esencial en los Estados federales y en los que siendo unitarios se pretende valorar las autonomías territoriales. Igualmente, se estima que la concentración del Poder Legislativo en una sola cámara rompe el equilibrio que en una federación debe existir ente el poder central y el poder de los estados miembros.

De los ciento noventa y tres estados existentes en el planeta veinticuatro tienen carácter federal: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Canadá, Comores, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, San Cristóbal y Nevis, Sudán, Suiza, Yugoslavia y Venezuela. Solo cinco: Emiratos Árabes Unidos, Micronesia, San Cristóbal y Nevis, Sudán y Venezuela tienen un Poder Legislativo unicameral.¹⁷⁰ San Cristóbal y Nevis son dos islas con una población estimada de 39.000 habitantes y una superficie de 266 km². Sudán tiene una población estimada de 35.454.000 personas en una superficie de 2.503.890 km² y es gobernada por una dictadura militar islamista en medio de una guerra civil iniciada en 1955. Los Emiratos Árabes Unidos es una unión de siete monarquías absolutas sin parlamento electo con una población estimada de 2.707.000 habitantes en 83.600 Km². Micronesia abarca 701 km² con una población de 110.000 habitantes.¹⁷¹

Por otra parte, si bien pudiéramos considerar como un avance el incluir entre las atribuciones del Poder Público Estatal sancionar su propia Constitución, las constituciones estatales están subordinadas a la leyes nacionales que regulan la organización de los poderes estatales reduciendo la autonomía estatal. Así, la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos

privatización. En general, deberá preferirse en ellos el régimen abierto y el carácter de colonias agrícolas penitenciarias. En todo caso las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria. El Estado creará las instituciones indispensables para la asistencia postpenitenciaria que posibilite la reinserción social del exinterno o exinterna y propiciará la creación de un ente penitenciario con carácter autónomo y con personal exclusivamente técnico.

¹⁶⁸ Exposición..., *ibídem*, p. 29. Artículo 186. 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 por ciento de la población total del país. Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas. Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.

¹⁶⁹ MATHEUS INCIARTE, María Milagros y ROMERO RÍOS, María Elena.: *“Estado Federal y Unicameralidad en el Nuevo Orden Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela”* en Estudios de Derecho Público, Libro Homenaje a Humberto J. La Roche, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, p. 669.

¹⁷⁰ BUNINOV PARRA, Boris: *“Venezuela, San Cristóbal, Sudán, Emiratos Árabes Unidos y Micronesia”*, en www.analitica.com/

¹⁷¹ Buninov..., *ibídem*.

de los Estados¹⁷² que determina atribuciones, funcionamiento, procedimiento de formación de las leyes estatales y ejercicio de las funciones de control, denominación de los miembros del Consejo Legislativo Estatal, sus derechos y deberes, incompatibilidades e inmunidades; la Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estados;¹⁷³ la Ley del Estatuto de la Función Pública que regula también las funciones de toda la administración pública estatal;¹⁷⁴ la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,¹⁷⁵ y la Ley Especial de los Consejos Comunales,¹⁷⁶ entre otras.

También podemos observar que los Estados no participan de la voluntad constituyente. A diferencia de lo que ocurría en la Constitución de 1961,¹⁷⁷ están ausentes de los procedimientos de reforma constitucionalmente previstos. El Consejo Federal de Gobierno es una entequeia.

La historia confirma que la autocracia es incompatible con la distribución del poder propia del Estado federal constitucional democrático. Concluiremos advirtiendo que en las actuales circunstancias de Venezuela haber asumido el monocameralismo y reducir la autonomía de los estados es un paso perfectamente coherente con el proceso de concentración del poder que adelanta Hugo Chávez.

10. El Consejo Federal de Gobierno

El Consejo Federal de Gobierno¹⁷⁸ es una de las novedades de la Constitución. Como órgano de rango constitucional tiene su antecedente histórico en las constituciones de Guzmán Blanco.¹⁷⁹ Como antecedente inmediato está al Consejo Territorial de Gobierno creado por Ramón J. Velásquez para la “colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados en el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración, y en el diseño de políticas y armonización de decisiones que conciernan e involucren a los distintos niveles de gobierno, en áreas tales como la seguridad ciudadana, el desarrollo económico, el transporte, la protección ambiental, la ordenación del territorio y las materias presupuestaria y laboral relativas al sector público”,¹⁸⁰ e integrado por el Presidente de la República, quien lo presidía; por los gobernadores, ministros, y un designado por el Presidente de la República¹⁸¹

¹⁷² “*Ley N° 33. Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados*”, G.O. N° 37.282 del 13.09.01.

¹⁷³ “*Ley N° 37. Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estados*”, G.O. N° 37.303 del 15.10.01 reimpresa en G.O. N° 37.304 del 16.10.01.

¹⁷⁴ Ley del Estatuto..., ob. cit. Artículo 21.

¹⁷⁵ “*Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*”, G.O. N° 37.509 del 20.08.02.

¹⁷⁶ Ley Especial de los Consejos Comunales..., ob. cit.

¹⁷⁷ Las Constituciones..., ob. cit. p. 1098. Artículo 245. p. 1099. Artículos 246.

¹⁷⁸ Exposición..., ob. cit. p. 29. Artículo 185.

¹⁷⁹ Las Constituciones..., ob. cit. p. 597. Constitución de 1881. Título V. Del Poder General de la Federación. Artículo 61. Habrá un Consejo Federal compuesto de un Senador y un Diputado, por cada una de las entidades políticas, y de un Diputado más por el Distrito Federal, que se elegirán por el Congreso cada dos años de entre las representaciones respectivas de los Estado de que conste la Federación y de la del Distrito Federal... Artículo 62. El Consejo Federal elije de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela... p. 615. Constitución de 1891. Artículo 61 y 62. Idénticas disposiciones.

¹⁸⁰ “*Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público, sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización*”, G.O. N° 35.273 del 12.08.1993. Artículo 1.

¹⁸¹ Reglamento Parcial N° 3..., ob. cit. Artículo 2.

El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada de acuerdo a la ley. Contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base a los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Siendo un Consejo Federal de Gobierno no entendemos que se equipare gobernadores y alcaldes. Por otra parte, consideramos que los fondos de compensación interterritorial tienen una naturaleza distinta y hasta contraria a la de los fondos para la descentralización. En todo caso, cualquiera que sea su naturaleza, el fondo de compensación interterritorial aun no ha sido creado.

La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno fue incluida en la Ley Habilitante de 2000¹⁸² llegándose a elaborar un anteproyecto que el Presidente de la República rechazó. Luego, después de los sucesos de abril de 2002, el 18.04.2002, dentro del ambiente de conciliación y diálogo que pretendía crear, el Presidente de la República presidió una reunión con gobernadores y alcaldes preparatoria para la conformación definitiva del Consejo Federal de Gobierno, cuya ley se discutía en la Asamblea Nacional.¹⁸³ Finalmente, la ley sancionada mucho después, el 30.06.05 sería devuelta por el Presidente de la República el 18.07.05.¹⁸⁴ En diciembre de 2005, el presidente de la Asamblea Nacional declararía que la Ley Orgánica de Consejo Federal de Gobierno, al igual que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, no se sancionarían porque no se adaptan a la realidad del país y responden al “perverso modelo del neoliberalismo”.¹⁸⁵ En la propuesta de reforma constitucional sometida a referéndum el 02.12.2007 se proponía la eliminación del Consejo Federal que pasaba a ser substituido por un Consejo de Gobierno presidido por el Presidente de la República y a él subordinado.¹⁸⁶

¹⁸² “*Ley N° 4 que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan*”, G.O. N° 37.076 del 13.11.00.

¹⁸³ CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: “*Alocución en la instalación del Consejo Federal de Gobierno*” el 27.07.05 en www.analitica.com.

¹⁸⁴ Diario El Universal 27.07.05, “*Ejecutivo veto Ley de Consejo Federal*”.

¹⁸⁵ Diario El Universal 27.12.05, “*AN someterá leyes del último quinquenio a consulta pública*”.

¹⁸⁶ CNE. Proyecto..., ob. cit. p. 17. Artículo 185. El Consejo Nacional de Gobierno es un órgano, no permanente, encargado de evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estadales y provinciales, para articularlos al Plan de Desarrollo Integral de la Nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos. Estará presidido por el Presidente de la República, quien lo convocará, e integrado por el Primer Vicepresidente, los Vicepresidentes, los Ministros, los gobernadores, Asimismo, el Presidente de la República podrá convocar Alcaldes y voceros del Poder Popular.

11. La descentralización

Si bien en Venezuela el federalismo es un viejo tema, el proceso de descentralización es de reciente data. Desde mediados de los ochenta, la descentralización comienza a ser una respuesta a las exigencias de perfeccionamiento de la democracia. La Comisión para la Reforma del Estado de 1984, la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado de 1988,¹⁸⁷ la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989¹⁸⁸ y la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1989¹⁸⁹ constituyen hitos fundamentales en dicho proceso.¹⁹⁰

El balance de la década de los noventa es positivo, no obstante los avances se detienen a partir de 1994. Sánchez Meleán destaca que con las dificultades propias de un proceso que califica de gradual, desigual, flexible y sólo dirigido hacia los estados, éstos asumieron con éxito las competencias exclusivas y con un poco menos, los servicios correspondientes a las competencias concurrentes. Se fortaleció la autonomía y competencias de estados y municipios. Los municipios ejercieron competencias olvidadas y su número pasó de 202 existentes en 1985 a 282 en 1995 y 335 al finalizar la década y todavía se mantienen.¹⁹¹ Desde el punto de vista financiero se aumentó el Situado Constitucional de los estados y municipios al veinte por ciento de los ingresos ordinarios de la República y del Estado correspondiente, respectivamente, nuevos impuestos estatales (papel sellado y minerales no metálicos) y tasas por servicios transferidos en vías estatales, puertos y aeropuertos. En cuanto a transferencias, en 1993 se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y en 1996 se aprobó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales que permiten la participación de Estados y Municipios en el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos a los hidrocarburos, respectivamente.¹⁹²

Como ya se dijo, la Constitución de 1999 establece la descentralización, como política nacional, para promover la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales;¹⁹³ sin embargo, en la propuesta de reforma constitucional del Presidente de la República rechazada por el pueblo en el referéndum del 02.12.2007, esta norma se substituía por otra del siguiente tenor: “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista.”¹⁹⁴

Por otra parte, la Constitución establece que “La Asamblea Nacional podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”,¹⁹⁵ y que “los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios

¹⁸⁷ Ley Sobre Elección..., ob. cit.

¹⁸⁸ Ley Orgánica de Descentralización..., ob. cit.

¹⁸⁹ “*Ley Orgánica del Régimen Municipal*”. G.O. N° 4.054 Ext. del 10.10.1988, reformada parcialmente G.O. N° 4.409 Ext. del 15.06.1989.

¹⁹⁰ SÁNCHEZ MELEÁN, Jorge: “*Federalismo, Descentralización y Participación en Venezuela (1990-2006)*” en *Tendencias actuales del Derecho Constitucional*, UCV-UCAB, Caracas 2007 p. 630.

¹⁹¹ Sánchez Meleán..., ibídem. p.631.

¹⁹² Sánchez Meleán..., ibídem. p.631.

¹⁹³ Exposición..., ibídem. p. 27. Artículo 158.

¹⁹⁴ CNE. Proyecto..., ob. cit. p. 15. Artículo 158.

¹⁹⁵ Exposición..., ob. cit. p. 27. Artículo 157.

y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles de gobierno".¹⁹⁶

La Constitución ordena a los estados y municipios la creación de mecanismos abiertos y flexibles que descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:¹⁹⁷

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formación propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos gestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.
6. La creación nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

A casi diez años de vigencia de la Constitución de 1999 no conocemos ninguna política de descentralización. Tampoco se ha producido ninguna transferencia de competencias y servicios. Por el contrario se ha adelantado una política de recentralización cónsona con el proyecto autoritarios. No podía ser de otra manera. No hay dictadura descentralizada.

¹⁹⁶ Exposición..., ibídem. p. 27. [Artículo 165](#).

¹⁹⁷ Exposición..., ibídem. p. 29. [Artículo 184](#).

Bibliografía

ALVAREZ: Luís A.: “La Responsabilidad Patrimonial del Estado y del los Funcionarios Públicos en la Constitución de Venezuela de 1999”, en Revista de Derecho Constitucional N° 1, Editorial Sherwood, Caracas 1999, p. 287-288.

ANDUEZA, José Guillermo: “La evolución constitucional de la Responsabilidad del Estado y de sus funcionarios”. Las ciencias jurídicas venezolanas en el umbral del siglo XXI. 20° Aniversario de las Jornadas J.M. Domínguez Escovar. Barquisimeto. 1993, p. 293-308.

ARISMENDI A., Alfredo: “Derecho Constitucional”, UCV, Caracas 2002, p. 211.

BISCARETTI DE RUFFÍA, Paolo: “Derecho Constitucional”, Editorial Tecnos, Madrid 1973, p. 101.

BOLÍVAR, SIMÓN: “Obras Completas” Vol. I, Ministerio de Educación Nacional, 990 p.

BREWER-CARIÁS, Allan R. “Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, 187 p. (4).

BREWER-CARIÁS, Allan R.: “Instituciones Políticas y Constitucionales”, Tomo I: “El régimen histórico constitucional del Estado”, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal 1996, p. 772. (6).

BREWER-CARIÁS, Allan R.: “Instituciones Políticas y Constitucionales”, Tomo II: “El Poder Público Estatal y Municipal”, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal 1996, 750 p. (7).

BUNINOV PARRA, Boris: “Venezuela, San Cristóbal, Sudán, Emiratos Árabes Unidos y Micronesia”, en www.analitica.com/

CABALLERO ORTIZ, Jesús: “Bases Constitucionales del Derecho de la Función Pública”, en Revista de Derecho Constitucional N° 5, Editorial Sherwood, Caracas 2002, p. 21-46.

CHALBAUD ZERPA, Reinaldo: “Estado y Política”, Universidad de los Andes, Mérida, 1983, 471 p.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo: “Alocución en la instalación del Consejo Federal de Gobierno” el 27.07.05 en www.analitica.com.

CHIOSSONE, Tulio: “Constitución centralista con ribetes federales” en Estudios sobre la Constitución, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas 1979, 617 p.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “Sistemas de Protección Judicial de los Derechos Fundamentales” en Revista de Derecho Constitucional N° 1. Septiembre-Diciembre 1999, Caracas, Editorial Sherwood, p. 55-114.

GARCÍA PELAYO, Manuel: “La división de poderes y la Constitución venezolana de 1961”, en Estudios sobre la Constitución, UCV, Caracas 1979.

- HARIOU, André: *“Derecho Constitucional”*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1971, p. 123-124.
- JELLINEK, Georg: *“La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”*, UNAM México 200, p. 174.
- LA ROCHE, Humberto: *“Derecho Constitucional”*, Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Maracaibo 1991, p. 529.
- LUCAS VERDU, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: *“Manual de Derecho Político”*, Vol. I, Editorial Tecnos, S.A. Madrid 2000, p. 139.
- MATHEUS INCIARTE, María Milagros y ROMERO RÍOS, María Elena.: *“Estado Federal y Unicameralidad en el Nuevo Orden Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela”* en Estudios de Derecho Público, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, p.
- MONTESQUIEU: *“El Espíritu de las leyes”*, Ediciones Universales, Bogotá 1989, 628 p.
- PEÑA SOLIS, José: *“Aproximación al proceso de descentralización delineado en la Constitución”* en Estudios de Derecho Público, Vol. II, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, p.217-282.
- RODRÍGUEZ ITURBE, José: *“Historia de las Ideas y del Pensamiento Político”*, Tomo I: *“Los Fundamentos”*, Universidad de La Sabana, Bogotá 2007, 514 p.
- SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique: *“El Federalismo en la Constitución de 1999 Proceso constituyente y desarrollos legislativos”* en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional, UCV-UCAB, Caracas 2007, p. 591-628.
- SÁNCHEZ MELEÁN, Jorge: *“Federalismo, Descentralización y Participación en Venezuela (1990-2006)”* en Tendencias actuales del Derecho Constitucional, UCV-UCAB, Caracas 2007 p. 629-647.
- TARRE BRICEÑO, Gustavo *“La separación de poderes en Venezuela”*, en Estudios sobre la Constitución, UCV, Caracas 1979, p. 1369.
- VALADÉS, Diego: *“El Control del Poder”*, Editorial Porrúa, México 2006, 475 p.
- VALLEJO MEJÍA, Jesús: *“Lecciones de Teoría Constitucional”*, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2000, 469 p.
- YEPES BOSCÁN, Guillermo: *“Vetas de la Piedra Angular”*, UNICA, CPPC, KAS, Maracaibo 2006, 484 p.

Legislación

“Código Penal”, G.O. N° 5.763 del 16.03.05, reimpresso en G.O. N° 5.768 Ext. del 13.04.05.

Consejo Nacional Electoral (CNE): *“Proyecto de Reforma Constitucional”*, 38 p.

“Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, G.O. N° 5453 Ext. del 24.03.00, p. 46.

“Las Constituciones de Venezuela”, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, p. 1210.

“Ley de Carrera Administrativa”, G.O. N° 1.428 Ext. del 04.09.1970.

“Ley de los Consejos Comunales”, G.O. N° 5.806 Ext. del 10.04.06.

“Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”, G.O. N° 37.509 del 20.08.02.

“Ley del Estatuto de la Función Pública”, G.O. N° G.O. N° 37.522 del 06.09.02.

“Ley N° 4 que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan”, G.O. N° 37.076 del 13.11.00.

“Ley N° 33. Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados”, G.O. N° 37.282 del 13.09.01.

“Ley N° 37. Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estados”, G.O. N° 37.303 del 15.10.01 reimpresa en G.O. N° 37.304 del 16.10.01.

“Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”, G.O. N° 4.153 del 28.12.1989, reformada parcialmente según G.O. N° 37.753 del 14.08.03.

“Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz”, G.O. N° 4.634 Ext. del 22.09.1993.

“Ley Orgánica del Régimen Municipal”. G.O. N° 4.054 Ext. del 10.10.1988, reformada parcialmente G.O. N° 4.409 Ext. del 15.06.1989.

“Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política”, G.O. N° 4.422 Ext. del 07.05.1992, reformada en G.O. N° 5.223 Ext. del 28.05.1998.

“Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado”, G.O. N° 34.039 del 29.08.1988, reformada parcialmente según G.O. N° 4.086 del 14.04.1989.

“Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público, sobre el Consejo Territorial de Gobierno y la Organización Intergubernamental para la Descentralización”, G.O. N° 35.273 del 12.08.1993.

Jurisprudencia

“Sentencia N° 1309 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1.309 del 19.07.01” en www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1309-190701-01-1362.

Otros

Diario El Nacional

23.12.05: “Maduro advierte que la mayoría parlamentaria puede convertirse en una “debilidad””.

Diario El Universal

27.07.05 “*Ejecutivo veto Ley de Consejo Federal*”.

27.12.05 “*AN someterá leyes del último quinquenio a consulta pública*”.

www.parlamentocubano.cu/