

Estudios de Derecho Público

ALLAN R. BREWER-CARIAS



**ESTUDIOS
DE DERECHO
PUBLICO
I**

(Labor en el Senado 1982)

**Ediciones del Congreso
de la República**

CARACAS 1983

CONTENIDO GENERAL

CAPITULO I

**LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO:
LA DESCENTRALIZACION POLITICA**

CAPITULO II

**LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA REGION CAPITAL Y
DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS**

CAPITULO III

**EL REGIMEN JURIDICO DEL TRANSPORTE TERRESTRE Y
DE LOS SISTEMAS RAPIDOS DE TRANSPORTE (METRO)**

CAPITULO IV

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA LEY ORGANICA DE
SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO.**

CAPITULO V

**EL REGIMEN JURIDICO DE LOS FONDOS EN DIVISAS DE
PDVSA Y LA CENTRALIZACION DE LAS RESERVAS MONE-
TARIAS INTERNACIONALES**

CAPITULO VI

**LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y SU APROBA-
CION LEGISLATIVA**

CAPITULO VII

**EL REGIMEN JURIDICO DE LA RECONDUCCION DEL PRE-
SUPUESTO**

CAPITULO VIII

LA CREACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUER-
DO DE CARTAGENA Y LA CUESTION CONSTITUCIONAL
DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

CAPITULO IX

ASPECTOS FORMALES DE LA REFORMA DE LAS LEYES

NOTA PRELIMINAR

He sido un crítico tradicional a la labor del Congreso en nuestro país, y en materia legislativa, en más de una ocasión he señalado que las Cámaras o no legislan o lo hacen mal. No se nos escapa, para formular esta apreciación, la constatación de los grandes vacíos legislativos que aún existen; de las leyes no actualizadas que aún están en vigencia; del cúmulo de legislación dictada mediante Decretos-Leyes en materia económica en las últimas cuatro décadas, y de los defectos que, en más de una ocasión, han tenido leyes recientemente sancionadas.

El trabajo parlamentario es, sin duda, lento, pero además, los Senadores y Diputados carecen, en la realidad, de la asistencia técnica requerida. Las Cámaras Legislativas tienen el gran reto de conformar un cuerpo de asesores permanentes, de carrera, ingresados por concurso y de inmejorables niveles de excelencia, que puedan auxiliar a las Cámaras y sus Comisiones en sus tareas constitucionales. Solo así podremos perfeccionar al Poder Legislativo, inclusive aligerando el trámite en la formación de las leyes mediante la Comisión Legislativa que prevé la Enmienda Constitucional N° 2 que entró en vigencia en 1983.

Mis críticas al Parlamento, en todo caso, no son críticas a todos los parlamentarios. He podido constatar el trabajo y esfuerzo de muchos de

ellos, y no hay duda en considerar que el trabajo del Congreso permite poder realizar una labor riquísima, que muchos Senadores y Diputados desarrollan y que quedan en los archivos de las Comisiones, en los Diarios de Debates de las Cámaras y en los textos de Informes de Comisiones Permanentes o Especiales de las Cámaras.

Por mi parte, me incorporé al Senado, por primera vez en el presente período constitucional, el 14 de julio de 1982 y durante este año, como parte de mi actividad parlamentaria, he preparado una serie de estudios y documentos sobre las diversas materias en las cuales he intervenido, que conforman una serie de Estudios de Derecho Público que me ha parecido de interés divulgar. De allí el presente libro. Así he querido recoger aquí, en nueve capítulos, un conjunto de nueve trabajos, que reflejan mi labor documental en el Senado durante el Segundo Semestre de 1982. No se publican, por supuesto, las intervenciones en la Cámara las cuales se publican en los Diarios de Debates.

El primer Capítulo, con el título La Reforma Política del Estado: La descentralización política, constituye el texto de la comunicación que dirigí a la Comisión Bicameral Especial de Enmiendas Constitucionales y Reforma de sus Reglamentos, con fecha 15 de julio de 1982, con ocasión de mi incorporación al Senado. En ella quise hacer llegar a los miembros de las Cámaras, algunas reflexiones sobre un aspecto del tema más general de la necesaria Reforma del Estado, que las Cámaras Legislativas tendrán que asumir en un futuro próximo, lo cual ya motivó un derecho de palabra el día 15 de julio de 1982 en la Cámara de Diputados y, en ocasiones anteriores, ha sido tratado fragmentariamente.

Venezuela tiene que lograr, en un futuro muy próximo, un Nuevo modelo de organización del Estado, para lo cual tenemos que transformar el Estado Centralista de la actualidad en un Estado Descentralizado. Las reflexiones contenidas en el Capítulo I giran en torno a este último tema, medular en el problema general de la Reforma del Estado.

El Capítulo II, con el título La reforma institucional de la Región Capital y del Área Metropolitana de Caracas, constituye el texto de la

comunicación que dirige a la Comisión Bicameral Especial para el estudio y redacción del Proyecto de Ley de Creación del Estado Vargas, la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley de Coordinación del Área Metropolitana de Caracas, con fecha 25 de julio de 1982, en relación a los estudios que adelanta esa Comisión sobre la posible creación del Estado Vargas, la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal y la elaboración del Proyecto de Ley de coordinación de las jurisdicciones que actúan en el Área Metropolitana de Caracas prevista en el artículo 11 de la Constitución. He estimado que las mencionadas reformas, por ningún respecto, deben ni pueden hacerse aisladamente. Forman parte, necesariamente, de un todo integral por lo que deben tener un tratamiento uniforme, que se corresponde con la problemática institucional de la Gran Caracas y aún más, de la Región Capital.

No debemos olvidar que Caracas, ya no sólo es el casco central de la Capital situado al oeste del Valle del Avila. Caracas, en efecto, no sólo está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda, sino que también forma parte de ella, el distrito Guaicaipuro de dicho Estado. La vida de la capital, además, está íntimamente vinculada al Litoral Central, es decir, al Departamento Vargas del Distrito Federal; a los Distritos de los Valles del Tuy; a los Distritos del Valle Guarenas-Guatire y a los Distritos de Barlovento en el Estado Miranda.

Esas cinco áreas territoriales forman la Región Capital, y deben, en un futuro, formar una sola unidad político territorial, para lo cual debe establecerse un sistema único de gobierno.

Teniendo claramente definido ese objetivo global, podría entonces, como pasos previos y destinados a su logro, procederse a efectuar reformas institucionales en el Departamento Vargas, en el Distrito Federal y en el Área Metropolitana de la ciudad capital. Sin tener claros los objetivos a largo plazo, al contrario, sería insensato proceder a reformar aisladamente los instrumentos legislativos mencionados, pues lejos de contribuir a la solución del problema institucional de la Capital, este se vería agravado. De allí el texto de dicho Capítulo II.

El Capítulo III, con el título El régimen jurídico del Transporte Terrestre y de los sistemas rápidos de transporte (Metro), constituye el texto de dos comunicaciones que envié a la Comisión Permanente de Administración y de Servicios de la Cámara del Senado con fechas 23 y 25 de noviembre de 1982, con ocasión del Informe elaborado por esa Comisión de fecha 11 de noviembre de 1982, sobre el Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, a los efectos de la segunda discusión por parte de la Cámara del Senado, y en el cual se propusieron modificaciones para mejorar el proyecto en los artículos 5º y 7º del mismo, partiendo de la interpretación de que los Sistemas Metropolitanos de Transporte o Metros podrían ser, conforme al ordenamiento constitucional actual, de la competencia municipal. Al discrepar de esa interpretación, quise llevar a la Comisión mi opinión jurídica sobre el tema, mediante el estudio de las competencias públicas en materia de transporte público de personas; y del régimen vigente de los sistemas metropolitanos de transporte (Metros); a los efectos de plantearles algunas propuestas de modificaciones al Proyecto, e inclusive, su transformación en un Proyecto de Ley del Sistema de Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas. Me he venido ocupando de temas jurídicos del transporte terrestre desde 1965, habiendo sido corredactor, inclusive, del Proyecto de Ley de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación en el Área Metropolitana de Caracas en 1971. Por ello, no podía dejar de hacerle llegar a la Comisión mi opinión al respecto, así como de proponer en la Cámara algunas modificaciones al Proyecto, limitadas por la premura que había de sancionarlo, dado el inminente inicio de operaciones del Metro de Caracas.

El Capítulo IV, con el título La Responsabilidad Administrativa de los funcionarios públicos y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, constituye el texto de la comunicación que con fecha 1º de noviembre de 1982 dirigí a la Comisión Bicameral Especial que estudió la solicitud de reconsideración de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público formulada por el Presidente de la República, y que recoge la exposición que hice en esa Comisión, de la cual formé parte.

Las propuestas que formulé contribuyeron a la reestructuración de la Ley Orgánica, mediante la regulación coherente de la responsabilidad administrativa y sus consecuencias, la cual fue, luego, definitivamente sancionada con fecha 3 de diciembre de 1982.

El Capítulo V, con el título El régimen jurídico de los fondos en divisas de Petróleos de Venezuela S.A., y la centralización de las reservas monetarias internacionales por el Banco Central de Venezuela, recoge el conjunto de reflexiones que me he formulado sobre el Proyecto de reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela que se presentó a la Cámara de Diputados con fecha 20 de octubre de 1982, con ocasión de las decisiones adoptadas en el convenio cambiario del 27 de septiembre de 1982, mediante el cual se restringió a PDVSA, la posibilidad de tener fondos en divisas en el exterior. He estimado que la medida tomada por el Ejecutivo Nacional en el mencionado convenio cambiario celebrado por el Banco Central, estuvo mal fundamentada jurídicamente hablando, por lo que el Proyecto de Ley de reforma mencionado, también partía de una fundamentación jurídica inadecuada. En dicho Capítulo se analiza, detenidamente, toda la problemática jurídica de las obligaciones y prohibiciones impuestas a PDVSA en relación al manejo de sus fondos en divisas.

El Capítulo VI, con el título Los contratos de interés nacional y su aprobación legislativa constituye el texto de la comunicación que con fecha 11 de agosto de 1982 dirigí al Presidente del Congreso en la cual, a su requerimiento, le formulé mi opinión jurídica, tanto sobre la noción de contratos de interés nacional como sobre el requisito de la aprobación legislativa de los mismos, tema que ha sido discutido desde hace años por la doctrina.

El Capítulo VII, con el título El régimen jurídico de la reconducción del Presupuesto, recoge las reflexiones que me he formulado sobre el tema, en virtud de los problemas políticos que se han presentado en varias ocasiones en relación al Presupuesto, y que habían hecho pensar, en más de una ocasión, sobre la posibilidad de utilizar esta figura de la reconducción del Presupuesto, que no se había producido, en la

práctica, en la historia presupuestaria reciente, hasta el proceso de Re-conducción del Presupuesto de 1983. Mi conclusión era que el proceso de reconducción del Presupuesto, en realidad, de producirse, no era tan problemático como parecía a primeru vista.

El Capítulo VIII, con el título La creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana, constituye el texto de la comunicación que envié a la Comisión Permanente de Política Exterior del Senado de fecha 4 de diciembre de 1982. En ese estudio analizo los aspectos relativos a la constitucionalidad del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y en particular, me refiero a las dos Disposiciones Interpretativas que la Cámara de Diputados propuso incluir en la Ley Aprobatoria, a los efectos de dejar salvaguardado el principio de supremacía constitucional, frente a la necesidad de aprobar el Tratado como pieza fundamental del proceso de integración económica latinoamericana.

Por último, el Capítulo IX con el título Aspectos formales de la reforma de las leyes, constituye el texto de las comunicaciones que dirigí al Presidente del Senado y al Presidente de la Cámara de Diputados con fecha 5 de octubre de 1982 sobre el problema formal del proceso legislativo de reforma de leyes, el cual conduce, a veces, a la imposibilidad para el intérprete, de trazar exactamente el proceso modificadorio de las leyes. Para corregir estos problemas formales, en dicho texto se formulan proposiciones concretas, que esperamos se sigan en el futuro por las Comisiones que tienen a su cargo la preparación de los textos legislativos.

Como siempre, la intención al publicar estos documentos no es otra que la de contribuir, en la medida posible, al conocimiento de nuestro derecho público y sus implicaciones legislativas. Estos estudios, publicados, sin duda, son más útiles que archivados en las oficinas respectivas,

pues con el correr de los años, allí se pierden; en cambio, en imprenta, a alguien le pueden ser de utilidad.

Caracas, marzo de 1983

*Allan R. Brewer-Carías
Senador por el Distrito
Federal*



CAPITULO I

LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO: LA DESCENTRALIZACION POLITICA



I. INTRODUCCION

Cualquier observador de la vida política nacional, así como cualquier lector de periódicos, podría llegar a la conclusión de que uno de los aspectos en los cuales hay una coincidencia de los actores políticos, es el de la necesaria reforma del Estado. El tema no solo ha sido tratado, siempre, en todos los programas políticos electorales de los últimos 15 años, sino que líderes políticos y representantes de los principales grupos de interés y gremios, como Fedecámaras y la C.T.V., coinciden en plantear la necesidad urgente de una reforma del Estado.

Para formular este planteamiento, por supuesto, se parte del convencimiento de que el Estado venezolano, considerado en todo su universo, desde las entidades nacionales a las municipales, está en crisis, es decir, no está cumpliendo las funciones que se espera de sus instituciones, y las que realiza, no se están ejecutando en la forma como se espera. Lo grave de la crisis institucional, sin embargo, es que ya se convierte, además, en una angustia institucional, por la pérdida progresiva de fe en la capacidad de las instituciones políticas y administrativas del Estado Contemporáneo de funcionar bien.

Por ello, se dice, hay que reformar el Estado. Pero ¿qué implica ésto? Por supuesto, el planteamiento varía según el prisma de cada quien, y en

general, en las afirmaciones que se hacen sobre el tema, se confunde la parte con el todo, y se cree que reformando tal o cual institución, aisladamente, se soluciona el problema global. Así, se dice, hay que elegir a los gobernadores, los cuales ahora se designan por el Presidente de la República; hay que elegir uninominalmente a los Concejales, los cuales se eligen ahora por listas bloqueadas en grandes circunscripciones electorales; y hasta se propone, aisladamente, la creación de la figura de un Primer Ministro. Y podríamos seguir dando ejemplos.

Sin embargo, quienes hacen estos planteamientos aislados, quizás no se han percatado de que con esas reformas no se soluciona el problema del mal funcionamiento del Estado, si no se ataca el problema de fondo y global: el del centralismo. En efecto, ¿qué ganamos con elegir a los Gobernadores, si estos no tienen materialmente atribuciones estatales que ejercer? Si los Estados de nuestra Federación fueran entidades con competencias autónomas de importancia, la elección de los Gobernadores podría ser un paso de avance en el proceso de descentralización. Pero elegir a los Gobernadores en el esquema actual, significaría enquistar guerrilleros desocupados en la estructura política del país, con grave riesgo para el funcionamiento del Estado. El problema no se resuelve con la elección de los Gobernadores: el problema es otro, el del centralismo, y la elección del ejecutivo estatal solo puede verse como una medida más dentro de un esquema descentralizador, y como resultado de la consolidación de un sistema de descentralización política estatal.

Lo mismo puede plantearse respecto a otras de las propuestas aisladas: por ejemplo, la elección uninominal de los Concejales, ¿qué ganamos con elegirlos en esa forma, si continuamos teniendo el gobierno local excesivamente alejado del ciudadano? Si el Municipio, como entidad política primaria dentro de la organización nacional, existiera en nuestro país con adecuadas y adaptadas competencias autónomas en niveles territoriales donde sea posible el encuentro efectivo entre el elector-vecino y su representante, la elección uninominal sería un paso de avance en el proceso de participación política propio de un esquema descentralizador. Pero elegir pura y simplemente a los Concejales en forma uninominal, en el esquema actual de lejanía del ciudadano y de mal funcionamiento de las Municipa-

lidades, significaría frustrar las aspiraciones de participación y las voluntades electoras. El problema no se resuelve con la elección uninominal: el problema es otro, de nuevo, es el del centralismo que agobia la participación, y la elección uninominal solo puede verse como una medida más dentro del esquema descentralizador que acerque el gobierno local, con acertadas competencias, al ciudadano.

Pero dentro de los ejemplos de planteamientos aislados que se formulan sobre la reforma del Estado, también hemos visto la propuesta de crear la figura de un Primer Ministro, para que auxilie al Presidente de la República en la coordinación, dirección y control de las funciones asignadas a los diversos órganos operativos. Este planteamiento no sólo es confuso, porque el sistema presidencial venezolano es incompatible con la figura del Primer Ministro, cuya esencia sería el respaldo parlamentario, sino que si lo que se busca es un órgano para auxiliar al Presidente, dentro de nuestro sistema presidencial, en la coordinación, dirección y control de las tareas de los Despachos Ministeriales, ese órgano existe en la Legislación actual, y es el Ministro de la Secretaría de la Presidencia. Sin embargo, no es un órgano con poderes fijos y determinados: depende de lo que el Presidente quiera, y así tiene que ser. Lo contrario, darle a un Primer Ministro poderes propios directos, significaría desquiciar nuestro presidencialismo y establecerle un guerrillero al Presidente al lado de su Despacho. La propuesta, por tanto, además de confusa está errada, pues no ataca el problema real: la excesiva concentración de tareas en los niveles superiores del Ejecutivo, por el excesivo centralismo político-administrativo del Estado venezolano.

En nuestro criterio, por tanto, la reforma del sistema político venezolano tiene necesariamente que atacar el primer problema de nuestra realidad política: el centralismo. Tenemos que ir hacia un nuevo modelo de organización del Estado venezolano que transforme el Estado Centralista actual por un Estado Descentralizado.

II. EL CENTRALISMO POLITICO Y LA FEDERACION

En efecto, una de las características fundamentales del Estado venezolano, desde el punto de vista institucional, es su excesiva centralización; es

decir, la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en la Administración Nacional y en las instituciones políticas “federales”, poder que no es compartido por los entes territoriales que tenemos: los Estados de nuestra Federación, y las Municipalidades que han existido en los Distritos en que aquellos, tradicionalmente, se han dividido.

Venezuela continúa siendo un Estado Federal y, por tanto, en principio, con instituciones descentralizadas, pero contradictoriamente es un país absolutamente centralizado, donde el federalismo es un mero ribete histórico, pues los Estados de la Federación, con su división político territorial y sus autoridades electas y designadas, solo han quedado como legado de nuestra historia política del siglo pasado. Y ello, porque al producirse la integración política del país bajo la dictadura gomecista, y luego, la integración física y cultural, aquellos Estados dejaron de servir para los fines políticos para los cuales habían sido estructurados —mantener la unión política en un sistema disgregado en unidades regionales caudillistas—, y fueron siendo relegados a entelequias políticas uniformizadas por el peso del centralismo.

En todo caso, si en Venezuela queremos hablar de un nuevo modelo de organización del Estado o de reforma del Sistema Político tenemos necesariamente que enfocar el problema medular de nuestras instituciones, que es el del centralismo político-administrativo; y plantearnos este problema, a la vez, exige que nos formulemos esquemas de descentralización política, y ello, por más que algunos traten ni siquiera de mencionarlo, nos conduce, gústenos o no nos guste, a analizar nuestra Federación como forma del Estado.

Por supuesto, sé que hablar de Federación, en esta década de los ochenta, a más de alguno le parecerá un retroceso hacia instituciones superadas, y cuyas glorias quedaron en los cambios políticos del siglo pasado. De la Federación, en efecto, casi sólo nos ha quedado la mención que leemos a diario en los documentos oficiales, de los años que han transcurrido desde la Independencia y la Federación. Y si bien nuestra República está dividida en 20 Estados, la verdad es que muy pocos políticos y dirigentes nacionales saben para qué sirven, exactamente, con sus Asambleas Le-

gislativas y sus Gobernadores, sus conflictos y sus problemas internos. Los Estados, en realidad se han venido convirtiendo en un apéndice del gobierno nacional, habiéndose reducido al Gobernador a funciones meramente policiales, configurándose, además, como reducto de activistas locales quienes, en general, medran en sus Asambleas Legislativas.

Nuestra Federación actual, por tanto, es un contrasentido en sí misma, habiendo provocado que la autonomía de los Estados se haya convertido en una autonomía inútil, sin contenido ni reales posibilidades de acción en relación al desarrollo económico y social del país o de las regiones.

El régimen jurídico de los Estados, por tanto, o se transforma radicalmente, para convertir a esta institución en un instrumento del desarrollo nacional, y en el principal instrumento de desarrollo regional y local, o no tendremos más remedio que pensar en su eliminación, como más de alguno ha propuesto.

En todo caso, si el Estado venezolano contemporáneo es un Estado centralista y centralizador, el mismo se ha consolidado por un sistema de partidos políticos también centralizador, que se ha desarrollado en la vida política nacional al amparo del texto constitucional de 1961, el cual, sin duda, también es una Constitución centralista. Puede decirse, que la Constitución de 1961 puso fin a la Federación, cuya sentencia de muerte se pronunció a partir de 1945.

Ahora bien, al hablar de Federación, debemos aclarar el contenido de este término político-estadal, tan lleno aún de confusiones en muchas esclarecidas mentalidades contemporáneas. Ciertamente que la Federación está íntimamente ligada a nuestra historia, como realidad política: se instauró en la Primera República de 1811; acompañó el nacimiento de la Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857; en su nombre se libraron las guerras federales y ella guió en 1864, la estructuración de la forma de Estado por los vencedores; sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de este siglo para liquidarlos; y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente. Hablar de Federación, por tanto,

provoca la evocación de tantas etapas de nuestra historia a las cuales ha estado ligada, que exige una elemental aclaratoria de lo que este término significa, sobre todo cuando el propio texto constitucional vigente declara solemnemente en su artículo 2º, que el Estado venezolano es un Estado Federal.

Federación, en efecto, por definición, es una forma de Estado descentralizado, contraria a la del Estado Unitario, que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales con potestades políticas autónomas, reflejadas, básicamente, en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente, y será unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales.

Teniendo en cuenta esto, sin duda, la forma del Estado venezolano consagrada en la Constitución es absolutamente contradictoria: nuestra Federación es centralizada lo que conduce a la estructuración de un Estado centralizado con membrete federal. Esta contradicción, ha provocado reacciones violentas en los estudiosos de nuestras estructuras políticas: unos, acordándose de las anécdotas históricas, propugnan la eliminación de todo vestigio federal de nuestras instituciones, y que el Estado debe centralizarse totalmente; nosotros, al contrario, propugnamos la descentralización política del Estado, como única vía futura, para el logro del desarrollo político del país. Parecería mentira, pero ciento cincuenta años después de la discusión sobre centralismo-federación que signó el nacimiento de la República, el problema sigue planteado, pero por supuesto, con contenido y urgencias diferentes.

Somos unos convencidos de la necesaria descentralización del Estado venezolano, como condición para el perfeccionamiento de la democracia y para nuestro adecuado futuro desarrollo político. Pienso, además, que el momento es el propicio, dada la crisis institucional actual, para insistir sobre el tema. Para ello, quiero destacar aquí y ahora algunos aspectos del problema: en primer lugar, quiero insistir en los efectos de este proceso de

centralización político-administrativa; en segundo lugar, precisar los elementos de crisis que este centralismo ha producido en las entidades políticas territoriales de nuestro sistema político; en tercer lugar, plantear algunas bases para la descentralización del Estado venezolano; y en cuarto lugar, enjuiciar someramente el proceso de regionalización a la luz de las exigencias de la descentralización política.

III. ALGUNOS EFECTOS DEL CENTRALISMO

El proceso centralizador del Estado venezolano, puede caracterizarse porque ha provocado una centralización política, una centralización administrativa, una concentración de la Administración Pública, y un debilitamiento de las autoridades locales. Queremos referirnos a estos cuatro aspectos, separadamente.

1. *La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estatal.*

En el Estado venezolano, en efecto, el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo, se ha centralizado en las instituciones políticas nacionales: el Congreso y el Poder Ejecutivo. El país, fuera de la sede de los poderes nacionales, existe con dificultad. La vida política de nuestras provincias a veces es inocua e inútil: casi no sirve para nada, salvo para la supervivencia de los líderes políticos locales, los cuales, en general, tienen una sola mira: Caracas. El interior, políticamente, no atrae; al contrario espanta y a veces se constata que solo hombres con espíritu de conquista o en el otro extremo, de conformismo, se aventuran a vivir la política interiorana.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, por otra parte, ha centralizado al Estado a costa de las regiones: las divisiones político-territoriales, los Estados de nuestra Federación, han sido vaciados de contenido al quitársele sucesivamente, sus competencias ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y

de qué sirve un Gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estatal, para administrar y gobernar? El Gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por el poder central, que las Asambleas Legislativas no controlan; y estas legislan sobre aspectos formales, que no tienen nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

Por otra parte, a pesar de la competencia residual de los Estados, estos no tienen recursos tributarios propios. Sus recursos financieros son dados por el Poder Nacional, y como el situado constitucional aumentó, al aumentar los ingresos ordinarios nacionales, el Estado centralista controló aún mas la disposición de dichos ingresos estatales, para lo cual dictó una de las leyes más centralizadoras de los últimos años: la Ley de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional, con los planes desarrollados por el Poder Nacional, con la cual se ha lesionado la poca autonomía que la Constitución consagra a favor de los Estados.

De resultas de este panorama, los Estados, hasta comienzos de la década de los cuarenta todavía instrumentos de una descentralización tímida del Estado, en los últimos cuarenta años han pasado a ser demarcaciones sin importancia para el aparato político-nacional, como resultado de la centralización política del Estado.

2. *La centralización administrativa y el debilitamiento de la Administración regional.*

Pero a la centralización política se agrega una agobiante centralización administrativa que está conspirando contra el propio Estado, por la ineficiencia de su actuación y por la ineffectividad de sus acciones. La Administración Pública venezolana sufre hoy el peor mal de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la excesiva centralización de las decisiones administrativas, en los niveles nacionales, lo que ha implicado que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente locales, no se resuelven en la región respectiva, sino a nivel nacional, produciéndose un embotellamiento intolerable. Así, hay una sub-

administración en las regiones y entidades locales, confrontada con una sobre-administración.

Esta situación ha provocado diversas consecuencias: una confrontación demasiado evidente, en materia de desarrollo, entre los niveles locales o regionales y el nivel nacional; y la carencia de recursos humanos suficientes y eficientes a nivel local o regional, para asumir los programas de desarrollo. Esto provoca un círculo vicioso: no se descentraliza la toma de decisiones sobre asuntos estrictamente regionales o locales, porque no hay suficientes recursos humanos dispuestos en ese nivel; pero no habrá nunca un desarrollo adecuado en recursos humanos a nivel local o regional, si no se descentraliza, efectivamente, el poder de decisión.

Ahora bien, un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas, como la de Venezuela de hace cuarenta años, podía ser administrado en forma centralizada. Sin embargo, la Venezuela contemporánea, con todas sus complicaciones, sencillamente, es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de centralizar todo en nuestro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento de poblaciones, para sólo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello lo que ha conducido es, además de a la ineficiencia e ineffectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que se agotan en sí mismos y comienzan a ser un fin en sí mismos, actuando como el "catorblepas", aquél animal mitológico tan estúpido, que se comía sus propios miembros, y así, a aniquilar toda posibilidad de desarrollo administrativo en el interior del país.

Y frente a la centralización administrativa nacional, a veces se cree que existen mecanismos de descentralización efectivos, cuando se desarrolla la política de regionalización administrativa, y se crean las Corporaciones de Desarrollo Regional, no percatándose que, en realidad, estos son instrumentos del Poder Nacional, que conducen, a veces, a una mayor centralización administrativa, pues en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estatales. Es más, la experiencia ha de-

mostrado que estas Corporaciones, en general han actuado de espaldas e ignorando a los Gobernadores de los Estados.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el efecto centralizador de la mencionada Ley de Coordinación del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una Ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es la imposición, a los Estados, de una voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que bien es sabido cómo les son impuestos a los Gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

Todo este panorama centralizador, política y administrativamente hablando, el cual se ha desarrollado bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veinte años, la asfixia del interior del país. Insistimos, la administración regional no existe, lo que hay son tentáculos nacionales que penetran con ineficiencia en los Estados, y la política estatal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

La Administración Nacional, así, se ha convertido en una administración paternalista en relación a las entidades regionales y locales, que progresivamente, han pasado a depender de aquella, incluso financieramente, constituyendo, además, el nivel municipal, un ámbito inadecuado para la descentralización, porque ni se configura territorialmente como la unidad primaria para la participación, ni tiene el nivel racional para la correcta administración.

Por ello, uno de los retos planteados a nuestra Administración Pública contemporánea, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestros países, a las regiones y comunidades. Tenemos que revitalizar los niveles federales autónomos o crear regiones autónomas, y sólo así podremos rehacer, en el interior, a nuestro país; y tenemos que rehacer el Municipio, hoy perdido en la ineficiencia.

3. *La concentración de la Administración Pública.*

Pero además de la centralización, otra de las características de nuestro sistema administrativo es el de la excesiva concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista político, una de las características de nuestro sistema de gobierno, es el presidencialismo; y este, administrativamente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República.

El Presidente de la República, en nuestro país, tradicionalmente, sea en los regímenes de facto dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en nuestro régimen de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha concentrado el poder de decisión en materialmente todos los asuntos del Estado. El Presidente, así, no solo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos ha sido, además, y a la vez, Ministro, Presidente de Instituto Autónomo, Gobernador del Estado, Prefecto del Distrito y Jefe Civil de poblaciones. El Presidente, muchas veces, todo lo decide.

Así, paralelo al centralismo a nivel nacional, se ha producido una concentración administrativa en la Presidencia que paraliza y entorpece el funcionamiento de la Administración y el proceso de toma de decisiones, relegando, en algunos casos, a los Ministros a posiciones subalternas o secretariales.

En una Administración que cada vez más se torna compleja y omnipotente, es indudable que otro de los retos planteados, es el de la desconcentración administrativa, de manera que los Ministros asuman plenamente el Gobierno de los diversos sectores administrativos, y se traslade, además, el poder de decisión de los asuntos nacionales que conciernen a regiones u ámbitos locales, a las unidades descentralizadas de la Administración Nacional en dichos ámbitos regionales o locales o mejor a los Gobernadores del Estado, pues para eso es que deben ser agentes del Poder Nacional.

Se impone, por tanto, la realización de un amplio proceso de delegación de atribuciones y desconcentración administrativa, con el objeto de hacer presente a la Administración Pública, en todos los sectores y en todos los niveles territoriales.

4. *El debilitamiento de la Administración Municipal*

Otra consecuencia administrativa del centralismo político ha sido el debilitamiento progresivo de las instituciones administrativas municipales. El centralismo administrativo y la concentración del poder en el Poder Ejecutivo Nacional, han hecho perder al Municipio su rol de unidad política primaria y autónoma en la organización de las instituciones del país.

Nuestro país fue, ciertamente, independizado por la acción de sus Municipios, y durante buena parte del siglo pasado, tuvo una intensa vida municipal. Ello, sin embargo, quedó en la historia. No sólo el Municipio perdió autonomía política, sino que progresivamente le fueron arrebatando competencias en materias antaño propias de la vida local, que se nacionalizaron en virtud del proceso de centralización.

Así, nuestras Administraciones Municipales son, en la actualidad, los ejemplos más característicos de administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de carácter ineficiente, y dominadas por partidos políticos o grupos con solas apetencias burocráticas. Y ello no fue cambiado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No sólo ésta consolidó la deficiente situación municipal existente en 1978, sino que no tenemos reservas en calificarla como una Ley centralizante, atentatoria, inclusive contra la autonomía municipal en materia de servicios públicos, pues materialmente los nacionaliza todos.

No olvidemos que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, luego de enumerar los servicios públicos municipales (art. 7), establece que esos serán ejercidos “por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional” con lo cual está diciendo que sólo en esos términos es que pueden ejercerse aquellas competencias, por lo que si no han sido estable-

cidos, en principio, no podrían ejercerse por los Municipios, y cuando lo sean o hayan sido, solo pueden ejercerse en los términos que se establezcan en esas leyes nacionales. Se trata, por tanto, de una norma evidentemente centralista que hará todavía más difícil el ejercicio de las competencias municipales. Sin duda, esa norma es inconstitucional, pues colide con el artículo 30 del texto fundamental que prescribe que son de la competencia municipal algunas de dichas actividades, las cuales conforme al artículo 29 del mismo texto, son de libre ejercicio por los Municipios, derivado de la autonomía municipal.

Pero además, el mismo artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuanto a los servicios públicos municipales, establece otra limitación tan amplia y centralizante, que la hace de dudosa constitucionalidad, al prescribir que en ciertos casos esos servicios que se declaran municipales, dejan de serlo y adquieren carácter nacional, si tienen instalaciones ubicadas en más de un Municipio o si es prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados. Esta norma, en efecto, hace que materialmente sea difícil que un servicio público tenga carácter municipal, pues en el mundo contemporáneo resulta difícil encontrar un servicio de carácter estrictamente local, que solo se preste en la entidad territorial correspondiente, sin relación alguna con otro Municipio.

La Ley Orgánica, por tanto, en lugar de haber mejorado el poder local lo ha debilitado aún más y ha centralizado al Estado.

Por ello, la reforma política en nuestro país tiene que abarcar también, al Municipio, para hacerlo, no sólo una institución administrativamente eficiente, sino el centro de la vida y participación democrática de nuestro país, acercándolo al ciudadano.

IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

Pero todos estos efectos del centralismo ha provocado una crisis institucional en nuestra forma de Estado. Esta, como hemos dicho, es la fede-

ral, pero a la vez es un esquema centralizado donde los Estados de la Federación y sus Municipios no juegan ningún papel. La crisis de la Federación, por tanto, ha provocado una crisis en nuestros Estados que se manifiesta en tres aspectos: crisis de representatividad, crisis de participación y crisis de autonomía.

1. La crisis de representatividad

Puede decirse, en general, que nuestro “régimen representativo” actual, se caracteriza por haber sufrido una progresiva ausencia precisamente de representatividad política. Esto afecta a las Cámaras Legislativas nacionales y a los Concejos Municipales y, por supuesto, al órgano representativo regional, las Asambleas Legislativas, no han representado realmente a las comunidades que las han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad, y, a los sumo, representan a los partidos políticos que han postulado a los Diputados.

Esta falta de representatividad de la comunidad por las autoridades estatales electas, tiene su causa en diversos elementos, y principalmente en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales para la elección, por listas bloqueadas, de los Diputados a las Asambleas Legislativas. Lo mismo puede decirse respecto de la elección de los Parlamentarios Nacionales y de los actuales Concejales.

Los Diputados a las Asambleas Legislativas, así, en número que varía entre 11 y 23 según la población del Estado, se eligen por listas bloqueadas y únicas para una elección global por toda la circunscripción electoral del Estado respectivo, realizándose la adjudicación de los puestos por cuociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático y se caracteriza por la elección, en bloque, de todos los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados; y de todos los Diputados al Congreso por cada Estado.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al Diputado del elector ciudadano y de la comunidad. El elector vota por una larga lista de Di-

putados y sus suplentes, configurándose, en cada caso, listas de varias decenas de candidatos, que no representan efectivamente, a las comunidades que los eligen.

La aplicación de este sistema en las elecciones estatales ha provocado una distorsión del sufragio directo, pues la selección para Diputados a las Asambleas Legislativas, la realizan, realmente, los comités directivos de los partidos, negándose al elector toda la posibilidad real de selección directa; ha provocado una falta de coincidencia entre la circunscripción electoral formal y el interés electoral de la comunidad; y ha provocado, también, que el cuerpo electo sea más una asamblea de representantes de los partidos políticos que de legisladores locales representantes de la comunidad.

Frente a esta forma de elección, hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya esta elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por otro sistema de elección que acerque más los elegidos, a los electores, separándolas de las elecciones presidenciales. En este sentido, en 1969, cuando elaboramos el proyecto de Ley Orgánica del Sufragio que el Consejo Supremo Electoral presentó a consideración del Congreso, propusimos la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, a través de la elección directa de dos Diputados en cada uno de los Distritos del Estado, y no como ha sucedido hasta la actualidad, una elección en bloque, de todos los Diputados, por todo el Estado. Esta reforma lamentablemente no fue acogida en su oportunidad y, pienso que ya es hora de replantearla, a cuyo efecto, la Enmienda Constitucional N^o 2, establece una pauta política (Art. 1^o). En todo caso, una elección de Diputados a las Asambleas en esa forma, obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar candidatos, pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

2. La crisis de la participación política

Pero la democracia estatal no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política, sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder político. El gobierno local no sólo

no ha sido conducido por el pueblo, por la falta de representatividad, sino que también ha sido del pueblo por la falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho con el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación. Por ello, la primera manifestación de la crisis de participación está en su ausencia, por parte de las sociedades intermedias, en los órganos representativos estatales.

No hay duda de que una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación de la población en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo y puede decirse que tanto la participación como la solidaridad social, tienen un claro fundamento en el texto constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de participación de sociedades intermedias, excepción hecha de los partidos políticos, en los procesos políticos locales y particularmente en las Asambleas Legislativas y en los Concejos Municipales.

En el campo de los Estados, la ausencia de participación en las Asambleas Legislativas ha sido notoria y sistemática y fue precisamente por ello que una de las reformas fundamentales que se hicieron en los textos constitucionales de los Estados Yaracuy y Aragua, fue el establecimiento de mecanismos de participación directa en las Asambleas de dichos Estados.

En todo caso, tenemos que convenir en que la composición de las Asambleas Legislativas, en general, actualmente resulta poco representativa de las comunidades territoriales, por una parte, por la forma en la que se realiza la elección y por otra parte, porque en ellas no tienen representa-

ción sino los partidos políticos, no teniendo participación en las deliberaciones del órgano regional, los grupos de intereses de la comunidad agrupados en sociedades intermedias.

3. *La crisis de la autonomía*

Pero además de la crisis de la participación y representación política, las entidades políticas territoriales del país sufren una crisis de autonomía. Los Estados, constitucionalmente hablando, son autónomos, pero esa autonomía se ha venido convirtiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales competencias sobre las cuales las Asambleas Legislativas y los Gobernadores, puedan ejercerla.

Por eso, esta crisis de autonomía, es básicamente, una crisis de descentralización, por el excesivo centralismo nacional.

Los Estados, en las reformas constitucionales del presente siglo, fueron progresivamente vaciados de contenido, y a menos que en ellos se realicen reformas profundas que cambien tanto su carácter dependiente, como el paternalismo nacional, como hemos dicho, están condenados a desaparecer. La descentralización administrativa de competencias hacia los Estados que autoriza la Constitución, es un imperativo planteado en la reforma del Estado venezolano, y el reto más importante que tienen planteado hacia el futuro, si queremos realmente hacer un país equilibradamente desarrollado y si queremos detener la macrocefalia del centro. Y solo descentralizando es que podremos realmente promover la participación a nivel estatal.

V. EL NUEVO FEDERALISMO: LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA PARA PERFECCIONAR LA DEMOCRACIA

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Nacional como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado venezolano. En esta descentraliza-

ción necesaria es donde se sitúa el Nuevo Federalismo, y que debe desarrollarse en el país, y que hemos venido propugnando en los últimos años.

1. *Un fenómeno universal: La descentralización*

En efecto, hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado Nacional, con su centralismo político y su Administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados Unitarios o Federales durante el siglo pasado, está en crisis, y está abriendo paso a un nuevo tipo de estado descentralizado, que comienza a adoptar los más variados nombres (Estado Regional, Estado de Autonomías o Nuevo Federalismo). Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tienen sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo o regionalismo. Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político-administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente, a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estatales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos tres años de los Estados Yaracuy y Aragua, los cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estatales, contando a veces con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

2. *La necesaria Enmienda de la Constitución*

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que

reformulara el esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un verdadero Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que estos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o este sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una verdadera Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estatales, municipales y nacionales, respectivamente. Da lastima que se haya invertido esfuerzo político en enmendar la Constitución, como ha sucedido con la Enmienda N° 2, en reformas no sustanciales, sin tocar los puntos medulares de reforma que el Estado venezolano requiere.

En todo caso, la autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: ¿de qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ámbito local? ¿de qué sirve que los Estados tengan una autonomía financiera y administrativa, si el crédito público y la inversión del situado constitucional, dependen de lo que disponga, centralizadamente el Poder Nacional? en fin, ¿para qué sirve la autonomía política, si el órgano ejecutivo de los Estados no puede elegirse por la comunidad regional, y si bien los diputados a las Asambleas Legislativas son electos, estos, en su actividad no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales y el corto período de sus sesiones?

Frente a este panorama desolador, la Constitución debe ser urgentemente modificada, y por supuesto, como hemos dicho, sólo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Le-

gislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual descentralización funcional y desconcentración, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa territorial del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional, y perfeccionando la democracia al acercar el poder político al ciudadano.

Transcurridos más de veinte años de vigencia de la Constitución, ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentralización, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una Enmienda constitucional debe, sin duda, ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, es la planteada para descentralizar el Estado, sobre la base de una auténtica representatividad política a nivel de las entidades político-territoriales.

VI. EL PROCESO DE REGIONALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION POLITICA

Pero descentralización política no es regionalización en los términos en los cuales este proceso se ha desarrollado en Venezuela en los últimos lustros. Ciertamente que existe una forma de descentralización política por regiones, una regionalización política como la del Estado Italiano y Español, en los cuales las Regiones constituyen las instituciones políticas básicas del territorio del Estado.

El proceso de regionalización desarrollado en Venezuela desde la década de los sesenta no ha sido de carácter político, sino básicamente de orden económico y administrativo, y sólo ha concernido al ámbito de la Administración Nacional. Nuestra regionalización, por ello, no ha sido realmente un proceso para la descentralización política, y al contrario, en muchos casos lo que ha provocado es el acentuar el centralismo nacional. No se olvide que con el proceso de regionalización lo que se ha querido es regionalizar a la Administración Nacional, no a la estatal o municipal. Tampoco se olvide que las Corporaciones de Desarrollo Regional son instrumentos

de la Administración Nacional; son institutos autónomos nacionales con un determinado ámbito territorial de actividad, por lo cual en muchos casos han contribuido a acentuar el centralismo.

Por otra parte, siendo el proceso de regionalización administrativa un proceso administrativo nacional, con su desarrollo no se fortalecieron las instituciones políticas de los Estados de nuestra Federación, y particularmente, no se fortaleció la participación de los Gobernadores en la conducción de aquél. No se olvide que los esfuerzos que se hicieron en 1972, con motivo de la reforma del Reglamento de Regionalización Administrativa, para hacer participar a los Gobernadores de un Consejo de Gobierno Regional —distinto al Consejo Regional de Gobierno que se creó— no sólo no cristalizaron efectivamente, sino que la tímida participación que se les concedió en la coordinación del proceso, tres años después fue eliminada del texto de los reglamentos de regionalización. Agréguese a esto que la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con planes desarrollados por el Poder Nacional casi nunca ha sido utilizada con criterio regional, con la participación de los Gobernadores de una región; que la administración central no se desconcentró efectivamente a nivel regional, por lo que la coordinación regional no ha sido efectiva, y tendremos el cuadro desolador de lo que queda de un proceso en cuya concepción y puesta en marcha se dedicaron tantos esfuerzos e ilusiones, con el objeto de establecer algunas bases para descentralizar, a largo plazo, al Estado venezolano.

Frente al abandono de los esfuerzos de regionalización, los cuales sólo han quedado en las Corporaciones de Desarrollo Regional que, insistimos, son instrumentos nacionales y en algunos casos, más centralizantes, se impone la reformulación del proceso para que contribuya a la descentralización. Para ello, resulta indispensable el fortalecimiento de las instituciones políticas territoriales de nuestra Federación, los Estados, fortaleciendo el Federalismo; necesitamos además, hacer de los Gobernadores reales agentes del proceso de regionalización y auténticos agentes del Ejecutivo Nacional para la coordinación y conducción de los organismos nacionales que actúen en la región, desconcentrando, realmente al Poder Nacional. En fin, necesitamos hacer de las Corporaciones de Desarrollo Regional, ins-

trumentos de un efectivo desarrollo regional, como se ha logrado con CORPOZULIA, pero como no se ha logrado en otros casos, en los cuales las Corporaciones han sido instrumentos de desarrollo nacional o de penetración de las regiones por el Estado Nacional.

Tenemos, por tanto, que reformular el proceso de regionalización administrativa en Venezuela, el cual lamentablemente ha sido abandonado, pero tenemos que hacerlo bajo un nuevo prisma: el de la descentralización política del Estado.

VII. CONCLUSION

Como se señalaba al inicio, soy de los convencidos de que en la descentralización política y administrativa del Estado venezolano, es que está la clave del funcionamiento adecuado de nuestras instituciones en el futuro, para que sirvan de auténticos instrumentos de desarrollo no solo económico-social, sino político y administrativo.

Esta vía, entendemos, es la que reclama el país y la que debemos forzar sacando fuerzas políticas de donde no existen, pues la descentralización, como alternativa de reestructuración del Estado, no constituye una vía fácil. No sólo exige una gran capacidad de decisión política, sino una labor de investigación y estudio, de la más grande envergadura, muy lejos de toda improvisación. En todo caso la reforma del sistema político venezolano en base a la descentralización política, estoy convencido que será uno de los temas centrales del debate político en los próximos meses y en la campaña electoral que se avecina.

En todo caso, debe tenerse presente que un proceso descentralizador requiere transformar casi totalmente una vetusta legislación producida hace muchos años por nuestras Asambleas Legislativas, e impone dotar a los Estados de nuevas competencias sustanciales que le den real sentido a su autonomía. Pero esta tarea no se podrá realizar, sin el esfuerzo decidido de los propios Estados, y sin la búsqueda de soluciones por los sectores representativos de los propios Estados. Pero además, por supuesto, sólo se podrá realizar si a nivel nacional, los partidos políticos, el Congreso y el

Poder Ejecutivo deciden iniciar esta revolución política, tan necesaria para el perfeccionamiento de la democracia.

Pienso que solo reforzando y revitalizando las estructuras políticas y administrativas de los Estados es que se podrá, realmente, descentralizar este país. Venezuela, lo hemos dicho en otra oportunidad, tiene que correr el riesgo de la descentralización, para que pueda producirse un efectivo desarrollo por dentro del país. Pero para que descentalicemos políticamente al Estado Nacional tenemos que estructurar las instituciones políticas y administrativas que sirvan de recipientes de los efectos descentralizadores, es decir, debemos responder a la pregunta de hacia dónde vamos a descentralizar. Estoy convencido de que son precisamente los viejos Estados de nuestra Federación, las instituciones políticas y administrativas que deben servir de destinatarias de los esfuerzos de descentralización política. Por ello, pienso, hay que reforzarlos, pues solo con estructuras político-territoriales fuertemente descentralizadas, es que, paralelamente, insisto, podemos lograr el perfeccionamiento de nuestra democracia.

CAPITULO II

LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA REGION CAPITAL Y DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS



I. INTRODUCCION.

Caracas vive una crisis institucional, que todos sentimos permanentemente. Si analizamos el funcionamiento de los órganos políticos y administrativos de la ciudad, podemos evidenciar una tendencia hacia la parálisis institucional de la misma y constatar además, que con el régimen institucional actual, que no es único, ni uniforme, no pueden resolverse los problemas de la ciudad. No dudamos de los mejores esfuerzos que se han hecho en las últimas décadas por resolver los problemas de Caracas, pero lo cierto es que no hemos logrado, institucionalmente, solucionarlos.

En la actualidad, resulta evidente que Caracas, la capital, no puede seguir siendo lo que fue en su origen: parte del casco central, situado en el Distrito Federal. Al contrario, estamos en presencia de una gran ciudad, que ha absorbido núcleos urbanos vecinos, y que forma ya una continuidad urbana, con una red estable de relaciones. Sin embargo, frente a esa realidad física, geográfica y topográfica, no tenemos un sistema de gobierno y administración para toda esa ciudad. Tenemos, al contrario, un gobierno y una administración, que está desfasada con esa realidad, pues no hay un gobierno para toda el área abarcada por la capital, el cual, además, no constituye un gobierno estrictamente local.

La situación, por tanto, es de desfase entre la realidad física actual y la realidad política. En la actualidad tenemos un régimen político-administra-

tivo múltiple de la capital: por una parte, el régimen del Distrito Federal, regido por la Ley Orgánica de 1936 perteneciente a otra Venezuela y a otra Caracas, siendo lo más grave, el hecho de que esa Ley de 1936, no es sino un acomodo del esquema original de 1864, cuando se creó el Distrito Federal, repitiendo exactamente aquel régimen, dividido en dos departamentos, uno de ellos que clama por la autonomía, y con una distribución teórica de funciones entre una autoridad colegiada, el Concejo Municipal y un gobernador. La aplicación de este régimen ha dado origen a un sistema muy peculiar, absolutamente distinto al que está en la propia Ley de 1936, y al que fue su origen, constituido ahora, por dos administraciones, pues no sólo el Gobernador administra, sino el Concejo Municipal también actúa como ente administrador, con unidades administrativas propias y con funciones de carácter administrativo, además de las deliberantes y de control.

Por otra parte, también abarca parte de la ciudad, el Distrito Sucre del Estado Miranda, con una amplitud excesiva para cualquier autoridad local. Además, otros Distritos del Estado Miranda empiezan a formar parte de la gran metrópoli, particularmente el Distrito Guaicaipuro, y los Distritos de los Valles del Tuy y del Valle de Guarenas-Guatire.

Por tanto, el gobierno y administración de la capital no es único e integral para toda el área, y esto nos plantea el primer signo de la crisis institucional, que se traduce en una crisis de metropolitización: no tenemos un sistema metropolitano de gobierno y de administración de la ciudad. Hemos establecido algunos paliativos a este desfase institucional, pero no tenemos ese gobierno. Este es el primer signo de la crisis de la capital, insistimos, la crisis de metropolitización, o en otros términos, una "crisis de centralismo". Por eso, más que una ciudad ingobernable, Caracas, en realidad nunca ha sido gobernada, pues no hemos establecido un gobierno para toda la ciudad y su región de influencia.

Pero el gobierno desfasado que hemos tenido en la capital, tampoco es realmente representativo ni participativo, por lo que no es auténticamente un gobierno local. Tiene una situación intermedia, ubicado territorialmente en ámbitos muy amplios para ser autoridad local. Por eso, aquí también

se plantea otro elemento de la crisis institucional, la crisis de descentralización política.

Hemos hablado de crisis de centralismo metropolitano y de crisis de descentralización política, y ello podría parecer contradictorio. Sin embargo, ello no es así.

En efecto, en primer lugar, hemos dicho, existe una crisis de centralización metropolitana. Caracas, sin la menor duda, como toda gran ciudad con su área metropolitana, requiere de un gobierno y de una administración para toda el área y no la tiene. Esto además, no es nada nuevo, y al plantearlo no estamos inventando nada; simplemente aquí debemos seguir la tendencia universal, que ha provocado en todas las grandes ciudades del mundo, el establecimiento de gobiernos metropolitanos, que han partido de una reforma institucional de gran envergadura e importancia. Después de haber constatado que son insuficientes los paliativos que hemos venido ensayando, como por ejemplo, el establecimiento de convenios, mancomunidades y acuerdos entre entes locales, necesitamos, para superar la crisis de la metropolitanización, de una nueva estructura institucional para toda el área metropolitana, con un gobierno metropolitano, y una administración metropolitana, así como de una nueva estructura institucional para toda la región capital.

Pero hemos dicho además, que también existe en la capital una crisis de descentralización política. La región capital, en efecto, alberga a la primera ciudad del país y su más importante conglomerado urbano, que debería ser, por ello, modelo del gobierno y régimen local. Sin embargo, basta vivir en Caracas, para darse cuenta de que no tenemos realmente un auténtico gobierno local. El que existe, está excesivamente alejado del ciudadano quien no participa en el manejo y conducción de los asuntos locales. Así, los gobiernos locales de la capital, participan de la crisis que tienen todas las municipalidades del país, que se traduce en una crisis de representatividad, pues los Concejos Municipales no representan, realmente, a las comunidades y en una crisis de participación, derivada de que están excesivamente alejados del ciudadano, y no llegan a conformar, realmente un gobierno local vinculado a la comunidad.

En todo caso, esta crisis institucional, exige soluciones y reformas integrales, y estas deben apuntar en los dos sentidos antes mencionados, aparentemente contradictorios. Por una parte, tenemos que metropolitanizar el gobierno de Caracas y de la región capital, para lo cual hay que centralizar determinadas funciones; pero por la otra, tenemos que descentralizar políticamente al gobierno de la región, de manera de que pueda haber participación y representatividad, mediante la creación de muchos pequeños gobiernos locales. Para ello, deben reformularse las competencias, para distinguir los tres niveles, regionalizando y metropolitanizando ciertas de ellas y localizando otras.

Partiendo de estas premisas, queremos referirnos, en esta exposición, a dos aspectos fundamentales de estos problemas institucionales de Caracas: en primer lugar, queremos insistir en los mencionados signos de la crisis institucional de la capital; y en segundo lugar, plantear cuáles son y dónde están las exigencias de reforma del sistema institucional de la capital; para concluir planteando el problema de la posibilidad o viabilidad de esa reforma.

II. LA CRISIS INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGION CAPITAL.

Hemos señalado que la crisis institucional de Caracas plantea dos aspectos concretos: por una parte, una crisis de centralismo regional y metropolitano, y por la otra, una crisis de descentralización política. Esto provoca tres problemas que conspiran contra la eficiencia político-administrativa de Caracas: en primer lugar, la ausencia de un gobierno único de la región capital; en segundo lugar, la ausencia de un gobierno integral de la ciudad capital; y en tercer lugar, el centralismo del Estado y la ausencia de descentralización política en el país.

Estudiemos separadamente estos problemas.

1. *La ausencia de un gobierno único de la Región Capital*

Como sucede con las nueve (9) regiones que establece el Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo

Regional, del 14 de enero de 1980, la región capital, integrada por el Distrito Federal y el Estado Miranda, carece de un sistema de gobierno único. No podría ser de otro modo en los términos del mencionado decreto y de sus antecedentes desde 1969, pues como lo señala su Artículo 1º, las regiones en las que divide el territorio del país, se establecen a los solos "fines de la planificación y coordinación de las actividades de la Administración Pública Nacional entre sí y con aquellas que realizan los organismos estatales y municipales".

Ciertamente que el Artículo 2º del mencionado decreto establece que "la región capital y la coordinación de las actividades de la Administración Pública en el área metropolitana de Caracas, podrán ser objeto de regulación especial", sin embargo, ello también es así, a los solos efectos de la coordinación y planificación, y en tal sentido, se había dictado el Decreto Nº 473 del 28 de diciembre de 1979, sobre coordinación de las actividades e inversiones de los organismos públicos en materia de prestación de servicios urbanos y construcción de viviendas en el área metropolitana de Caracas, atribuyéndose al Gobernador del Distrito Federal, el carácter de Comisionado Especial del Presidente de la República para el Área Metropolitana de Caracas (Artículo 2º). En los términos de este decreto comprende el territorio integrado por el Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda (Artículo 1º).

De lo anterior resulta entonces, que la región capital no tiene un sistema de gobierno único: está integrada por dos entidades federales distintas, el Distrito Federal y el Estado Miranda, sometidas a normas y regímenes jurídico-constitucionales diferentes.

El Distrito Federal, está regulado por una Ley Orgánica propia, en la cual debe dejarse a salvo la autonomía municipal, conforme al Artículo 12 de la Constitución; y el Estado Miranda participa de la organización política autónoma de todos los Estados de la República regulada en los Artículos 16 y siguientes del texto constitucional.

Además, de todas las regiones del país, la región capital es actualmente la única de tierra firme en la cual no se ha establecido un sistema único

de promoción del desarrollo, pues carece de una Corporación de Desarrollo Regional y el Consejo Regional de Desarrollo no se ha establecido.

Como todas las regiones del país, en todo caso, la región capital carece de un sistema de gobierno y administración único, lo cual produce una grave crisis de centralismo regional: No existen mecanismos políticos ni administrativos que permitan darle un tratamiento único e integral a todo el territorio regional, cuando por su naturaleza e importancia de ser la sede de la capital, debería tener ese régimen político único.

La primera de las crisis institucionales que afecta a Caracas y a su área metropolitana, por tanto, es que está situada en una región de enorme importancia, la cual carece de unidad e integralidad política y administrativa. Su establecimiento futuro, sea dentro de un régimen general de regionalización política del país, o particular, como efecto de la capitalidad, es una exigencia fundamental para el futuro de la ciudad.

2. *La ausencia de un gobierno integral para el Área Metropolitana de Caracas.*

Pero no sólo no existe un gobierno regional en toda la región capital, sino que tampoco el área metropolitana de Caracas, tiene un sistema de gobierno y administración metropolitana.

El área metropolitana de Caracas, es decir, la zona urbana del Gran Valle del Avila, está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda. Toda esa área, que forma un todo dentro de la región capital, también carece de un sistema de gobierno y administración, que permita conducir adecuadamente el desarrollo de la ciudad. Esto provoca la crisis mencionada: una crisis de centralismo metropolitano o de metropolitanización.

Antes que tener un sistema de gobierno y administración metropolitanas, al contrario, Caracas es una ciudad gobernada por poderes locales, que son, en primer lugar disímiles; en segundo lugar, mal estructurados; y en tercer lugar, no uniformes, dando origen a un tratamiento parcelado de los problemas de la ciudad.

A. Los actuales gobiernos disímiles.

En efecto, en primer lugar, el área metropolitana de Caracas está gobernada por instituciones locales disímiles, ya que una parte del área está gobernada por un sistema institucional propio de un Distrito Federal, y la otra parte, está gobernada por el sistema municipal tradicional, que actualmente se ubica en los Distritos de los Estados.

En cuanto al Distrito Federal, éste responde a un esquema peculiar del Federalismo en su concepción original de 1864, que todavía seguimos, con una sola municipalidad para todo su territorio y una autonomía local atenuada. No todas las autoridades del Distrito, en efecto, son electas para que se configure una auténtica autonomía municipal, sino que el Gobernador, como sabemos, es nombrado por el Ejecutivo Nacional, pero participa en la autonomía municipal del Distrito, junto con un Concejo Municipal electo.

Esta situación de un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un solo Concejo Municipal electo, ha dado origen, desde el siglo pasado y particularmente desde el año 1936, a una tendencia muy marcada del Concejo Municipal del Distrito Federal, de querer asimilarse y considerarse, a sí mismo, como un Concejo Municipal más de la República. Por ello, ha actuado no como un Concejo Municipal que comparte la autonomía local de un Gobernador, dentro de un esquema peculiar de Distrito Federal, sino que ha actuado como si fuera un Concejo Municipal similar a todos los otros Concejos Municipales del país, cuando, en realidad, es totalmente distinto.

Esto ha dado origen a la existencia, en el Distrito Federal, de una situación gravísima y que se torna cada vez más compleja, derivada de la existencia de una doble administración. En efecto, hay una que responde a la autoridad ejecutiva, al Gobernador como primera autoridad política y civil, y como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y en lo económico. Pero además, y paralelamente a esa administración a cargo del Gobernador, se ha venido configurando progresivamente y no sólo imperceptiblemente, toda una enorme administración que depende del Concejo

Municipal; órgano que ni en su origen ni en la regulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es un órgano administrativo, sino un órgano deliberante, de control y legislativo.

Sin embargo, insistimos, el Concejo se ha convertido en órgano administrativo, dando origen a una realidad contraria al régimen legal y a la tradición del Distrito, y que conspira, definitivamente, contra un adecuado sistema institucional de la capital y del propio Distrito Federal. El Concejo Municipal tiene oficinas administrativas propias, que administran funcionarios nombrados por el propio Concejo, totalmente autónomos de la administración municipal a cargo de la autoridad ejecutiva: el gobernador; dando origen, inclusive, a que el Concejo Municipal, sea el "órgano administrativo" que actúa, en muchos casos, como superior jerárquico, conociendo de recursos administrativos intentados contra actos de autoridades administrativas de la municipalidad. Así, el control administrativo interno de la Administración Municipal, no se ejerce sólo por el gobernador, sino por el Concejo, convertido en órgano de apelación y administración. Este, sin duda, es el primer signo de la gravísima crisis del Distrito Federal, y por tanto, del gobierno local de la capital.

Pero la existencia de gobiernos disímiles en la capital, también surge de los gobiernos paralelos de carácter local que existen en las otras áreas que están ubicadas en el Estado Miranda, particularmente, en el Distrito Sucre y en el Distrito Guaicaipuro. Estos Distritos, al igual que los de los Valles del Tuy, del Valle Guarenas-Guatire y de Barlovento, están gobernados por Concejos Municipales autónomos dentro del esquema municipal de la República, regulado en la deficiente Ley Orgánica de Régimen Municipal, y que al ejercer su autonomía, rompen totalmente con las posibilidades de metropolización de la capital.

B. Los gobiernos mal estructurados.

Pero además de tener gobiernos disímiles, como signo de la crisis de la metropolización, esos gobiernos locales están también mal estructurados, y ello se origina en un elemento central, la colegialidad, sobre el cual debemos meditar, a los efectos de futuras reformas del régimen local.

En Venezuela, en la actualidad, seguimos el esquema de gobiernos locales basados en el sistema del régimen colegiado. Estimamos, de entrada, que con gobiernos locales dirigidos por órganos colegiados, simplemente, es imposible gobernar una gran ciudad, y mucho menos, con varios gobiernos disímiles dirigidos por varios órganos colegiados.

Sean quienes sean los que ejerzan los cargos de concejales, mientras tengamos un sistema puro de elección por representación proporcional de minorías en amplísimas circunscripciones electorales y toda la ciudad se maneje por órganos colegiados, el régimen político local permanecerá igual de deficiente en la capital.

Insistimos, no es posible administrar una gran ciudad con órganos colegiados, donde las decisiones se toman por mayoría, derivada de votaciones originadas en negociaciones y concesiones. Lo cierto es que ninguna gran ciudad se administra por órganos colegiados; tienen, sin duda, órganos colegiados, pero de carácter deliberante, legislativo y de control, pero no como entes administradores o de gestión. Las grandes ciudades, en efecto, se administran por órganos ejecutivos, alcaldes, por ejemplo, electos o designados, asistidos por órganos deliberantes para la formulación de políticas.

Pero la situación deficiente de gobierno local colegiado, está agravada en Caracas. En efecto, sería grave si tuviéramos un solo gobierno colegiado para toda el área, pero es mucho más grave, si tenemos varios gobiernos colegiados en el área metropolitana. Un sistema de gobierno colegiado pudo ser bueno a mitades del siglo pasado, cuando la ciudad estaba conformada por unas cuantas manzanas del casco central, pero no puede ser adecuado en la situación actual, donde la ciudad es mucho más que el Distrito Federal, territorialmente hablando, y donde existe una colegialidad múltiple por la existencia de varios gobiernos locales diseminados en el área metropolitana.

C. El sistema no uniforme de gobierno.

Pero la crisis de metropolitanización, no sólo surge de esos gobiernos disímiles y mal estructurados, sino también de que no hay un gobierno

uniforme en la capital. Como se señaló, no sólo no existe un gobierno integral para toda la región capital, donde Caracas está inmersa, sino que tampoco existe un gobierno para toda el área metropolitana. Insistimos, tenemos varios gobiernos con autonomía, pero no hay una auténtica metropolitanización del gobierno de la capital.

No significa esto que no se hayan realizado esfuerzos por plantearse algunos problemas con enfoque metropolitano, pero han sido esfuerzos locales limitados. Por ejemplo, el Convenio de la Policía Metropolitana de 1969 y el Convenio de la Mancomunidad Urbanística de 1972, en los cuales se hicieron, en concreto, diversos esfuerzos por lograr la integración del área. Con posterioridad ha habido acciones municipales y nacionales aisladas en relación al área, al darse a determinados servicios un tratamiento administrativo único en el área metropolitana. En 1979, por otra parte, se dictó el Decreto N° 473 del 27-12-79 mediante el cual se definió el área metropolitana a los fines de la coordinación de las actividades de los organismos públicos en materia de servicios públicos, atribuyéndose al gobernador del Distrito Federal el carácter de Comisionado Especial para el Area Metropolitana; y en 1982 se suscribió un Convenio de Mancomunidad para el transporte público de pasajeros.

Pero sin duda, frente al panorama derivado de la crisis de la metropolitanización, que nos muestra una realidad ineficiente, conforme a la cual no podremos obtener los resultados buscados en cuanto al tratamiento global de los problemas de la capital, es decir, frente a la crisis del centralismo metropolitano, surge la necesidad ineludible y que tenemos que enfrentar en el futuro, de estructurar un gobierno y una administración metropolitana, para toda el área de la capital, lo cual, por otra parte, es la tendencia universal, junto con un sistema de gobierno también integral para toda la región capital. En este último sentido es que, por ejemplo, se formuló en fecha reciente la propuesta de creación de un Estado Caracas, en toda el área de la región capital.

3. El Centralismo del Estado y la Crisis de Descentralización Política.

Además, de la crisis de regionalización y metropolitanización, el otro elemento de la crisis institucional de la capital, es la crisis de des-

centralización política, la cual, por otra parte, constituye un proceso general que se observa en todo el país.

No sólo hemos visto, en las últimas ocho décadas, un progresivo decaimiento del Federalismo, sino que también hemos visto un progresivo decaimiento del municipalismo y, paralelamente, una creciente tendencia al centralismo o a la centralización nacional, lo cual ha provocado el vaciamiento de competencias estatales y municipales.

Ahora bien, esta crisis de descentralización, que insistimos, es de todo el país, nos plantea dos aspectos que mencionábamos al inicio: la existencia de poderes locales poco representativos y poco participativos.

En efecto, los Concejos Municipales, no es un secreto, no representan realmente a las comunidades que los han elegido. Hemos pensado en que una de las causas de la ausencia de representatividad, es la forma de elección de los concejales por listas cerradas, y por ámbitos territoriales excesivamente amplios. Pensemos, por ejemplo, en el caso del Distrito Federal: tenemos un Concejo Municipal de 25 concejales, electos por representación proporcional en todo el Distrito, de entre listas cerradas y bloqueadas presentadas por los diversos partidos. El resultado de esa elección es que no hay una auténtica representación local. Lo mismo sucede en el Distrito Sucre del Estado Miranda, donde el Concejo Municipal de 13 miembros, electos en un ámbito territorial excesivamente amplio, no representa realmente a las comunidades electoras.

Frente a esta situación, se ha planteado, como solución, el establecimiento de la elección uninominal de los concejales, y como fórmula intermedia, la elección, por ejemplo, en el Distrito Federal, de dos o tres concejales por cada parroquia, de manera que cada ámbito parroquial elija directamente dos o tres representantes, y, así, conformar un Concejo Municipal que sea representativo.

Pero el otro elemento de la crisis de descentralización política de los gobiernos locales en la capital, es la crisis de participación. En efecto, los Concejos Municipales que elegimos están excesivamente alejados de la co-

munidad, porque el ámbito territorial que abarcan es excesivamente amplio. Pensemos solamente en el Distrito Federal: el hecho de que actualmente exista un solo cuerpo representativo para todo el Distrito Federal nos lleva a la conclusión de que, realmente, las comunidades no participan en el gobierno local. Por ejemplo, casi sería impensable que el Concejo Municipal del Distrito Federal, llegue a ocuparse realmente de la conservación de las calles de las poblaciones del Litoral Central, situadas al este de Naiguatá. Pienso que el Concejo tendría siempre problemas demasiado graves a la vista en el casco central, para poderse ocupar de aquellos problemas.

Por ello, como consecuencia de esta crisis de participación y representatividad política, se ha formulado la propuesta de crear un Estado Vargas, para el logro de una autonomía para el área del Litoral Central, que siente la ausencia de los programas públicos del Distrito Federal.

La propuesta de la creación de un Estado Vargas se fundamenta, en efecto, en la búsqueda, por las comunidades del Litoral Central, de una autonomía, representación y participación política, que actualmente no tienen en el régimen del Distrito Federal, conducido por un gobernador y por un solo Concejo Municipal en Caracas; y en el convencimiento de que con este esquema institucional, el Departamento Vargas seguirá olvidado.

Pero hacia ello no sólo apunta la propuesta de creación de un Estado Vargas, sino también, otras propuestas formuladas con anterioridad, consistentes en la creación de otro Concejo Municipal para el Departamento Vargas. Por tanto, en realidad, ha habido dos ideas que han surgido de esta crisis de descentralización política en la capital: una, el establecimiento, en el Distrito Federal, de dos Concejos Municipales, uno en el Departamento Libertador y otro en el Departamento Vargas; y otra, que se separe del Distrito Federal el territorio del Departamento Vargas, y en su lugar, se establezca el Estado Vargas.

III. LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGION CAPITAL.

Ahora bien, frente a la crisis de centralismo regional y metropolitano que hemos comentado, y de descentralización política, sin duda, se nos

plantea como urgente la necesaria reforma institucional de la región capital y de Caracas. Esta, para poder ser gobernada eficientemente, como entidad metropolitana y con poderes locales descentralizados, requiere de una profunda reforma institucional que queremos comentar, analizando, en primer lugar, las bases para una reforma de la región capital y del área metropolitana de Caracas, y en segundo lugar, las exigencias de esas reformas.

1. Bases para la reforma.

Para plantear las bases de la reforma institucional de Caracas debemos insistir en los tres elementos que hemos formulado: la indispensable estructuración de un gobierno único para toda la región capital; la necesaria metropolitanización del área metropolitana de Caracas y la descentralización política del gobierno local de Caracas.

Tal como lo hemos planteado en la propuesta que hemos elaborado conjuntamente con otras personalidades vinculadas a los problemas de la capital, y que fue expuesta por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, con ocasión de los 415 años de Caracas, en julio de 1982:

“No olvidemos que Caracas, la capital, no sólo está formada por el Departamento Libertador del Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda, sino que también forma parte de la misma, el Distrito Guaicaipuro del mismo Estado. La vida de la capital, además, está íntimamente vinculada al Litoral Central, es decir, al Departamento Vargas del Distrito Federal, con el cual forma una unidad; a los Distritos de los Valles del Tuy, a los Distritos del Valle Guarenas-Guatire y a los Distritos de Barlovento, en el Estado Miranda. Esas cinco áreas territoriales deben formar una sola unidad político-territorial que equivale a la actual región capital, para lo cual debe establecerse un sistema único de gobierno. Llámese Estado Caracas o Miranda, llámese Distrito Federal o tenga cualquier otra denominación, ese territorio de la región capital, tiene que estar a cargo de un único gobierno regional, descentralizado, con todos los poderes necesarios para asumir el desarrollo de la Gran Capital”.

“Este sistema político-administrativo de toda la región capital, estaría compuesto por una autoridad ejecutiva, un Gobernador de la nueva entidad regional, y una Asamblea Legislativa cuyos miembros serían electos por votación popular”.

“Este nuevo gobierno regional, además, tendría como fundamento un sistema de competencias que hagan posible la convergencia de un doble proceso político que existe a la base de la reforma propuesta: por una parte, un proceso de integración política de la región con una concentración de competencias propias del manejo de una gran metrópolis, como Caracas; y por la otra, un proceso de descentralización política, para establecer, dentro de esa gran unidad político-territorial de la región capital, diversos y escalonados gobiernos locales. Ello requiere de una sabia distribución de competencias, que está a la base de la reforma propuesta”.

“Dentro de esa unidad política territorial de la región capital, en efecto, habría un sistema de gobierno local a dos niveles: un primer nivel, compuesto por cinco grandes autoridades locales situadas, la primera en el Gran Valle del Avila; la segunda en el Litoral Central; la tercera en el Valle Guarenas-Guatire; la cuarta en los Valles del Tuy y la quinta en el área de Barlovento”.

“Estas cinco grandes autoridades locales, tendrían competencias específicas para el gobierno y administración de sus áreas territoriales y estarían compuestas por sendas autoridades ejecutivas, unos alcaldes, con funciones administrativas y de gobierno local, y sendos Concejos Municipales, con funciones netamente deliberantes, legislativas y de control. Tenemos que superar, en nuestra gran ciudad, la administración colegiada de la actualidad, que está conspirando contra la eficiencia administrativa local, y tanto los alcaldes como los concejales, en estas cinco grandes áreas territoriales, serían electos por votación popular”.

“Pero dentro de cada una de las cinco grandes unidades político-administrativas que conformarían la región capital, habría una multiplicidad de autoridades locales menores, como pequeños gobiernos municipales, con competencias específicas para las diversas localidades”.

“Tenemos que hacer realidad la democracia participativa, y ello sólo es posible, descentralizando el poder y acercando la autoridad municipal a los ciudadanos; y en la capital tenemos que dar el ejemplo. Sólo descentralizando la autoridad local, en un sistema integral e integrado de gobierno regional y metropolitano, es, que las comunidades de la gran ciudad podrán ejercer el gobierno local”.

“Estas pequeñas entidades locales estarían a cargo de Juntas Municipales con un número muy reducido de miembros, entre 3 y 7, electos por votación popular, y tendrían ámbitos territoriales de acción relativamente reducidos. Por ejemplo, el área del Litoral Central, es decir, del actual Departamento Vargas, además de su alcalde y Concejo Municipal antes indicado, tendría muchas autoridades municipales como las indicadas, por ejemplo, en Carayaca, Catia La Mar, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Naiguatá y otros. Asimismo, por ejemplo, en la unidad territorial del Gran Valle del Avila, además del alcalde de Caracas y del Concejo Municipal global, habría pequeñas entidades locales no necesariamente iguales a las actuales parroquias del Departamento Libertador, o a los actuales municipios del Distrito Sucre, pero con áreas territoriales cónsonas con la identificación de la población a la región que habitan”.

“Ya la ciudad capital es otra. Tenemos que convencernos de ello, por lo que el gobierno que necesita también tiene que ser otro”.

“Tenemos, con imaginación, que idear el sistema de gobierno de la nueva Caracas, y esta es una tarea de todos los caraqueños, es decir, de todos los que han hecho de nuestra capital, su ciudad. Lo que es cierto, es que no puede continuar el actual esquema político-municipal de la ciudad, concebido en otras épocas y para otra ciudad”.

Veamos, entonces, separadamente, las bases de estas reformas.

A. La estructuración de un gobierno único para la Región Capital.

La región capital, compuesta por los territorios del actual Distrito Federal y Estado Miranda, sin duda, requiere de un tratamiento político-administrativo uniforme e integral. Así ha sucedido con todas las grandes

capitales del mundo y sus áreas regionales y basta citar los dos ejemplos más destacados: la reforma del gobierno regional y local del gran Londres y de la región de París.

La región capital ya no puede seguir escapando de esta tendencia universal de tratamiento integral de las áreas regionales de las capitales, y con imaginación, debe ser dotada de un sistema único de gobierno y administración, capaz de conducir y gerenciar toda la región.

Como se señaló, la región capital está compuesta por cinco grandes áreas territoriales, íntimamente vinculadas y ligadas entre sí, que exigen la integralidad de su tratamiento, debido a las interrelaciones que entre ellas existen.

Esas cinco áreas son las siguientes:

1) **El Gran Valle del Avila**, es decir, el área metropolitana de Caracas, compuesto por el Departamento Libertador del Distrito Federal, parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del mismo Distrito Federal; y el Distrito Sucre del Estado Miranda, y parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado Miranda;

2) **El Litoral Central**, compuesto básicamente por el Departamento Vargas del Distrito Federal;

3) **Los Valles del Tuy**, compuesto por los Distritos Urdaneta, Lander, Paz Castillo e Independencia del Estado Miranda, y parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado Miranda;

4) **El Valle Guarenas-Guatire**, compuesto por los Distritos Zamora y Plaza del Estado Miranda;

5) **El Area de Barlovento**, compuesta por los Distritos Brión, Acevedo y Páez del Estado Miranda.

Todo ese territorio, compuesto por esas cinco áreas tiene que estar sometido a un solo gobierno y administración regional, que sustituya a los

dos gobiernos disímiles actuales: el del Distrito Federal y el del Estado Miranda.

Este gobierno regional dentro de un esquema de descentralización general del país, tendría las competencias regionales básicas para la conducción de la región: planificación económica y social de la región, ordenamiento territorial de toda la región, e inversión pública en las obras y actividades de escala regional.

Esta fórmula de un solo gobierno para toda la región capital podría lograrse de dos maneras: anexando el Estado Miranda al Distrito Federal, convirtiendo a toda la región capital en Distrito Federal; o anexando el Distrito Federal al Estado Miranda, convirtiendo a toda la región capital en un solo Estado Miranda o Estado Caracas. En ambos casos se requeriría de una reforma radical, sea del régimen del Distrito Federal, sea del régimen de los Estados dentro del Sistema Federal de nuestro país, pues la nueva entidad de gobierno regional, ni tendría éxito con el actual sistema de gobierno del Distrito Federal, ni con el actual sistema de gobierno y administración de los Estados federados.

Además, eliminar el Distrito Federal, implicaría una Enmienda Constitucional, dado que se trata de una entidad de rango constitucional, regulada en el Artículo 12 de la Constitución. En cambio, la fusión del Estado Miranda al Distrito Federal podría realizarse en los términos autorizados por el Artículo 10 de la propia Constitución.

Otra fórmula para la estructuración de un gobierno y administración regional, sería también, la suscripción de un acuerdo o convenio entre los Gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda, aprobados por el Senado y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda, en el cual se establezcan las bases del mismo. Esta fórmula, sin embargo, sería más débil que la antes planteada.

B. La metropolitanización del régimen de Caracas:

Un único gobierno municipal para el Area Metropolitana.

Pero además del gobierno único a nivel regional, el área metropolitana de Caracas, es decir, **la zona urbana del Gran Valle del Avila**, como toda área metropolitana, también requiere de un régimen único, tanto de gobierno (político) como de administración, que comprenda toda el área y que sustituya la fragmentación político administrativa actual. Esto permitiría, ante todo, la prestación más eficiente de los servicios públicos de ámbito metropolitano, por unidades metropolitanas. Esto resulta indispensable para servicios públicos como los de transporte, educación, salubridad, asistencia social y para actividades públicas como la regulación y planificación urbanística, que requiere, además, una coordinación con los servicios que presten las entidades nacionales.

Esto, por otra parte, es la tendencia universal. Por ello, con razón, se ha dicho que el primer y principal problema de nuestro tiempo, es el problema de la metropolitización. Esta situación la han sufrido y vivido todos los países del mundo, por lo que tuvieron que construir fórmulas metropolitanas para gobernar y administrar las grandes ciudades agobiadas por la fragmentación territorial. En la formulación de soluciones ha habido ciudades precursoras. La primera de ellas fue Tokio, que en 1943 transformó un régimen disperso de 38 gobiernos locales, en un solo gobierno metropolitano que, sin embargo no eliminó los locales, sino que distribuyó las competencias. Otra muy importante experiencia fue la de Toronto, ciudad en la cual también se estableció un régimen metropolitano, transformando la fragmentación municipal precedente.

Las soluciones han sido diversas, a veces se ha establecido un gobierno global, en otros casos se ha conservado los preexistentes, integrados con un nuevo nivel metropolitano. En todo caso, lo cierto es que en todas las experiencias de grandes ciudades contemporáneas se ha verificado una gran reforma institucional, con mucha imaginación y voluntad política.

También se han efectuado otras soluciones menores y más débiles que sin haber estructurado un gobierno y administración metropolitanas, han acudido a la sola coordinación de servicios, mediante los llamados Distritos especiales metropolitanos, fórmula que, en grandes ciudades, se ha utilizado en Estados Unidos, para la atención de servicios concretos, co-

como el de transporte o de educación. En particular, en esta orientación, como fórmula de uniformización o metropolización de transporte, sustitutiva de la fragmentación geográfica local, desde hace años se ha planteado en Caracas la necesidad de creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte, entre el Poder Nacional y las municipalidades actuales, sin éxito. Ha sido sólo en 1982 cuando se ha establecido un Convenio de Mancomunidad para atender la organización del servicio.

En otras grandes ciudades, para metropolizar las actividades públicas, se ha recurrido a la fórmula de suscribir convenios entre las diversas entidades locales, pero convenios de gran envergadura, aliento y poder político. Por ejemplo, en San Francisco, se constituyó la Asociación de los Gobiernos del Área de la Bahía de San Francisco, que controla y dirige toda el área; en Washington, el Consejo de Gobiernos Metropolitanos de Washington; y en New York, el Consejo Regional Metropolitano que abarca toda la ciudad y que coordina las autoridades locales del área. Lo mismo ha sucedido en Europa en las ciudades de los Valles del Rin y el Ruhr. En todos estos casos, se trata de convenios de gran importancia entre todas las autoridades locales de una metrópoli, para la metropolización de servicios y actividades.

Otras fórmulas se han concretado a la coordinación de entidades a nivel estrictamente local. La experiencia de las mancomunidades ha sido múltiple, y en Caracas debe destacarse el caso de la llamada Mancomunidad Urbanística. Por último, otras fórmulas de metropolización han consistido en la asunción por el Poder Nacional de algunos servicios metropolitanos. Esta fórmula es contraria al régimen local, y como ejemplo debe citarse a la Ley que creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano como instituto autónomo nacional, experiencia que es un ejemplo de centralismo, pues a través de ella, es el Poder Nacional el que ha asumido las competencias locales.

En todo caso, para formar un gobierno metropolitano como hemos planteado, resulta necesaria la reestructuración completa de los gobiernos locales existentes en un área metropolitana. Para ello ha habido dos fórmulas de gobiernos metropolitanos que deben tenerse en cuenta.

En primer lugar, la fórmula del gobierno único, que supone la abolición de todos los poderes locales existentes, en favor de un gobierno único. Se trata de la figura de la anexión, que fue una fórmula muy común durante el siglo pasado en Europa, pero que ya no se utiliza en el mundo contemporáneo. La última gran experiencia de anexión, fue la de Moscú en los años sesenta, viable por la autocracia, pero que no resulta posible en un sistema político democrático. Ciertamente es una fórmula que permitiría la metropolitanización, pero con sacrificio de la descentralización política y de la participación. Por tanto, la anexión no es una fórmula aceptable.

En segundo lugar, se plantea la fórmula del gobierno metropolitano a dos niveles, que combina la metropolitanización con la participación política. Esta experiencia ha sido calificada como el prototipo deseable por la Conferencia de Areas Metropolitanas que se celebró en Toronto en 1967 y donde se estudiaron todas las experiencias de áreas metropolitanas del mundo.

Conforme a esta fórmula de gobierno a dos niveles, los gobiernos locales en pequeñas áreas territoriales permanecen, y se crea, además, un nuevo gobierno metropolitano, como nuevo escalón a nivel de toda el área metropolitana. Esta es la fórmula concreta que se ha aplicado en Londres, París, Tokio y Toronto. Si se quiere, se trata de una especie de Federación de Municipios en la cual se produce una división de funciones, entre los aspectos que pertenecen a un régimen estrictamente local, para las pequeñas colectividades locales, con competencia en los aspectos esencialmente locales, y luego los que pertenecen al nuevo nivel de gobierno metropolitano, con competencias metropolitanas. Esta fórmula del gobierno a dos niveles, es la que permite conciliar, la metropolitanización con la representatividad y participación política, es decir, con la descentralización política que es la otra base de la reforma, que queremos plantear.

C. La descentralización política del régimen de Caracas.

En efecto, no sólo tenemos que regionalizar el gobierno de la región capital y metropolitanizar el gobierno y administración del área metropolitana de Caracas, sino que paralelamente tenemos que establecer un sistema de descentralización política en la ciudad. Este segundo aspecto, tam-

bién exige que formulemos algunas premisas para luego analizar las fórmulas posibles.

En efecto, ante todo se plantea la necesidad de hacer más representativos los poderes o niveles locales o municipales. A medida que ascendamos o concentremos como resultado de la regionalización y metropolitización, tenemos que descender en materia de poder político, local y municipal, si es que queremos que el municipio sea, conforme lo define el Artículo 25 de la Constitución, la unidad política, primaria y autónoma, dentro de la organización nacional. Si realmente debe ser esa unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional, tenemos que descender del municipio para acercarlo a la comunidad, para lo cual habría que plantearse, por supuesto, la reforma radical de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No debe olvidarse que, lamentablemente, esta es una ley centralista, que no reformó realmente el régimen local, sino que, consolidó el viciado régimen anterior, centralizando aún más el proceso local.

Para concebir una fórmula tendiente a lograr la descentralización política tanto en el área metropolitana de Caracas, como en las otras cuatro grandes áreas territoriales que conforman la región capital, es necesario conciliar, precisamente, la regionalización y metropolitización con la descentralización política, mediante, la creación de muchas autoridades locales en las áreas, para los asuntos estrictamente locales. Debe desarrollarse, así, un proceso paralelo de centralización regional y metropolitana y de descentralización política local. Para ello resulta necesario delimitar las competencias correspondientes a los tres niveles, de manera de llevar al ámbito regional, las competencias necesariamente regionales; al ámbito metropolitano las competencias necesariamente metropolitanas, como abastecimiento de agua, electricidad, alcantarillado, transporte, planificación urbana, policía; y llevar al nivel local múltiple, constituido muy cerca de las comunidades, las competencias de control administrativo y de mantenimiento.

Imaginémonos, por ejemplo, como una fórmula de reordenación municipal del área metropolitana de Caracas, la creación de un gobierno y administración para toda la gran área metropolitana en Caracas, con un al-

calde electo como autoridad ejecutiva y un gran Concejo Municipal Metropolitano, y paralelamente, el establecimiento de múltiples Juntas Municipales en áreas equivalentes o menores a cada parroquia del Distrito Federal, y a los municipios del Distrito Sucre, por supuesto, con muy pocos concejales, tres a siete, por ejemplo, para ocuparse de los asuntos estrictamente locales, y promover así, no sólo el auto gobierno sino la participación política.

Por ello, además, sería necesario, llevar aún más hacia abajo, el proceso político local, hacia las vecindades o comunidades, estableciendo Juntas Comunales con atribuciones propias del ámbito comunal. Pero no se trata de establecer las clásicas Juntas Comunales designadas a dedo por los Concejos Municipales, sino de establecer un real elemento participativo a nivel comunal y vecinal, a cargo de las Juntas de Vecinos o Promejoras de las urbanizaciones y barrios. Por ello, cuando se discutió la Ley Orgánica de Régimen Municipal, propusimos que las Juntas de Vecinos debían tener el carácter de Juntas Comunales, de manera que fueran reales mecanismos de participación y no sólo instrumentos de presión. Lamentablemente, el movimiento vecinal ha sido distorsionado y se lo ha utilizado como instrumento político, manipulado para presionar. No olvidemos que es muy fácil presionar, para que, por ejemplo, un Concejo tome una decisión de la cual sólo responde ese Concejo. Al contrario, démosle responsabilidad a las Juntas de Vecinos, pues es claro que sólo se puede participar teniendo responsabilidad. Para ello, hemos pensado en que a las Juntas de Vecinos o de Barrios, deben ser investidas del carácter de Junta Comunal, de manera que las decisiones que tomen sean de su responsabilidad así como de la responsabilidad personal de quien las tome. Con responsabilidad habría participación y no simplemente presión que es lo que estamos viendo en buena parte del movimiento vecinal de la capital.

2. Las exigencias de la reforma.

Frente a esas bases de reforma antes comentadas, la exigencia fundamental para su realización está en combinar, la regionalización y la metropolitanización de la capital, con la descentralización política y con el régimen de capitalidad, porque Caracas, no sólo es un área metropolitana, sino la capital de la República.

A. La regionalización política de la capital.

Ante todo, la región capital debe conformarse como una sola unidad político-administrativa, con autonomía dentro de nuestro régimen federal. Como se dijo, habría dos fórmulas para ello: o hacer de toda la región capital un Distrito Federal, con régimen particular; o hacer de la misma un solo Estado, llámese Estado Miranda o Estado Caracas.

En todo caso, esta nueva entidad tendría un sistema de gobierno con un órgano ejecutivo, un gobernador de la entidad, y un órgano legislativo, cuyos miembros serían electos por votación popular.

a. La opción por la fórmula del Distrito Federal.

Si se opta por la fórmula del Distrito Federal, para el régimen de toda la región capital, habría que fusionar el Estado Miranda al Distrito Federal, ampliándolo, mediante un convenio celebrado entre los gobernadores de los actuales Distrito Federal y Estado Miranda, aprobados por el Senado y por la Asamblea Legislativa de dicho Estado, conforme se prevé en el Artículo 10 de la Constitución. En esta forma, para la organización político-administrativa de este nuevo Distrito Federal, la Ley Orgánica del mismo que prevé la Constitución (Artículo 12) da toda la libertad necesaria al Legislador Nacional para establecerlo y regularlo, y para establecer un régimen de descentralización política y administrativa de gran aliento.

Esta ley podría prever que el gobernador del Distrito Federal siga siendo designado por el Presidente de la República, conforme a la peculiaridad que en los Estados Federales tiene la sede de los Poderes Nacionales, y que la Asamblea Legislativa de todo el Distrito, se elija por votación universal, secreta y directa, mediante un sistema combinado de elección de diputados regionales; un número de ellos por representación proporcional en toda el área, y otro número, por elección uninominal o quasinominal en cada una de las cinco grandes entidades municipales en las cuales ha de dividirse el Distrito Federal (equivalente a la región capital).

La Constitución exige que en la Ley Orgánica se deje a salvo la autonomía municipal, y ello se haría en esas cinco grandes áreas territoriales

que formarían ese nuevo Distrito Federal: el área metropolitana de Caracas en el Gran Valle del Avila; el Litoral Central; los Valles del Tuy; el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento. En cada una de esas cinco áreas, como se verá, se establecería un sistema de gobierno municipal a dos niveles, con entera autonomía.

b. La opción por la fórmula de un Estado Miranda o Estado Caracas.

La otra opción para establecer un régimen único, de carácter político-administrativo para toda el área que hoy conforma la región capital, sería mediante la estructuración, en ella, de un nuevo Estado dentro de la división político-territorial de la República, llámese Estado Miranda o Estado Caracas, y que tenga el régimen de autonomía de los Estados que prevé la Constitución en sus Artículos 16 y siguientes.

Esta fórmula, sin embargo, exigiría, ante todo, de una Enmienda Constitucional, para eliminar el Distrito Federal que es creación del Texto Fundamental (Artículo 12), y poder configurar la nueva entidad estatal. Pero además, exigiría una transformación radical del régimen general de los Estados de nuestra Federación.

La forma federal del Estado Venezolano ha sufrido de una carga centralista que ha conspirado contra la autonomía de los Estados. Por ello, en la actualidad se nos presentan con una autonomía inútil pues se los ha vaciado de competencias sustanciales. Pensar en la fórmula de un Estado, para organizar la región capital, por tanto, implicaría, además, transformar en general, en toda la República, el régimen de los Estados para hacerlos verdaderas entidades políticas descentralizadas; y exigiría, también, que se ponga en marcha un proceso de descentralización de competencias nacionales hacia los mismos, en los términos que autoriza el Artículo 137 de la Constitución.

Sólo en esa forma, el Gobernador del nuevo Estado podría ser electo, por votación popular, y la Asamblea Legislativa del mismo, cuyos miembros serían también electos en la forma antes indicada, tendrían funciones que ejercer.

c. El abandono de la fórmula del Estado Vargas.

La ausencia de autonomía de las comunidades del Departamento Vargas del Distrito Federal, ha provocado la búsqueda de una autonomía política para el mismo, y como fórmula se han señalado dos: la creación de un Concejo Municipal en dicho Departamento, o la creación en dicho territorio de un nuevo Estado: el Estado Vargas.

Ambas fórmulas deben descartarse pues la primera, aisladamente considerada, complicaría el panorama institucional del actual Distrito Federal; y la segunda, sería contraria a las exigencias de regionalización apuntadas, que deben conducir, al contrario, hacia la estructuración de un solo gobierno en toda la región capital.

En efecto, crear un Concejo Municipal más, dentro del actual Distrito Federal, complicaría el panorama institucional analizado, por la deficiencia del régimen del Distrito Federal que anotábamos anteriormente, derivadas de los problemas de la autonomía compartida entre el Gobernador y el actual Concejo Municipal. Esa fórmula daría lugar, no a dos administraciones paralelas, como en la actualidad, sino a tres administraciones, agravándose sin duda, el panorama institucional de la capital. En esta forma, la única posibilidad que habría de crear un nuevo Concejo Municipal para el Departamento Vargas y darle autonomía a ese territorio, sería a través de una reforma radical del régimen del Distrito Federal, que es el mismo de hace 100 años. Un nuevo Concejo Municipal para el Litoral Central, tal como se señala más adelante, sería posible si se establecen autoridades locales autónomas en las cinco grandes áreas territoriales de la región central. El Litoral Central, equivalente a buena parte del Departamento Vargas, sería una de ellas, y allí se establecería un alcalde, electo, como autoridad ejecutiva, y un Concejo Municipal como órgano deliberante, legislativo y de control. Ello exigiría una reforma total de la Ley Orgánica del Distrito Federal, pues no tendría sentido reformar esa ley, sólo para crear un Concejo Municipal más. El régimen que ella regula, hemos dicho, requiere una transformación radical.

Ahora bien, como alternativa para la autonomía del Departamento Vargas se ha planteado otra idea, y es la creación de un nuevo Estado Var-

gas, lo cual ha adquirido fuerza política en todas las comunidades del Litoral Central, hasta el punto de constituirse en una idea fuerza respecto de la cual, hay consenso en los partidos políticos y organizaciones representativas de grupos interés. Esa idea parte, sin duda, de un hecho real: la necesidad que tiene el Departamento Vargas de una participación y representatividad políticas, y por eso, se piensa que la creación de un Estado es la solución para la crisis de descentralización política. Sin embargo, pensamos que un nuevo Estado Vargas, creado en el territorio del actual Departamento Vargas, rompería las exigencias de regionalización a la cual nos referíamos anteriormente. Debe quedar claro que el régimen de Caracas, al estar situado en la región capital, exige darle una solución institucional a toda la región capital, como la que hemos señalado por lo cual la idea de crear un Estado Vargas, debería quedar totalmente descartada.

Sin embargo, la misma propuesta aislada de crear un Estado Vargas requeriría solucionar otros problemas previamente. En efecto, la idea de un Estado para el Departamento Vargas origina necesariamente, las siguientes preguntas, que deben provocar respuestas serias.

¿Qué Estado vamos a crear como Estado Vargas? ¿Un Estado más, dentro del esquema federal de los Estados actuales de la República, con las deficiencias anotadas, con el vaciamiento de su contenido que se ha producido, sin competencias, con una autonomía inútil como la que tienen en la realidad, y que los ha convertido en reductos de activistas políticos, que muchas veces los propios partidos políticos desconocen?

Pensamos que no vale la pena crear un nuevo Estado Vargas dentro del mismo esquema de los Estados actuales, porque no nos solucionaría el problema de la falta de descentralización política. Antes, sin duda, habría que comenzar por hacer un enorme esfuerzo de revitalización del Federalismo, de reestructuración del ámbito estatal, de definición y de otorgamiento de competencias a los Estados en materia de desarrollo económico, de desarrollo social, y de ordenación del territorio, para que tengan real poder y competencia. Exigiría, además, un enorme esfuerzo de descentralización política nacional hacia los Estados, y aplicar un artículo de la Constitución que está olvidado, y que nunca se ha aplicado, el Artículo

137, que permite al Congreso, mediante ley, descentralizar competencias hacia los Estados y municipios. Este es el único artículo del texto fundamental donde se usa la palabra “descentralización” y nunca se ha aplicado. Hemos hecho en Venezuela lo contrario: hemos centralizado competencias estatales y municipales.

Por tanto, crear un Estado Vargas, exigiría, replantearse el esquema estatal del país, reformular los poderes y las competencias estatales, y hacer de nuevo, al gobernador, un real agente del Poder Central, un real gobernador de lo que suceda en el Estado, y que en definitiva, gobierne el Estado. Pensamos que si no se plantea el problema en esos términos, no sería sensato crear un Estado Vargas dentro del esquema tradicional de los Estados.

Quedaría además pendiente, en todo caso, el planteamiento constitucional relativo a determinar, cómo se crea un nuevo Estado en el régimen de la Constitución de 1961. En efecto, la Constitución vigente parte del supuesto de que existen 20 Estados y no prevé la posibilidad de creación de nuevos Estados, salvo por la vía de la transformación de Territorios Federales en Estados, conforme al Artículo 113 del texto.

La creación de un nuevo Estado implicaría quitarle territorio a alguna entidad territorial: si se trata de Territorios Federales la solución de que puedan convertirse en Estados está prevista en la Constitución; en cambio, si se trata de las otras entidades político-territoriales, los Estados o el Distrito Federal, la forma de crear un nuevo Estado con parte de sus territorios no está regulado en la Constitución. Esta prevé, en efecto, en su Artículo 10 la posibilidad de cesiones de territorios entre Estados, y entre un Estado y el Distrito Federal. Con la creación de un Estado Vargas, como el proyectado, no habría cesión territorial, porque el Distrito Federal no cedería territorio a ningún ente territorial preexistente, y no podría ceder territorio a una nueva entidad que se crearía por ley. Además, no existe en la Constitución ningún artículo que permita al Congreso dictar una ley, creando un nuevo Estado en un área territorial, que es de otro Estado o del Distrito Federal. Por ello, estimamos que la Constitución no prevé la posibilidad ni la forma de crear en nuestra organización territorial, un nuevo Estado, en parte del territorio de otro Estado o del Distrito Federal.

Sin embargo, este escollo tendría solución, pues ese sería un auténtico campo de una Enmienda Constitucional, que tendría que reformular completamente el régimen de la capital.

B. La metropolitanización de la capital y la autonomía municipal dentro de la Región Capital.

La segunda exigencia de la reforma planteada, además de la regionalización política de la capital, está en la metropolitanización de Caracas y en el establecimiento de la autonomía municipal en toda la nueva entidad regional.

En efecto, hemos señalado que todo el territorio que se compone ahora por la región capital (Distrito Federal y Estado Miranda) debe dividirse en cinco áreas municipales, con gobierno local autónomo, y una de ellas debe ser el área metropolitana de Caracas.

a. La autoridad municipal en las cinco áreas territoriales de la Región Capital.

En efecto, estas cinco áreas serían las siguientes, ya mencionadas: el Litoral Central; el Gran Valle del Avila; los Valles del Tuy; el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento.

En cada una de esas áreas territoriales, debe garantizarse la autonomía municipal, y establecerse un gobierno local a cargo de autoridades ejecutivas y legislativas. Así, en cada una de ellas habría un alcalde, electo por votación popular, como autoridad ejecutiva; y Concejos Municipales, cuyos miembros también serían electos por votación universal, directa y secreta mediante fórmulas variables en cuanto al número de sus componentes y con la aplicación de sistemas mixtos: un número de concejales electos por sistema de representación proporcional, por toda el área respectiva; y otro número electo por votación uninominal, por cada una de las divisiones municipales menores que la compongan.

En todo caso, en esas cinco áreas territoriales de la región capital, el gobierno y administración de las mismas correspondería a un alcalde, que

sería la autoridad ejecutiva, superándose la administración municipal colegiada tradicional, la cual es inoperante en las grandes áreas urbanas. Por ello, el Concejo Municipal que existiría en cada una de esas cinco áreas territoriales, no sería un órgano administrativo, sino de carácter deliberante, legislativo y de control, mediante un sistema claro de separación de funciones.

En todo caso, como se ha dicho, una de esas cinco áreas territoriales municipales mayores sería el área metropolitana de Caracas, compuesta por el Departamento Libertador y parte del Departamento Vargas del Distrito Federal y por el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda. La integración necesaria e indispensable de esta área en una sola entidad municipal, es esencial en el régimen de gobierno y administración de Caracas, bajo el signo de la metropolitanización.

b. El gobierno único municipal para el Area Metropolitana de Caracas.

En efecto, para la metropolitanización del régimen de Caracas debe crearse, ante todo, una entidad metropolitana, que con la debida autoridad municipal y administrativa gobierne y administre toda el área metropolitana y, en particular, de inmediato, todo lo que es, actualmente, el Departamento Libertador del Distrito Federal y parte de su Departamento Vargas, y en el Estado Miranda, su Distrito Sucre, y parte de su Distrito Guaicaipuro.

Esta entidad metropolitana como se dijo, debe ser una autoridad político-territorial municipal descentralizada, con autonomía y poder local. Para ello, tiene que estar formada por autoridades electas ejecutiva y legislativa. Como se dijo, tiene que tener una autoridad ejecutiva unipersonal, un alcalde, electo por votación popular, para lo cual nuestra democracia ya está lo suficientemente madura. La designación por el Poder Central del alcalde de la capital debe ser desechada, pues ello nos llevaría a la absurda situación actual en breve plazo, de tener dos administraciones metropolitanas.

Pero además del alcalde electo, la entidad metropolitana debe contar con un órgano colegiado, electo, es decir, con un Concejo Municipal de carácter deliberante, legislativo y de un control, sin funciones administrativas.

En este Concejo Municipal Metropolitano, eventualmente podría haber representantes del Poder Nacional, sin voto, para conciliar la metropolitanización y la descentralización político-territorial, con la capitalidad. No olvidemos que la existencia de la capital plantea y ha planteado en la historia institucional de todos los países, la necesidad de estructurar un régimen especial para la capital. En algunos casos se ha creado una entidad sin autonomía local, y en la mayoría de las capitales se han estructurado sistemas intermedios, donde la autonomía local se limita con una interferencia del Poder Nacional por el hecho de tener, este, su sede en la capital. En algunos sistemas federales, por ejemplo, el Distrito Federal, no tenía autonomía local, como era el caso del Distrito de Columbia en los EE.UU., donde la legislación del Distrito la dictaba el Congreso de la Unión, y donde la autoridad ejecutiva y administrativa del Distrito, la ejercía el Presidente de los Estados Unidos. En otros casos se estableció un sistema intermedio, como ha sido tradicionalmente el de Venezuela y el que tenía Río de Janeiro, formado por un Gobernador designado por el Presidente de la República, y un Concejo Municipal electo. Sin embargo, en otros casos, la autoridad metropolitana o regional no tenía autonomía local. Por ejemplo, París tuvo un sistema de múltiples consejos electos a nivel local, pero no en el Gran París, hasta hace unos años cuando por primera vez en cien años se eligió un alcalde de París, por sufragio universal, y cuya modificación reciente ha originado una polémica política de gran importancia.

Por tanto, una forma de conciliar la metropolitanización y descentralización con la capitalidad en Caracas sería, no el sacrificio de la elección del alcalde de la ciudad y de los concejales, sino ubicar, en un Concejo Municipal Metropolitano electo, con competencias muy claramente determinadas, con voz pero sin voto, algunos representantes del Poder Nacional.

*C. La descentralización y participación política en la
Región Capital y en Caracas.*

La democracia participativa, que es una de las exigencias de perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, no puede hacerse realidad, sin una descentralización política de manera que se acerque la autoridad local a los ciudadanos. Por ello, la reforma propuesta conlleva una multiplicación de autoridades locales en áreas territoriales reducidas, con competencias municipales, bien delimitadas.

a. La multiplicación de autoridades locales menores.

En efecto, además de la regionalización de Caracas, también se plantea, como exigencia de reforma, la descentralización y participación política en la capital, y en toda la futura entidad política de la región capital, lo que conduce a lo mencionado anteriormente: a la multiplicación de las autoridades locales que deberían funcionar en el área metropolitana y en las cuatro restantes grandes áreas municipales. Tenemos que crear, así, muchas Juntas Municipales, en todo el territorio de las mencionadas cinco grandes áreas, de manera que cada comunidad tenga su autoridad municipal, colegiada, estas sí, integradas por un número reducido de miembros, de 3 a 7 personas que se ocupen de los aspectos estrictamente locales, en áreas territoriales pequeñas.

No olvidemos que en Venezuela nunca hemos hecho una reforma del régimen local. Nosotros arrastramos un régimen local del siglo pasado, y en este siglo, nuestros gobiernos no han tenido imaginación en la reforma institucional del régimen local; nunca lo hemos reformado y, lamentablemente, la oportunidad de reforma que pudo significar la sanción de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, se perdió, porque ella lo que hizo fue consolidar el régimen anterior. Debemos convencernos de que nuestro país es otro al de hace 30 ó 40 años, que exige que nos planteemos nuevos esquemas de régimen local distintos a los que hemos venido arrastrando: por ejemplo, ese esquema planteado de la creación de múltiples autoridades locales en comunidades pequeñas dentro de una gran ciudad, para conciliar la metropolitanización con la participación política, es el esquema ensayado en todas las grandes ciudades contemporáneas, que se gobiernan por una autoridad a nivel metropolitano y, paralelamente, por muchas autoridades locales pequeñas.

*b. Los gobiernos locales menores en el Área
Metropolitana de Caracas y el Litoral Central.*

En esta forma, por ejemplo, en el área metropolitana de Caracas, integrado por el Gran Valle del Avila, además de la autoridad municipal metropolitana: el Alcalde de Caracas y el Concejo Municipal de toda el área, su territorio se dividiría en pequeñas demarcaciones territoriales, con autonomía municipal y competencias para asuntos estrictamente locales.

Así algunas parroquias actuales del Valle de Caracas, como La Pastora o La Candelaria podrían configurar estas autoridades municipales a cargo de Juntas Municipales electas en forma uninominal en sus respectivos territorios. Otras parroquias, deberían, a su vez, ser subdivididas en varias entidades municipales menores, como sucedería con la Parroquia Sucre o el Recreo, por ejemplo, cada una con su autoridad local electa.

En el mismo sentido, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, algunos de sus actuales municipios podrían continuar como autoridad local, a cargo de una Junta Municipal electa, pero otros requerirían de una subdivisión en varias de ellas. Piénsese, por ejemplo, en el Distrito Sucre del Estado Miranda. Allí habría que establecer varias demarcaciones territoriales a cargo de autoridades locales distintas: por ejemplo, Las Mercedes y su área de influencia; El Cafetal con todas las urbanizaciones circundantes; Prados del Este y las urbanizaciones circundantes, etc.

En todas esas pequeñas áreas locales, existiría una Junta Municipal electa, y entre ellas y la autoridad municipal metropolitana, tendría que establecerse una sabia distribución de competencias que permitan convivir el proceso de metropolitanización con el de la descentralización, dentro de un sistema eficiente de prestación de servicios públicos y de mantenimiento, para mejorar la calidad de la vida.

En el mismo sentido debería operar la reforma en el Litoral Central. Además de la autoridad municipal global para toda el área del litoral, integrada por un Alcalde y un Concejo Municipal, deberían estructurarse múltiples autoridades locales menores, para los asuntos estrictamente loca-

les o comunales, en las diversas localidades del área: Carayaca, Catia La Mar, Maiquetía, La Guaira, Macuto, Caraballeda, Naiguatá, y otra para el resto oriental de la costa.

IV. LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA.

La reforma propuesta, como se puede observar, forma un todo integral, pues busca el reordenamiento institucional de toda la región capital, y dentro de ella, de las cinco grandes áreas territoriales que la conforman: el área metropolitana de Caracas, el Litoral Central, los Valles del Tuy, el Valle Guarenas-Guatire y el área de Barlovento. El problema de Caracas y su área de influencia, no puede solucionarse efectivamente, con fórmulas de coordinación sino de integración política. Aquellas, en todo caso, no son descartables, pero sólo pueden considerarse como provisionales, para el logro del objetivo general: estructurar un único gobierno para la región capital y en el caso de Caracas, un único gobierno municipal para su área metropolitana.

Todas las reformas legislativas que se hagan, por tanto, deben tender a viabilizar los objetivos generales y no obstaculizarlos.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad institucional de la reforma de Caracas, debemos constatar, ante todo, lo que prevé, en esta materia la Constitución de 1961. Esta establece, en primer lugar, que Caracas es la capital de la República (Artículo 11); en segundo lugar, prevé la existencia de un Distrito Federal, como sede de los Poderes Nacionales (Artículo 12); y en tercer lugar, prevé que en el área metropolitana existen diversas jurisdicciones que pueden ser coordinadas mediante una ley especial (Artículo 11). Este sistema, en efecto, era el existente desde el siglo pasado: la mezcla de la capitalidad con el Distrito Federal, con el agregado de la exigencia de una tímida coordinación.

Ahora bien, frente a esta realidad institucional, crear una región capital, como entidad político-territorial y establecer una entidad metropolitana, con unas características totalmente distintas a la actual, como las que hemos mencionado, exige reformar el sistema institucional y, enmendar la

Constitución para hacer posible la mencionada conciliación, entre la regionalización y metropolización de la capital, con la descentralización política y la capitalidad.

Además de una Enmienda Constitucional, resultaría indispensable modificar sustancialmente, al menos, dos leyes: la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Ante esta situación, sin duda, la reforma propuesta puede realizarse teniendo en cuenta dos variables: una de largo plazo y otra de corto plazo.

1. Las reformas de largo plazo.

Sin duda, pueden considerarse como reformas de largo plazo, las que implican Enmiendas Constitucionales, o las que conllevan a reordenamiento territorial con variación de los límites de las entidades políticas que actúan en la región capital: el Distrito Federal y el Estado Miranda.

A. La creación de la Región Capital como Entidad Político-Territorial.

Hemos señalado que el establecimiento de una sola entidad político-territorial en la región capital, con un gobierno único regional, podría realizarse estableciendo un nuevo Distrito Federal en toda la región o un nuevo Estado Miranda o Caracas, en la misma región.

En efecto la primera posibilidad sería la de estructurar un nuevo Distrito Federal, pues en definitiva, Venezuela es un Estado Federal, y las Federaciones han dado una experiencia muy rica en el mundo contemporáneo, que debemos asimilar. Pero, por supuesto, se trataría de crear un nuevo Distrito Federal totalmente distinto al actual, no sólo en su área territorial, pues abarcaría toda la región capital, sino en su organización y sistema político. Del actual, por tanto, sólo conservaría el nombre.

Para lograr que tenga un territorio igual a toda la región capital, tendría que producirse la cesión de los territorios pertinentes del Estado

Miranda al Distrito Federal. Esta cesión prevista en la Constitución expresamente (Artículo 10) exigiría que la misma tenga aprobación del Senado y de la Asamblea Legislativa del Estado Miranda. Pero además de tener un nuevo territorio, el Distrito Federal propuesto tendría también una nueva organización y sistema político. Por tanto, cuando hablamos de un nuevo Distrito Federal, del actual Distrito Federal sólo conservaría el nombre. Esta nueva organización política y administrativa implicaría el establecimiento de un gobierno a tres niveles: un primer nivel regional, a cargo de un Gobernador y una Asamblea Legislativa regional; un segundo nivel, a cargo de cinco autoridades municipales en las cinco áreas en las cuales se divide la región capital, cada una con un Alcalde y un Concejo Municipal; y un tercer nivel, compuesto, dentro de cada una de las cinco áreas territoriales mencionadas, por muchos gobiernos locales, con un nuevo esquema y división territorial, en los términos que antes hemos comentado.

Para establecer un nuevo Distrito Federal, como ese, con imaginación, no sería necesaria una Enmienda Constitucional, porque la Constitución dispone que existe un Distrito Federal, y dispone la coordinación de jurisdicciones en el área metropolitana, que no necesitan ser las actuales, sino que pueden ser las muchas pequeñas jurisdicciones territoriales que pueden existir dentro del nuevo esquema planteado. Si sería necesaria una cesión territorial, y la reforma de las Leyes Orgánicas del Distrito Federal y de Régimen Municipal.

La otra vía para la reforma institucional de la región capital consistiría en la creación de un nuevo Estado: el Estado Caracas o Estado Miranda. Esta fórmula sería más complicada, porque requeriría de una Enmienda Constitucional para eliminar el Distrito Federal, y reformar el sistema estatal para darle al nuevo y a los viejos Estados, una realidad distinta, tal como también lo hemos señalado anteriormente.

Por otra parte, quedarían descartadas en todo caso, las fórmulas incompletas, que más bien complicarían el panorama actual, como la fórmula de la creación de un Estado Vargas en el Departamento Vargas del Distrito Federal.

B. La creación del Área Metropolitana de Caracas como Entidad Político-Territorial Municipal.

Independientemente de la creación de la región capital, como entidad político-territorial, dentro del esquema propuesto, otra reforma de largo plazo, sería la creación del área metropolitana de Caracas como nueva entidad político-territorial municipal.

Hemos señalado que el área metropolitana de Caracas está formada por parte del territorio del Distrito Federal y parte del territorio del Estado Miranda, a cargo, actualmente de autoridades distintas reguladas por leyes diferentes. Hacer de todo ese territorio una sola entidad, exigiría reformar los límites territoriales del Estado Miranda y del Distrito Federal, mediante sesiones territoriales aprobadas por el Senado y la Asamblea Legislativa del Estado Miranda.

2. Las reformas de corto plazo.

Con vistas a la reforma global propuesta, pueden efectuarse reformas en el corto plazo para preparar el esquema general de largo plazo.

Esas reformas se harían simultáneamente en los siguientes textos legislativos: la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y exigirían la sanción de una nueva ley: la Ley de Coordinación de las jurisdicciones que actúan en el área metropolitana de Caracas.

Además, tendrían que reformarse las Leyes de Régimen Municipal y de División Territorial del Estado Miranda por su Asamblea Legislativa.

A. La reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

La Ley Orgánica del Distrito Federal debería ser reformada conforme a los siguientes criterios:

1. El establecimiento de una autoridad territorial única para todo el actual Distrito Federal, compuesta por un gobernador, designado por el

Presidente de la República, y una Asamblea Legislativa del Distrito, con funciones estrictas y exclusivamente legislativas, deliberantes y de control, compuesta por un número reducido de miembros, electos por votación popular.

2. La división político-territorial del actual Distrito Federal en dos municipalidades: una ubicada en el Litoral Central, en casi todo lo que forma parte del Departamento Vargas y otra en el Valle del Avila, en lo que es el Departamento Libertador, y en parte del Departamento Vargas (parte de la Parroquia Carayaca).

Cada una de esas municipalidades estaría gobernada por autoridades municipales ejecutivas y legislativas, a cargo, respectivamente, de un Alcalde, electo por votación popular y un Concejo Municipal, también electo por votación popular mediante un sistema mixto de representación proporcional y uninominal. Los Concejos Municipales no tendrían funciones administrativas.

3. Cada una de las dos municipalidades, que conformarían el Distrito Federal, se dividiría a su vez en múltiples autoridades locales menores, a cargo de Juntas Municipales colegiadas, integradas por un número reducido de miembros entre 3 a 7 según la población o territorio, electos por votación popular en forma uninominal.

Esta división político territorial exigiría un estudio de carácter poblacional, físico y cultural, de manera que las áreas territoriales que se establezcan respondan a la realidad actual y futura de crecimiento de las comunidades, así como a la identificación de la población con el área que ocupan.

4. Para el funcionamiento de este sistema institucional a tres niveles: el nivel superior del Distrito y los dos niveles municipales, debe regularse una sabia distribución de competencias, de manera que cada área territorial tenga sus competencias apropiadas: las áreas territoriales menores en los asuntos estrictamente locales; las dos municipalidades en los asuntos metropolitanos, y el área general, en las competencias globales del territorio del Distrito.

Dentro de esa distribución de competencias deben merecer especial atención, las competencias tributarias y la distribución de recursos públicos.

B. La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Aparte de las innumerables reformas que requiere la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta debe ser reformada de manera que permita el establecimiento de un régimen municipal especial y específico para el Estado Miranda, en virtud de encontrarse, en su territorio, parte de la capital de la República.

Esta reforma debería permitir la posibilidad del establecimiento de un gobierno municipal a dos niveles, de manera que puedan integrarse las diversas autoridades municipales en el Estado, coordinables a los efectos del área metropolitana de Caracas. No se olvide que la Ley Orgánica es excesivamente uniformizante y no permite su variación mediante las leyes estatales, prohibiendo, además, que se creen autoridades municipales varias en áreas que configuran una continuidad urbana.

En esta forma, al permitirse un régimen específico para el Estado Miranda, se establecería un sistema municipal por la Asamblea Legislativa del Estado que seguiría las líneas de la reforma que hemos señalado, incluyendo la posibilidad de autoridades locales ejecutivas, los alcaldes, para las divisiones municipales del primer nivel territorial.

C. La reforma de las Leyes de División Territorial y de Régimen Municipal del Estado Miranda.

En virtud de la reforma señalada de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Asamblea Legislativa del Estado Miranda tendría que reformar su Ley de División Territorial y su Ley de Régimen Municipal, conforme a los siguientes criterios:

1. La división político-territorial del Estado se haría en un sistema municipal de dos niveles.

Un primer nivel, integrado por cuatro áreas territoriales a cargo de autoridades municipales ejecutivas y legislativas, es decir, alcaldes y Concejos Municipales, electos ambos por votación popular. Los Concejos Municipales no tendrían funciones administrativas. Este primer nivel municipal, se establecería en las siguientes cuatro grandes áreas: la primera, en el territorio del actual Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro, en el Gran Valle del Avila; la segunda, en los Valles del Tuy, en los actuales Distritos Urdaneta, Lander, Paz Castillo, Independencia y parte del Distrito Guaicaipuro; la tercera, en el Valle Guarenas-Guatire, en los Distritos Plaza y Zamora; y la cuarta, en el área de Barlovento, en los Distritos Brión, Acevedo y Páez.

Un segundo nivel municipal, estaría formado por múltiples autoridades locales en áreas territoriales reducidas, dentro de cada una de las cuatro áreas municipales antes mencionadas, a cargo de Juntas Municipales integradas por un número reducido de miembros (3 a 7) electos por votación popular.

2. La Ley de Régimen Municipal del Estado, conforme a lo que establezca la Ley Nacional, debe prever una sabia distribución de competencias entre los dos niveles municipales antes mencionados, de manera que en el nivel menor, queden los asuntos de estricto carácter local o comunal.

Dentro de estas regulaciones, deben preverse también, normas de distribución de competencias tributarias y de los recursos financieros del Estado en las diversas autoridades locales.

D. La sanción de una Ley de Coordinación de Jurisdicción en el Area Metropolitana de Caracas.

El área metropolitana de Caracas, conforme a lo mencionado anteriormente, estaría formada por lo que actualmente es el Departamento Libertador del Distrito Federal, y los Distritos Sucre y parte de Guaicaipuro del Estado Miranda. De acuerdo a las reformas antes señaladas, en el futuro, esa área territorial, estaría bajo la jurisdicción de dos grandes autoridades locales: la municipalidad de Caracas (Departamento Libertador del ac-

tual Distrito Federal y parte de su Departamento Vargas) a cargo de un alcalde de Caracas, como autoridad ejecutiva y de un Concejo Municipal, como autoridad legislativa; y la municipalidad formada en el Estado Miranda, por lo que actualmente es el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro del Estado, a cargo, también, de un alcalde, como autoridad ejecutiva y de un Concejo Municipal, como autoridad legislativa.

La ley establecería un sistema de coordinación entre esas dos autoridades municipales con composición institucional similar y que formarían el sistema institucional del área metropolitana.

Además, debería establecer la mencionada ley el sistema de coordinación de estas autoridades municipales con el Poder Nacional.

V. CONCLUSION

Caracas, sin duda, necesita de una urgente reforma institucional para mejorar la calidad de la vida de sus habitantes y poder controlar su crecimiento. Con el régimen institucional que tiene, que data del siglo pasado, seguirá siendo una ciudad ingobernable y seguirá provocando la frustración de todos los que de la mejor buena fe, pretendan gobernarla.

Por ello, es urgente la estructuración de un sistema nuevo de gobierno de la capital que permita atender las tres exigencias políticas contemporáneas de la ciudad: la regionalización política de la región capital; la metropolitanización política del área metropolitana de Caracas; y la descentralización y participación política en los diversos ámbitos municipales.

Sin embargo, por supuesto, una reforma institucional de una gran ciudad, no es fácil. Requiere, no sólo de una claridad de objetivos despojados del inmediatismo político-partidista, sino de una gran voluntad política de llevarla a cabo. En nuestro país, esta voluntad política está ligada al consenso. Una reforma de la envergadura de la propuesta, no puede realizarse sin el consenso de todas las fuerzas políticas de importancia en la vida nacional.

Pero además, una reforma como la esbozada requiere de estudios e investigaciones que rebasan lo jurídico. No se trata, sólo, de hacer leyes o de reformar otras, sino que exige estudios poblacionales, geográficos, ambientales, urbanos y económicos que deben estar a la base de la implementación de la reforma. De resto, corremos el riesgo de caer en la improvisación y, como consecuencia, de complicar aún más el panorama institucional de la capital.

CAPITULO III

EL REGIMEN JURIDICO DE TRANSPORTE TERRESTRE Y DE LOS SISTEMAS RAPIDOS DE TRANSPORTE (METRO)

I. INTRODUCCION

La iniciación de las operaciones del Metro de Caracas a comienzos de 1983 ha puesto en evidencia la necesidad ineludible de establecer un cuerpo normativo que regule este sistema rápido de transporte de personas.

Ello, sin embargo, plantea varios problemas de índole jurídico. En primer lugar, la determinación exacta de la competencia pública en materia de transporte terrestre, transporte urbano y transporte por Metro. Ha surgido la discusión tradicional de si la competencia es nacional o municipal y ello debe determinarse claramente.

Por otra parte, en segundo lugar, se plantea el problema de la regulación de un sistema rápido de transporte o Metro, independientemente del transporte superficial o integrado a un sistema global metropolitano de transporte.

Para analizar estos aspectos, así como la solución dada por el Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, hemos creído conveniente estudiar, separadamente: en primer lugar, el régimen constitucional de las competencias públicas en materia de transporte público de personas; en segundo lugar, el transporte público de personas como com-

petencia nacional o municipal y sus consecuencias; en tercer lugar, el régimen del Metro como transporte rápido de personas y las normas del Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte; y en cuarto lugar, las bases de una legislación del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas.

II. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS PUBLICAS EN MATERIA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PERSONAS.

1. *El régimen de la Constitución de 1961 y el sistema de distribución de competencias*

La Constitución de 1961 en materia de transporte público de personas, establece un régimen de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal.

En efecto, la Constitución atribuye al Poder Nacional una competencia general en materia de transporte terrestre, al establecer en su Artículo 136, Ordinal 20, lo siguiente:

“Es de la competencia del Poder Nacional... lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias”.

Además, el mismo Artículo 136, Ordinal 21 de la Constitución agrega que también compete al Poder Nacional:

“...los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios”.

La Constitución de 1961 no estableció expresamente en el Artículo 30, como competencia municipal, referencia alguna respecto de los

“transportes urbanos”, como sí lo hicieron las Constituciones de 1947 y 1953. Sin embargo, en virtud de la asignación constitucional de competencia en materia de tranvías urbanos y cables aéreos de tracción, así como del carácter enunciativo del Artículo 30 del texto, es evidente que los Municipios tienen competencia en materia de transporte urbano, por ser una de las materias propias de la vida local.

Ahora bien, existiendo una concurrencia de competencias, la distribución de la misma entre el Poder Nacional y los Municipios, de acuerdo a la Constitución, es la siguiente:

1. Corresponde al Poder Nacional el establecimiento de la legislación básica en materia de transporte terrestre, y en cuanto a la reglamentación y concesión de los servicios de transporte terrestre, tiene competencia general cuando se presta mediante vías férreas, sea en ámbitos urbanos o extraurbanos, y competencia específica, si el servicio es de carácter extra urbano, sea cual fuere el sistema de transporte.

2. Corresponde a los Municipios la reglamentación y concesión de los servicios de transporte urbanos, en particular, los cables aéreos de tracción y tranvías urbanos, salvo que se trate de servicios de transporte urbano por medio de las vías férreas, en cuyo caso la competencia es nacional.

Debe señalarse que el sistema de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre, según el carácter extra urbano o urbano del servicio, ha sido admitido por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en su sentencia de 6 de mayo de 1970, en la cual declaró la nulidad de algunos artículos del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre por colidir con la Constitución. En esa sentencia la Corte señaló lo siguiente:

“... la división del servicio en dos categorías, urbano y extra-urbano, y la consiguiente facultad que tienen en sus casos, los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que conforme al Reglamento el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando el se realiza en el ámbito de la

localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, ese carácter, con arreglo a lo establecido por el Artículo 30 de la Constitución y el Artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal. Por consiguiente, partiendo de esa previsión reglamentaria, en el caso examinado, el transporte colectivo es un servicio público local y, en consecuencia, materia de la competencia municipal, cuya libre gestión corresponde a los Concejos Municipales, por hallarse comprendida dentro de la autonomía del Municipio, conforme a lo establecido por el Artículo 29, Ordinal 2º de la Constitución. En tal virtud, por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público”.

Aparte de la confusión terminológica en que incurre la sentencia, entre circulación y transporte, la Corte sin duda, acoge el criterio de distribución de competencias en materia de servicios de transporte terrestre, entre el Poder Nacional y los Municipios, dependiendo del carácter extraurbano o urbano del servicio. Ese es el criterio, también, de la Procuraduría General de la República en Dictámen de 1962, cuando señala que “... consideramos que el servicio público de transporte reviste carácter municipal cuando se efectúa dentro de los límites del territorio sobre el cual tiene competencia tal ente, pues la posibilidad de otorgar concesiones se justifica por ser cometido de la entidad que la otorga, la prestación del servicio público objeto de la concesión” (véase **Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962**, Caracas 1963, pág. 125); y ha sido el criterio que nosotros hemos sostenido desde hace años (véase Allan R. Brewer-Carías, **Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestre**, Caracas 1965, y **Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas**, Caracas, 1971).

Sin embargo, como queda dicho, no siempre la distribución de competencias en materia de transporte terrestre urbano o extra-urbano, corresponde exactamente al nivel municipal o nacional; sino que como se ha visto, la Constitución establece una excepción general: el servicio de transporte terrestre, cuando se presta mediante sistema de vías férreas, sea urbano o extraurbano es siempre de competencia nacional, conforme al Artículo 136, Ordinal 21 de la Constitución.

2. *Los antecedentes constitucionales en el sistema de distribución de competencias*

El sistema de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre, antes mencionado, tiene sus antecedentes, en nuestro sistema constitucional, que se remontan a la Constitución de 1925.

En efecto, el texto fundamental de 1925 se estableció por primera vez en nuestras Constituciones, dentro de la reserva al Poder Nacional “todo lo relativo a ... los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos, cuya concesión y reglamentación compete a las respectivas municipalidades” (Art. 15, Ordinal 16). Además, a las Cámaras Legislativas Nacionales se le asignó la competencia para, mediante ley, “... aprobar o negar los contratos para la construcción de vías férreas, cables aéreos de tracción” y para legislar sobre “...ferrocarriles, caminos nacionales y el tráfico por ellos de vehículos de tracción mecánica” (Artículo 78, Ordinales 6º y 18).

Por su parte, las Municipalidades tenían competencias para “organizar sus servicios de ... tranvías urbanos y demás de carácter municipal”.

De este texto aparece claro el sentido de la distribución de competencias: los transportes urbanos por tranvías eran de la competencia municipal; los sistemas extraurbanos de transporte terrestre de la competencia nacional, y en todo caso, los transportes por vías férreas y ferrocarriles de la competencia nacional.

Las Constituciones de 1928 y 1929 siguieron el mismo sistema de distribución de competencias establecido en el texto de 1925, atribuyendo a las municipalidades competencia en materia de transporte urbano por tranvías y al Poder Nacional en materia de transporte por ferrocarriles y cables de tracción.

La Constitución de 1936, siguió el mismo sistema de la Constitución de 1925, pero agregó además, por primera vez en la tradición constitucional, la reserva al Poder Federal de “todo lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y las obras para desembarque en los puertos” (Art. 15, Ordinal 12). La Constitución de 1947 siguió el mismo sentido de la distribución de competencias de los textos anteriores, pero precisándolas, al asignar al Poder Nacional, “todo lo relativo a transporte terrestre...” (Art. 138, Ord. 22); y a los Municipios, la organización de “sus servicios de ... transporte urbanos” (Art. 112, Ord. 1º), por lo que la competencia nacional quedaba reducida a la reglamentación y concesión de los transportes extraurbanos, salvo cuando el servicio se prestare mediante “vías férreas” (Art. 138, Ordinal 16), cuya legislación se atribuía a la competencia del Poder Nacional (Ordinal 25, Artículo 138). La Constitución de 1953, por último, siguió el sistema anterior en sus grandes líneas, pero sujetó el ejercicio de las competencias municipales en materia de servicios de transporte urbano, a su ejercicio “con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (Art. 21, Ordinal 1º).

De lo antes señalado resulta claro el sentido de la regulación de la Constitución de 1961, en esta materia de distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios: el Poder Nacional con competencia genérica en materia de legislación de los transportes terrestres, y en materia de servicios públicos de transporte, con competencia genérica en los que se presten mediante vías férreas y los extraurbanos; los Municipios con competencia genérica en materia de reglamentación y concesión de los servicios de transporte urbanos, salvo los que se presten mediante vías férreas que competen al Poder Nacional.

III. EL TRANSPORTE PUBLICO DE PERSONAS COMO COMPETENCIA NACIONAL O MUNICIPAL Y SUS CONSECUENCIAS

De acuerdo con el régimen mencionado de la Constitución de 1961, la competencia concurrente mencionada entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre, incide sobre los servicios públicos de transporte de personas.

En general, puede decirse que siempre que el servicio público de transporte de personas se preste por medio de vías férreas o siempre que sea extraurbano, su organización, regulación, prestación y concesión, en su caso, corresponde al Poder Nacional; en cambio, siempre que el servicio público de transporte de personas sea urbano, su organización, regulación, prestación y en su caso, concesión, corresponde a los Municipios.

Ahora bien, en cuanto al criterio para determinar si el servicio de transporte terrestre, es urbano o extraurbano, podría tenerse en cuenta el criterio de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, expuesto hace veinte años: "El criterio de interpretación para distinguir cuándo un servicio de transporte es urbano o extraurbano deberá ser el siguiente: servicio urbano de transporte es el que se realiza dentro de los límites de una ciudad determinada y consistirá en el traslado de personas o cosas de un sitio a otro dentro de esos límites. Servicio extraurbano será, por el contrario, el que se realiza entre sitios no comprendidos en los límites de una misma ciudad" (véase *Doctrina Administrativa*, Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963, Caracas 1965, pág. 275.).

Ahora bien, partiendo de la distribución de esa competencia concurrente entre el Poder Nacional y los Municipios en materia de transporte terrestre de personas, deben ahora precisarse las consecuencias, tanto en materia de regulación, como del régimen de prestación del servicio.

1. *El régimen en cuanto a la regulación del servicio público de transporte de personas*

A. La regulación general del transporte terrestre y en particular del extraurbano

Hemos señalado que corresponde al Poder Nacional, todo lo relativo al transporte terrestre (Art. 136, Ord. 20), por lo que las Cámaras Legislativas tienen competencia para legislar en general sobre transporte terrestre, por supuesto, respetando la competencia municipal en la materia la cual abarca, específicamente, la reglamentación de los tranvías o cables de tracción urbanos (Art. 136, Ord. 21).

B. La regulación de los ferrocarriles

Corresponde al Poder Nacional, por otra parte, la legislación concerniente a las vías férreas (Art. 136, Ord. 21) y por supuesto, respecto de todo lo que concierne al transporte de personas por este medio, lo cual se ha regulado, hasta ahora, en la Ley de Ferrocarriles de 2 de agosto de 1957.

C. La regulación del transporte urbano.

Corresponde al ámbito municipal la reglamentación del transporte urbano de pasajeros, y en especial del que se realice mediante tranvías o cables de tracción urbana (Art. 136, Ord. 21). En ese contexto es que tiene que interpretarse la competencia municipal en materia de "transporte colectivo de pasajeros" conforme al Artículo 7, Ordinal 5º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Por supuesto, no corresponde constitucionalmente a los Municipios, la regulación de los sistemas de transporte rápido de pasajeros por el sistema de trenes sobre vías férreas (Metro).

2. El régimen en cuanto a la prestación del servicio de transporte de personas

En cuanto a la prestación del servicio público de transporte de personas, su régimen responde al sistema de distribución de competencias men-

cionado. Por tanto, corresponderá al Poder Nacional o a los Municipios, la regulación, prestación, concesión, determinación de tarifas, policía del servicio, etc., según que el servicio público de transporte sea de competencia nacional (extraurbano o por vías férreas) o de competencia municipal (urbano).

A. La prestación de los servicios de transporte extra urbano

El régimen de la prestación de los servicios públicos de transporte extraurbanos, corresponde a la Administración Nacional.

La prestación del servicio público, por supuesto, podría ser directa por la Administración o mediante concesión. Sin embargo, sólo esta última modalidad encuentra regulación expresa, en el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 14 de mayo de 1981 que establece que “para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgará ...el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extra urbano” (Art. 55).

La prestación del servicio de transporte extraurbano por el Ejecutivo Nacional o mediante concesión, en todo caso, implica que compete a los órganos nacionales todas las atribuciones consecuenciales, y entre ellas, la fijación de las tarifas por el servicio.

B. La prestación de los servicios de transporte de personas por ferrocarriles

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, no sólo la legislación de ferrocarriles corresponde al Poder Nacional, sino que el régimen de la prestación del servicio público de transporte por ferrocarriles o en general, mediante vías férreas, también corresponde al Poder Nacional.

En tal sentido, la Ley de Ferrocarriles de 1957 atribuye al Ministerio de Transporte y Comunicaciones “la construcción, administración y

explotación de los ferrocarriles de la Nación” los cuales están sujetos a dicha Ley, en lo relativo al transporte (Art. 6º).

En cuanto a los ferrocarriles de servicio público, los mismos deben ser construidos por el Estado o por empresas particulares, mediante concesión cuyo otorgamiento es potestativo del Ejecutivo Nacional (Art. 8º).

En todo caso, todo lo relativo a la explotación de los ferrocarriles de servicio público, como vías férreas, material rodante, tarifas, transporte de carga, pasajeros y equipajes, servicio de personal especializado y demás empleados será determinado por los Reglamentos (Art. 12).

Ahora bien, mientras se dicta una Ley que regule específicamente los sistemas de transporte rápido por vías férreas urbanos, el Metro se rige, como servicio público de transporte de personas, por las normas de la Ley de Ferrocarriles, por lo que la competencia respecto de todos los aspectos del servicio corresponden al Poder Nacional, incluyendo la fijación de las tarifas.

En todo caso, debe destacarse que la Ley Orgánica de la Administración Central atribuye al Ministerio de Transporte y Comunicaciones “los ferrocarriles y los sistemas metropolitanos del transporte” (Art. 33, Ordinal 4º), lo cual confirma la competencia nacional en esta materia. Esa misma Ley Orgánica precisa como competencia de ese Ministerio “la fijación de tarifas...de los servicios especificados en este artículo” (Art. 33, Ord. 9º) lo que incluye al Metro.

C. La prestación de los servicios de transporte urbano de personas

Corresponde a los Municipios, como se ha dicho, el régimen de prestación de los servicios públicos de transporte urbano de personas, siempre que no se trate de servicios prestados mediante vías férreas, salvo si se trata de tranvías urbanos. En ese contexto es que debe entenderse la expresión del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuando atribuye a los Municipios competencia en materia de “transporte colectivo de pasajeros” Ordinal 5º.

Por tanto, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre de 1981, por ejemplo, “para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano” (Art. 55).

Los Municipios, en consecuencia, tienen todas las competencias necesarias concernientes al régimen de prestación de los servicios públicos de transporte urbano de personas, incluso, la fijación de las tarifas.

La prestación del servicio público de transporte urbano de pasajeros, en todo caso, puede ser hecha, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por el Municipio en forma directa; organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato; organismos, empresas o fundaciones de carácter estatal o nacional, mediante contrato; y concesiones otorgadas en licitación pública (Art. 12) las cuales se registrarán por las normas generales del artículo 13 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Sin embargo, dice la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuando un servicio público de transporte colectivo de pasajeros “tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional”; agregando que “El Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios”. Por tanto, en los casos de servicios públicos de transporte urbano de personas, cuando se presten a más de un Municipio por un mismo organismo, o tengan o requieran instalaciones ubicadas en más de un Municipio, su régimen deja de ser Municipal y compete al Poder Nacional su regulación, prestación, concesión y fijación de tarifas. Por supuesto, esta norma de excepción se refiere a los servicios públicos de transporte urbano que sean municipales, y no se aplica en modo alguno, por ejemplo, al servicio público de transporte rápido de pasajeros, o Metro, que por ser prestado por vías férreas, su régimen compete directamente al Poder Nacional.

IV. EL REGIMEN DE LOS SISTEMAS RAPIDOS DE TRANSPORTE (METRO)

1. *La competencia nacional*

Los sistemas rápidos de transporte de personas, o Metro, que utilizan trenes que ruedan sobre vías férreas, de acuerdo al ordenamiento constitucional vigente, conforme se ha visto, son de la competencia del Poder Nacional. Es decir, al corresponder al Poder Nacional la regulación y prestación de los servicios de transporte por vías férreas (Art. 136, Ord. 20 de la Constitución), puede decirse, sin lugar a dudas, que también le corresponde la regulación y prestación de los servicios de transporte en Metro, así sean estos prestados en más de un Municipio, y así sean estos de funcionamiento exclusivo en áreas urbanas. Mediante la Ley Orgánica de la Administración Central, además, se atribuyó competencia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en materia de "ferrocarriles y servicios metropolitanos de transporte" (art. 33, Ordinal 4º).

En consecuencia, respecto de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, resulta completamente inaplicable el Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Según hemos señalado, esta norma, al atribuirle al Municipio competencia en materia de "transporte colectivo de personas" (Ordinal 5º), debe interpretarse, necesariamente, dentro del ámbito de distribución de competencias previsto en la Constitución. Así, los Municipios son competentes para regular y prestar los servicios públicos de transporte urbano de personas, siempre que no se trate de servicios prestados en vías férreas, excepto los tranvías urbanos, en cuyo caso si constituyen servicios públicos municipales.

Así la prestación de servicios públicos de transporte por vías férreas, es de la competencia nacional, y la razón para excluir de ese ámbito a los tranvías urbanos, es porque las vías férreas de éstos se instalan en las vías públicas urbanas, que son del dominio público municipal (calles), las

cuales, por tanto, tienen un uso compartido para el transporte por tranvías y otros medios automotores. En cambio, la exclusión de otros medios de transporte urbanos por vías férreas, como el Metro, de la competencia municipal y su asignación a la competencia nacional, radica en que las vías férreas del Metro no se instalan en las vías públicas urbanas (calles), sino en vías de uso exclusivo del sistema, generalmente de carácter subterráneo, y que constituyen bienes del dominio público nacional.

Por tanto, no tendría ningún fundamento, conforme al ordenamiento jurídico vigente, interpretar que los Sistemas Metropolitanos de Transporte son servicios de transporte colectivo de personas de la competencia municipal, por su carácter urbano, conforme al Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; así como tampoco tendría fundamento la interpretación de que sólo cuando un Sistema Metropolitano de Transporte tenga instalaciones en más de un Municipio o se preste por un solo organismo en más de un Municipio, es que sería de la competencia nacional, como lo indica la última parte del mismo Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Se insiste, los Sistemas Metropolitanos de Transporte (Metro), como servicios públicos que se prestan sobre vías férreas de uso exclusivo al sistema, son de la competencia nacional. Por tanto, su régimen debe ser establecido por Ley nacional y su prestación corresponde al Poder Nacional. Así lo hemos sostenido en otro lugar (véase Allan R. Brewer-Carías, "Los Aspectos Legales e Institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte" en el Libro editado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, *Autoridad Metropolitana de Transporte*, Caracas 1979, págs. 11 a 20).

Conforme al ordenamiento jurídico vigente, entonces, estos Sistemas Metropolitanos de Transporte caerían bajo la regulación de la Ley de Ferrocarriles de 1957, la cual, sin duda, es insuficiente, dada las modalidades peculiares de los sistemas. Sin embargo, mientras no se dicte una ley especial que regule estos sistemas, es necesario recurrir a las normas de dicha Ley de Ferrocarriles.

En particular, debe señalarse que el Artículo 1º de dicha ley prescribe que “La construcción y explotación de ferrocarriles en Venezuela, así como las relaciones de derecho a que ello diere lugar, se regirán por la presente ley”, y que además, el Artículo 12 de dicha Ley prescribe que “todo lo relativo a la explotación de los ferrocarriles de servicio público, como vías férreas, material rodante, tarifas, transporte de carga, pasajeros y equipajes, servicio de personal especializado y demás empleados, será determinado en los Reglamentos”. Además, el artículo 1º establece que “El Ejecutivo Nacional ejercerá por órgano del Ministerio de Comunicaciones las atribuciones que le confiere esta Ley”.

Por tanto, en la actualidad, el régimen de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, debe establecerse en los Reglamentos que sean pertinentes, de acuerdo a la Ley de Ferrocarriles, dictados por el Ejecutivo Nacional. En consecuencia, corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la fijación de las tarifas de dichos Sistemas Metropolitanos de Transporte.

Ello, además, está clara y específicamente establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central, al atribuir, en su Artículo 33, competencia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones respecto de “los ferrocarriles y los Sistemas Metropolitanos de Transporte (Ordinal 4º) y para “la fijación de tarifas” de dichos servicios (Ordinal 9º).

Ahora bien, en cuanto al Sistema Metropolitano de Transporte de Caracas, Metro de Caracas, debe señalarse lo siguiente:

En primer lugar, el organismo encargado de su ejecución y operación es la C.A. Metro de Caracas, empresa del Estado en la cual la República tiene una participación mayoritaria cercana al 100%, mediante acciones adscritas al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Decreto N° 2741 de 11 de julio de 1978, G.O. N° 31234 de 21-07-78).

En segundo lugar, la contratación y financiamiento del Metro de Caracas se ha realizado entre otras, de acuerdo a la Ley Especial de Crédito Público de 3 de enero de 1978 (G.O. N° 2124 Extr. de 4 de enero de

1978), y a la Ley-Programa para la contratación y financiamiento del Metro de Caracas de 27 de agosto de 1981 (G.O. 2845 de 27 de agosto de 1981).

En tercer lugar, la empresa Metro de Caracas C.A. ha sido encargada por el Ejecutivo Nacional de realizar las negociaciones y expropiaciones necesarias en ejecución de los diversos Decretos de Expropiación dictados para ejecutar las obras de infraestructura del Metro.

En cuarto lugar, al corresponder al Ministerio de Transporte y Comunicaciones la competencia nacional en materia de Servicios Metropolitanos de Transporte y la fijación de tarifas de los mismos, el Metro de Caracas está sujeto a las regulaciones que dicte el Ministerio y a la fijación de tarifas de los servicios, las cuales deben establecerse conforme a los principios establecidos en el artículo 8 de la Ley Programa para la Contratación y Financiamiento del Metro de Caracas de 27 de agosto de 1981 (G.O. 2845 Extra. de 27-8-81).

2. El proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte

El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, sometió a la consideración de las Cámaras Legislativas, en octubre de 1982, un Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, mediante el cual se busca regular el funcionamiento y la explotación de los mismos (Art. 1º). Esta Ley, sin duda, podría llenar el vacío existente en la regulación de estos sistemas, dada la insuficiencia de la Ley de Ferrocarriles en cuanto a su aplicación a los mismos.

El Proyecto de Ley, sin embargo, incide en el aspecto mencionado de la distribución de competencias entre el Poder Nacional y los Municipios, en una forma por demás impropia, que debemos analizar.

En efecto, el Proyecto de Ley, al regular la prestación de los Servicios Metropolitanos de Transporte, establece que "serán prestados por la Administración Pública Nacional o Municipal directamente o mediante concesión" (Art. 5º).

Además, al regular las **tarifas** de los servicios, establece que serán “aprobadas previamente por el concedente” (Art. 9º) y que “serán puestas en vigencia por el Ejecutivo Nacional o por el Concejo Municipal, según el caso” y publicadas en la Gaceta Oficial correspondiente” (Art. 10).

Por último, al establecer las **multas**, el Proyecto precisa que “serán impuestas por la autoridad administrativa concedente” (Art. 32).

Ante estas normas, que consagran una doble competencia en materia de prestación de los Servicios Metropolitanos de Transporte, a favor del Poder Nacional y de los Municipios, que cambia el régimen vigente, se explican en la Exposición de Motivos del Proyecto en los siguientes términos:

“Segun el artículo 5º, el régimen del servicio será competencia del Poder Nacional o del Poder Municipal. El Proyecto de Ley recoge así lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y obedece a la necesidad de evitar confusiones, incertidumbres y desigualdades que podrían surgir del hecho de que un mismo servicio quedara sometido a diferentes regímenes jurídicos, por estar bajo potestades territoriales autónomas diversas” (pág. 3).

En realidad, la confusión la ha introducido el Proyecto de Ley, pues como ha quedado dicho, los Sistemas Metropolitanos de Transporte son servicios que constitucional y legalmente corresponden al Poder Nacional, en su regulación y prestación, y no competen a los Municipios, por lo que a pesar de ser sistemas de transporte urbanos, no se les aplica el Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por tanto, la prestación y regulación de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, no es de la competencia nacional porque puedan llegar a estar ubicados en más de una jurisdicción municipal, sino porque constitucional y legalmente así está establecido, no correspondiendo, en forma alguna, a los Municipios, la regulación o prestación de los mismos, ni siquiera cuando funcionen en una sola jurisdicción territorial autónoma municipal.

El proyecto de Ley, por tanto, parte de un supuesto errado y es el de la aplicabilidad a los Sistemas Metropolitanos de Transportes, del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lo cual, como ha quedado dicho, no es correcto.

La confusión del Proyecto ha provocado una mayor confusión en la Comisión Permanente de Administración y Servicios de la Cámara del Senado la cual, en su Informe de 11 de noviembre de 1982 para la segunda discusión del Proyecto de Ley, ha querido mejorar el Proyecto de Ley, confundiendo más la situación.

En efecto, al comentar el Artículo 5º del mismo que establece que el servicio será prestado "por la Administración Pública Nacional o Municipal", la Comisión Permanente de Administración y Servicios señala:

"Entiende la Comisión que semejante norma se apoya en lo que dispone el último aparte del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que en materia de servicios públicos atribuye la competencia al Poder Nacional cuando el respectivo servicio es prestado a más de un Municipio o comprende instalaciones ubicadas en más de una jurisdicción municipal. Ahora bien, se considera necesario que el proyecto reproduzca este principio en relación con los servicios metropolitanos de transporte específicamente, pues así se verán más claros el sentido y el fundamento del comentado dispositivo, que en su forma actual resulta de dudosa interpretación".

En base a esta argumentación, la Comisión ha propuesto modificar el Artículo 5º así:

ARTICULO 5º.- "El Servicio Público de los Sistemas Metropolitanos de Transporte será prestado por la Administración Pública Nacional o Municipal, según lo establecido en este artículo.

Cuando el servicio sea prestado en jurisdicción de más de un Concejo por un mismo organismo, entidad o empresa, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional.

Si el servicio fuere prestado en jurisdicción de un solo Concejo, el régimen de aquél corresponderá al Poder Municipal.

La Administración Pública Nacional o Municipal, según el caso, prestará el servicio directamente o mediante concesión”.

La misma confusión está presente en la propuesta respecto del Artículo 7º de añadir a continuación del sustantivo “Administración”, la frase “Pública Nacional o Municipal, según el caso”.

Ahora bien, se insiste, tanto el Proyecto en su forma original como la Comisión Permanente de Administración y Servicios, han incurrido en el error de interpretación, de considerar que los Servicios Metropolitanos de Transporte pueden ser de carácter municipal de acuerdo al ordenamiento constitucional y legal vigente. Se insiste, ello no es así; la regulación y prestación de estos servicios son de la competencia nacional, y nada autoriza en el ordenamiento jurídico vigente, para interpretar que puedan ser de la competencia municipal, ni aun cuando se presten en la jurisdicción territorial de un Municipio.

Por supuesto, tratándose de una competencia nacional, el Congreso, conforme a lo establecido en el artículo 137 de la Constitución, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podría atribuir a los Municipios la competencia en materia de Sistemas Metropolitanos de Transporte, a fin de promover la descentralización administrativa, y regular en la Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte, esa competencia municipal. Para ello, en todo caso, se requeriría de una decisión consciente y deliberada de descentralizar, adoptada por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara durante el proceso de discusión de la Ley.

Ahora bien, en base a todo lo anteriormente expuesto, podemos señalar lo siguiente:

1. De acuerdo a la Constitución y la legislación vigente, la competencia en materia de regulación y prestación de los Servicios Metropolitanos de Transporte, corresponde al Poder Nacional exclusivamente.

2. Es inaplicable a los Servicios Metropolitanos de Transporte lo dispuesto en el Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues estos servicios no tienen carácter municipal.

3. El Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte parte de la premisa errada de que los Sistemas Metropolitanos de Transporte puedan ser de la competencia municipal. Para que ello suceda, sería necesario aprobar la Ley mencionada en la forma establecida en el Artículo 137 de la Constitución, en cuyo caso, se requeriría de una regulación adicional.

En consecuencia, proponemos que el Artículo 5º del Proyecto quede redactado en la forma siguiente:

Artículo 5º. El servicio público de los Sistemas Metropolitanos de Transporte será prestado por la Administración Pública Nacional, directamente o mediante concesión.

4. Por supuesto, otras observaciones fundamentales habría que formular al Proyecto de Ley y que tenderían a cambiar radicalmente su concepción, pues veríamos que lo que debe regularse, en realidad, es el Metro de Caracas integrado a un Sistema de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana. Por ello, en realidad, debería sustituirse el Proyecto de Ley comentado, por un Proyecto de Ley del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas, pues el Proyecto de Ley estudiado por la Comisión es insuficiente e irreal. Insistimos, regula los Sistemas Metropolitanos de Transporte del país, cuando en realidad sólo hay uno solo que requiere la regulación inmediata: el de Caracas.

Pero aún así, no puede ni debe regularse el sistema rápido de transporte o Metro sin coordinar con él el transporte superficial. El Sistema Metropolitano de Transporte, en realidad, no sólo abarca el Metro sino

también el transporte de superficie. Además, regular un Sistema Metropolitano de Transporte exige regular también, el tránsito y la circulación en el Area Metropolitana. Por último, si se trata de Caracas, resulta indispensable establecer mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias nacionales y locales en materia de transporte público, tránsito y circulación.

Por ello, hemos propuesto una reforma que consiste en cambiar el objeto de la regulación de la ley, y normar, por tanto el **Sistema de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas.**

V. BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

En base a lo anteriormente expuesto, propusimos la necesidad de dictar, una Ley del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas, cuyo Proyecto lo elaboramos fundiendo las normas de los siguientes dos Proyectos de Ley:

1. Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en Areas Urbanas presentado al Congreso en 1975 y que tuvo como antecedente el Proyecto de Ley de Coordinación de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana de Caracas elaborado en 1972 por la Oficina Ministerial del Transporte.
2. Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte presentado al Congreso en 1982.

El texto de dicho Proyecto de 25-11-82, es el siguiente:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular el régimen del Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación en el Area

Metropolitana de Caracas y coordinar las competencias que en la materia corresponden a las jurisdicciones municipales que actúan en dicha área, entre sí, y con las que corresponden a los órganos del Poder Nacional.

El Ejecutivo Nacional determinará el ámbito del Área Metropolitana de Caracas y promoverá la adhesión de otras municipalidades de la Región Capital, al Sistema Metropolitano de Transporte, Tránsito y Circulación regulado en esta ley.

Artículo 2º.- Se declara de utilidad pública y de interés social lo referente al transporte, tránsito y circulación terrestres y, en particular, la ejecución de toda clase de obras de superficie o subterráneas para el sistema metropolitano de transporte.

TITULO II

DE LA AUTORIDAD METROPOLITANA DEL TRANSPORTE DE CARACAS

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 3º.- A los efectos de coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del Área Metropolitana de Caracas con competencia en materia de transporte, tránsito y circulación, se crea la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas con personalidad Jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Artículo 4º.- La Autoridad Metropolitana del Transporte del Caracas tendrá competencia en todo lo relativo a la planificación, programación, organización, dirección, coordinación, construcción, regulación, operación y control del transporte, tránsito y circulación terrestres en el Área Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia.

Las atribuciones que en materia de tránsito y circulación, acuerden las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones que rigen la materia al Mi-

nisterio de Transporte y Comunicaciones, serán ejercidas en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia por la Autoridad Metropolitana de Transporte, con excepción de aquellas que correspondan a servicios de carácter nacional, tales como las relativas al registro de vehículos, placas de identificación, permisos y licencias de conductores.

La Autoridad Metropolitana de Transporte de Caracas cumplirá las políticas y normas de carácter general que sobre la materia dicte el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y, en todo caso, se establecerá un régimen de coordinación entre las unidades organizativas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y la Autoridad Metropolitana del Transporte, que asegure la eficacia de las decisiones tomadas a nivel Nacional o Regional.

Artículo 5º.- Sin perjuicio de las atribuciones de carácter general establecidas en el artículo anterior, la Autoridad Metropolitana de Caracas tendrá las siguientes funciones específicas:

- 1.- Elaborar los planes de vialidad, transporte y tránsito y determinar las prioridades correspondientes, a cuyo efecto deberá coordinar esta actividad con los otros organismos competentes en la materia;
- 2.- Adoptar las decisiones relativas a la ordenación del transporte tránsito y circulación terrestres;
- 3.- Determinar los servicios necesarios para el transporte público de personas de carácter superficial y otorgar y revocar las correspondientes concesiones, autorizaciones o permisos;
- 4.- Establecer las rutas de circulación y medios de transporte adecuados, y determinar el número de unidades que deben servirlos así como las normas de seguridad que sean pertinentes;
- 5.- Fijar, dentro del territorio donde tiene competencia, los itinerarios y frecuencias de los distintos medios de transporte, inclusive los itinerarios de transporte extraurbano que se inicien o terminen en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia;

- 6.- La construcción y operación de obras de vialidad urbana, y la construcción e instalación de terminales de transporte colectivo y la regulación de su funcionamiento;
- 7.- Inspeccionar los servicios y actividades relativas al transporte, tránsito y circulación terrestres;
- 8.- Promover la fusión o asociación de empresas de transporte colectivo y su coordinación con otros medios de transporte.

Artículo 6º.- El patrimonio de la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas estará integrado por los siguientes bienes:

- 1º) Los que determine el Ejecutivo Nacional y los que se le incorporen o adquieran en el futuro por cualquier título;
- 2º) El producto de los impuestos y contribuciones especiales que le sean atribuidos;
- 3º) El producto de las tasas, precios y cánones por el uso de instalaciones y estacionamientos y por el tránsito por vías y autopistas urbanas, así como los demás ingresos derivados de cualquiera otros servicios que se presten con motivo del Transporte y Tránsito Terrestres en el Area Metropolitana de Caracas sus zonas de influencia, que le fueren transferidas en virtud de leyes nacionales y Ordenanzas Municipales;
- 4º) Los ingresos por concesiones o autorizaciones;
- 5º) Los ingresos provenientes de la aplicación de las sanciones pecuniarias establecidas en la presente Ley y aquellas otras cuyo producto se le atribuya en leyes nacionales y Ordenanzas Municipales;
- 6º) Los intereses, dividendos y rentas que obtenga por cualquier título;
- 7º) El producto obtenido en operaciones y negociaciones que realice;

- 8º) Las subvenciones y donaciones;
- 9º) Los aportes establecidos anualmente en la Ley de Presupuesto y en las respectivas Ordenanzas de Presupuesto de las Municipalidades del Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia;
- 10.) Cualquier otro ingreso permitido por las Leyes Nacionales, los Reglamentos y Ordenanzas Municipales;

Artículo 7º.- La Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas tendrá las prerrogativas que el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional atribuye al Fisco Nacional, y estará exenta de todos los impuestos, tasas y contribuciones.

Artículo 8º.- La Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas contará con un Consejo Metropolitano de Transporte, con un Director General y con las dependencias y el personal técnico, administrativo y subalterno que sea necesario para su funcionamiento.

CAPITULO II

Del Consejo Metropolitano del Transporte de Caracas

Artículo 9º.- El Consejo Metropolitano de Transporte será en los términos de la presente Ley, la máxima autoridad administrativa del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia.

El Consejo estará presidido por el Ministro de Transporte y Comunicaciones y estará integrado, además por los siguientes miembros principales: El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Ministro de Fomento, el Gobernador del Distrito Federal, el Gobernador del Estado Miranda, un Representante del Concejo Municipal del Distrito Federal, un Representante del Concejo Municipal del Distrito Sucre del

Estado Miranda y el Jefe de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. El Director General será el Secretario Ejecutivo del Concejo con derecho a voz en el mismo.

Artículo 10.- El Consejo Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones:

- 1.- Dirigir la política general en materia de Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres de acuerdo a los lineamientos previamente establecidos por el Ministerio de Transporte y comunicaciones.
- 2.- Aprobar los planes de vialidad, Transporte y Tránsito Terrestres del Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia y los planes y programas de inversiones;
- 3.- Establecer y modificar las tarifas de los servicios de transporte público de personas, las de estacionamientos públicos o privados y las derivadas del uso de instalaciones destinadas al transporte;
- 4.- Aprobar el presupuesto anual de la Autoridad Metropolitana del Transporte a propuesta del Director General;
- 5.- Dictar las normas que requiera la organización y el funcionamiento del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia;
- 6.- Aprobar la organización estructural a nivel de las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades que requiera la Autoridad Metropolitana del Transporte, a propuesta del Director General; y
- 7.- Dictar su Reglamento Interno.

Artículo 11.- El Consejo Metropolitano de Transporte adoptará sus decisiones con el voto favorable de la mitad mas uno (1) de sus integrantes, y en caso de empate decidirá el voto el Ministro de Transporte y Comuni-

caciones. Deberá sesionar con no menos de la mayoría absoluta de sus miembros y en este caso adoptará las decisiones por unanimidad.

Artículo 12.- El Consejo Metropolitano de Transporte estará asesorado por una Junta Consultiva de Transporte Metropolitano, integrado por especialistas calificados en transporte, tránsito y circulación por representantes de los trabajadores, de las empresas prestadoras del servicio y de los usuarios, designados en la forma y número que determine el reglamento de la presente Ley.

CAPITULO III

Del Director General de la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas

Artículo 13.- El Director General será, en los términos de la presente Ley, la máxima autoridad ejecutiva del Transporte, Tránsito y Circulación Terrestres en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia y será de libre nombramiento y remoción, designado por disposición del Presidente de la República en Resolución del Ministerio de Comunicaciones.

Artículo 14.- Corresponde al Director General:

- 1.- Representar a la Autoridad Metropolitana del Transporte y otorgar los poderes para asuntos judiciales o extrajudiciales;
- 2.- Organizar las direcciones, divisiones, departamentos y demás unidades que requiera la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas, previa la aprobación del Consejo Metropolitano del Transporte;
- 3.- Nombrar, contratar, organizar, dirigir y remover los empleados que la Autoridad Metropolitana del Transporte de Caracas requiera dentro del Presupuesto Anual aprobado por el Consejo Metropolitano de Transporte. Cuando por razones de necesidad sea preciso el nombramiento o contratación de nuevos empleados, o incurrir en gas-

tos que no estén dentro del Presupuesto Anual, deberá obtener autorización del Consejo Metropolitano del Transporte;

- 4.- Conocer y decidir acerca de todos los actos, operaciones y negocios que interesen directamente a la Autoridad Metropolitana del Transporte, no atribuidas a otro órgano;
- 5.- Conocer y decidir acerca de las expropiaciones que deban realizarse conforme a lo dispuesto en el Artículo 2º de esta Ley;
- 6.- Ordenar los pagos y autorizar el cobro de las sumas adeudadas por cualquier concepto a la Autoridad Metropolitana del Transporte de acuerdo a lo previsto en el Presupuesto aprobado, en la presente Ley y su Reglamento;
- 7.- Imponer las sanciones a que se refieren los Ordinales 1º y 2º del Artículo 59;
- 8.- Ejecutar las decisiones que, conforme a sus atribuciones adopte el Consejo Metropolitano de Transporte;
- 9.- Todas las atribuciones necesarias para la ejecución de la presente Ley, no atribuidas al Consejo Metropolitano de Transporte.

Artículo 15.- Las decisiones del Director General agotan la vía administrativa.

CAPITULO IV

De los Organismos de Vigilancia

Artículo 16.- El cuerpo de seguridad establecido en los artículos 40 y siguientes de esta Ley y las autoridades de policía municipal y nacional correspondiente, colaborarán con la Autoridad Metropolitana del Transporte en la vigilancia de la aplicación de la presente Ley.

A tal efecto, las referidas autoridades dentro de sus respectivas competencias deberán mantener el control y vigilancia del tránsito, transporte y circulación conforme a las normas técnicas que adopte la Autoridad Metropolitana del Transporte.

CAPITULO V

Del Plan General de Transporte

Artículo 17.- Se deberá establecer, por decisión del Consejo Metropolitano de Transporte, a propuesta del Director General de la Autoridad Metropolitana de Transporte, un Plan General de Transporte del Area Metropolitana de Caracas.

Artículo 18.- El Plan General de Transporte del Area Metropolitana de Caracas contendrá:

- 1.- Una declaración de metas y objetivos que incluya los aspectos físicos, económicos, sociales e institucionales de los servicios de transporte.
- 2.- Una proposición de ordenamiento de los servicios de transporte.

Artículo 19.- El Reglamento determinará lo relativo a la elaboración y aprobación del Plan General de Transporte.

TITULO III

DEL SISTEMA METROPOLITANO DEL TRANSPORTE DE CARACAS

CAPITULO I

Disposición General

Artículo 20.- El transporte colectivo de personas es un servicio público, y en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia, cons-

tituirá un sistema unitario en el que la red de superficie estará enlazada con el sistema rápido de transporte, ampliándose sucesivamente este enlace con todas las líneas de transporte terrestre.

CAPITULO II

Del sistema rápido de transporte

Sección primera

Disposiciones Generales

Artículo 21.- Para los efectos de esta Ley, el sistema rápido de transporte o metro, es aquel sistema de transporte colectivo de personas, que utiliza trenes sobre vías de uso exclusivo que circulan en el ámbito del Area Metropolitana de Caracas y sus alrededores.

Artículo 22.- El sistema rápido de transporte durante el servicio de operaciones sólo podrán interrumpir sus actividades en caso fortuito o de fuerza mayor.

El Ejecutivo Nacional establecerá las modalidades de la jornada de trabajo.

Artículo 23.- El sistema rápido de transporte no podrá ser objeto de paralización, interrupción ni entorpecimiento por causa o con ocasión de conflictos de trabajo, por parte de la empresa concesionaria o de los trabajadores. La huelga no solo procederá en los casos en los cuales la ley especial lo determine. Hasta tanto, los planteamientos sobre condiciones económicas, de trabajo y relaciones sindicales se tramitarán en forma conciliatoria. Agotado el procedimiento conciliatorio sin avenimiento de las partes el Ejecutivo Nacional someterá el asunto a arbitraje obligatorio.

Los planteamientos sobre condiciones económicas, de trabajo y relaciones sindicales se tramitarán en forma conciliatoria. Agotado el procedimiento conciliatorio sin avenimiento de las partes el Ejecutivo Nacional someterá el asunto a arbitraje obligatorio.

Artículo 24.- El Servicio público del sistema rápido de transporte será prestado mediante concesión otorgada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a la empresa del Estado Metro de Caracas C.A.

Sección Segunda

De la concesión del sistema rápido de transporte

Artículo 25.- La concesión del sistema rápido de transporte se otorgará mediante contrato por tiempo determinado. No podrá ser cedida ni traspasada sin autorización del Ejecutivo Nacional, y contendrá las condiciones que indiquen las leyes, el reglamento de esta ley y las que el Ejecutivo considere necesarias.

Artículo 26.- El contrato de concesión contendrá:

- 1.- La descripción detallada de la actividad que será realizada por la concesionaria y su obligación de realizarla a su propio costo y riesgo, dentro de las condiciones de frecuencia, capacidad de los vehículos y otras circunstancias que determine el concedente.
- 2.- Las tarifas iniciales.
- 3.- Las cláusulas relativas al régimen económico-financiero de la concesión.
- 4.- La descripción de las obras a realizar y sus respectivos anteproyectos y proyectos, cuando sea el caso.
- 5.- El plazo de duración de la concesión.
- 6.- La determinación de las garantías que deba prestar el concesionario cuando se considere necesario.
- 7.- La posibilidad de revocar anticipadamente la concesión, debiendo entenderse incluida siempre como causal, aunque no lo esté expresamen-

te, la de prometer u otorgar dádivas u otras ventajas a los funcionarios o empleados públicos que intervengan o hayan intervenido en el otorgamiento o control de la concesión.

8.- Las demás cláusulas que se consideren convenientes al interés general.

Artículo 27.- Las tarifas deberán ser aprobadas previamente por el Ejecutivo Nacional y serán puestas en vigencia mediante su publicación en la Gaceta Oficial de la República.

El reglamento establecerá el procedimiento para la aprobación de las tarifas. En el acto de la concesión podrán fijarse normas sobre la materia, con sujeción a las disposiciones reglamentarias.

Artículo 28.- Las acciones de la empresa del Estado Metro de Caracas C.A. serán nominativas y no podrán ser enajenadas ni gravadas sin la autorización del Ejecutivo Nacional.

Artículo 29.- La empresa concesionaria estará sujeta a los controles administrativos por parte de la Autoridad Metropolitana del Transporte, que determine el Ministerio de Transporte y Comunicaciones sin perjuicio de aquellos de carácter financiero que correspondan a otros organismos.

Artículo 30.- El Reglamento de la Ley establecerá los porcentajes que de los beneficios de la empresa se destinarán a un fondo de reserva para la ampliación y mejoras del Sistema Metropolitano de Transporte.

Artículo 31.- Serán bienes del dominio público de la Nación, las infraestructuras del Metro de Caracas, compuestas por los túneles, las estructuras subterráneas, elevadas o a nivel para estaciones de pasajeros; las estructuras elevadas o explanaciones que constituyen el firme de las vías en aquellas partes del trayecto en que la línea se construya en la superficie; los terrenos que ocupen y aquellos otros donde se ubiquen los patios de estacionamiento y talleres de reparación y mantenimiento de los trenes, los estacionamientos para vehículos, así como también las obras civiles accesorias o complementarias.

Artículo 32.- Las obras de renovación urbana del Area Metropolitana de Caracas que surjan con motivo de la construcción de la vialidad superficial y de infraestructuras o superestructuras del sistema rápido de transporte podrán ser atribuidas por el Ejecutivo Nacional a empresas públicas o privadas en las condiciones que se determinen en cada caso.

Artículo 33.- Las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre las concesiones y que no llegaren a ser resueltos amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela con arreglo a las leyes nacionales.

Sección Tercera

Del Transporte de Pasajeros

Artículo 34.- Toda persona tiene el derecho de servirse del sistema metropolitano de transporte, mediante el pago de la tarifa que corresponda, y la obligación de respetar las normas que se establezcan para preservar la seguridad e integridad del público y de las dependencias e instalaciones, la tranquilidad de los usuarios, la continua y eficaz prestación del servicio, y la moral, la higiene y las buenas costumbres.

En caso de inobservancia de los anteriores deberes, y el cuerpo de seguridad del sistema advertirá al transgresor, y lo retirará por la fuerza si fuere necesario.

Artículo 35.- La empresa concesionaria que presta el servicio de transporte metropolitano devolverá el importe del pasaje al usuario si fuere imposible llevarlo a su destino.

Artículo 36.- El transporte de personas se prestará en condiciones de seguridad, comodidad y regularidad. En consecuencia, se colocarán a la vista del público, todas las indicaciones necesarias y se prestará al usuario la asistencia debida.

Artículo 37.- Los objetos perdidos u olvidados en los trenes o en las estaciones deberán ser consignados por la Administración o el concesiona-

rio en poder de la primera autoridad civil de la parroquia o municipio del lugar donde se los haya encontrado, a los fines previstos en los Artículos 802 y siguientes del Código Civil, si no han sido devueltos a sus propietarios en el transcurso del mismo día o al siguiente en que fueren hallados.

Sección Cuarta

De la responsabilidad civil

Artículo 38.- La empresa concesionaria para la prestación del servicio será responsable por muerte, lesión o cualquier otro daño causado a quien hiciere uso de sus instalaciones o equipos, a menos que pruebe falta de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor.

Las indemnizaciones a que hubiere lugar por estos daños serán determinados en el reglamento de la presente Ley; en ningún caso excederán de cien mil bolívares por cada persona damnificada. Este límite podrá ser modificado por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 39.- Prescribirá en un año la acción para exigir el pago de las indemnizaciones.

Sección Quinta

De la seguridad

Artículo 40.- La empresa concesionaria del servicio adoptará las medidas de seguridad necesarias para la protección y comodidad del usuario, la prevención de accidentes de cualquier naturaleza, la preservación del patrimonio vinculado al servicio público, la regularidad y normalidad del tráfico y el mantenimiento del orden en sus dependencias.

Artículo 41.- Conforme a lo dispuesto en esta Ley, en su reglamento y en los reglamentos internos y operativos que se dicten, un cuerpo de seguridad ejercerá sus funciones en las áreas de servicio rápido de transporte, especialmente en las estaciones, entradas, trenes y centros de control de operaciones.

El Ejecutivo Nacional podrá, de acuerdo a las circunstancias del servicio, encomendar las funciones de seguridad a un cuerpo especialmente creado para ese fin o a un organismo policial preexistente.

Artículo 42.- El Cuerpo de Seguridad del Sistema Metropolitano de Transporte tendrá las siguientes atribuciones:

1. Colaborar con la policía para el mantenimiento del orden público y para la prevención de accidentes y de hechos punibles.
2. Practicar las averiguaciones iniciales en caso de comisión de hechos punibles y tomar las medidas necesarias para evitar la perturbación o interrupción del servicio.
3. Tomar las previsiones que autoriza esta Ley cuando ocurran hechos que comprometan el normal desenvolvimiento del tráfico.

Artículo 43.- El cuerpo de seguridad es órgano auxiliar de la Policía Judicial en cuanto a la práctica de las actuaciones de instrucción que le atribuye esta Ley y hasta el momento en que intervengan los órganos principales de dicha policía.

Artículo 44.- Cuando existan indicios de que hayan ocurrido hechos punibles en los trenes o en las estaciones y demás dependencias del metro, el cuerpo de seguridad podrá realizar las averiguaciones iniciales encaminadas a impedir que las huellas del hecho desaparezcan y que el estado de los lugares sea modificado; a lograr el aseguramiento de los presuntos culpables y de los objetos activos y pasivos de la perpetración del hecho; y la identificación de las personas que tengan conocimiento del mismo.

Artículo 45.- En caso de muerte o de lesiones que comprometan el normal desenvolvimiento del tráfico, el cuerpo de seguridad procederá al auxilio de los lesionados y autorizará en ausencia de los funcionarios competentes, la remoción del cadáver y de los objetos relacionados con el hecho.

Artículo 46.- Antes de proceder a la remoción del cadáver y de los objetos, el cuerpo de seguridad levantará un acta conforme a los términos del Artículo 756 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

Practicadas las referidas actuaciones sumariales se restablecerá el servicio.

Artículo 47.- Las actuaciones atribuidas en esta Ley al cuerpo de seguridad pueden igualmente ser realizadas por los funcionarios de instrucción competente, cuando intervengan en la instrucción del caso.

Artículo 48.- En caso de muerte, lesiones o cualquier otro daño causado con motivo de la prestación del servicio, el conductor sujeto a averiguaciones no será objeto de detención policial, salvo el caso del Artículo 68 de esta Ley o en caso de fuga.

CAPITULO III

El Sistema Superficial de Transporte Colectivo de Personas

Artículo 49.- Para la explotación de servicios de transporte público de personas se requerirá una concesión, autorización o permiso de la Autoridad Metropolitana del Transporte, cuyo otorgamiento y renovación se ajustarán a las normas establecidas o que se establezcan.

El servicio de transporte de cosas podrá ser sometido al otorgamiento de concesiones, autorización o permiso de la Autoridad Metropolitana de Transporte. En todo caso, queda sujeto a la competencia de ésta, en lo relativo al Tránsito y Circulación en el Area Metropolitana y sus zonas de influencias, así como en lo relativo a las operaciones de carga y descarga y a las de terminales de carga.

Artículo 50.- Cuando por cualquier causa el concesionario no preste el servicio, la Autoridad Metropolitana de Transporte podrá asumirlo con los bienes del concesionario afectos al mismo.

Artículo 51.- Sólo podrán ser concesionarios las personas naturales o jurídicas nacionales y las jurídicas que conforme a lo establecido en la Decisión N° 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y su Reglamento, puedan recibir la calificación de empresas nacionales o mixtas.

Artículo 52.- En el título de la concesión se estipulará en forma expresa que la Autoridad Metropolitana de Transporte podrá declarar extinguida la concesión el cualquier momento, en decisión motivada que deberá ser sometida a la aprobación del Consejo Metropolitan de Transporte, por las siguientes razones:

- a) Por haber sido otorgada la concesión con violación de disposiciones legales de la presente Ley y de su Reglamento o de las normas técnicas dictadas por la Autoridad Metropolitana de Transporte.
- b) Porque la extinción convenga a los intereses de la Autoridad Metropolitana de Transporte.
- c) Por haber incurrido el concesionario en grave incumplimiento de sus obligaciones principales.
- d) Por renuncia del concesionario.

La concesión se extinguirá además, sin necesidad de declaración alguna de la Autoridad Metropolitana de Transporte, al expirar el término por el cual haya sido otorgada, y también cuando muera el concesionario o se extinga su personalidad.

Extinguida la concesión por cualesquiera de las causas señaladas en este artículo, la Autoridad Metropolitana de Transporte adoptará las medidas que considere convenientes a fin de que no se interrumpa el servicio; dichas medidas podrán incluir entre otras la prestación directa del servicio con los bienes del concesionario hasta por un período no mayor de seis (6) meses.

Artículo 53.- También se estipulará que si la extinción se produce por alguna de las causas señaladas en los incisos b) y c) del artículo anterior, la

parte a la que sea imputable la extinción pagará a la otra, como única indemnización por los daños y perjuicios correspondientes, una cantidad fija determinada en el título.

Como requisito de eficacia de la concesión, el concesionario deberá prestar, dentro del plazo que señale el título, garantía suficiente a juicio de la Autoridad Metropolitana de Transporte por un monto no inferior al de la indemnización a que se refiere el párrafo precedente. Dicha garantía cubrirá la responsabilidad del concesionario por el buen cumplimiento de sus obligaciones y en especial la de pagar la expresada indemnización.

Artículo 54.- Al transporte de vehículos "Libres y por Puestos" les serán aplicables las disposiciones relativas a las concesiones del transporte público de personas, con las excepciones que establezca el Reglamento.

Artículo 55.- Todos los concesionarios del Transporte Colectivo en el Area Metropolitana de Caracas y sus zonas de influencia formarán parte necesariamente de una o varias asociaciones según lo determine la Autoridad Metropolitana de Transporte y que deberán ser constituidas en el plazo que ésta fije. Las Asociaciones adquirirán personalidad jurídica, de conformidad con lo previsto por el Código Civil, pero sus actas constitutivas y estatutos deberán ser aprobados previamente a su registro por el Director General de la Autoridad Metropolitana de Transporte correspondiente.

Artículo 56.- El Director General no impartirá la aprobación a lo previsto en el artículo anterior si en los estatutos no se establece, además lo siguiente:

- a) Que en el máximo organismo directivo de Asociaciones haya un representante de la Autoridad Metropolitana de Transporte, con voz, pero sin voto, encargado de supervisar el funcionamiento de la Asociación con miras a que no se desvíe de sus objetivos principales y que el expresado representante sea designado por el Director General de la Autoridad Metropolitana de Transporte, a quien deberá informar periódicamente.

- b) Que tenga derecho a pertenecer a la Asociación todo el que sea concesionario de transporte de personas en la respectiva Area Metropolitana y sus zonas de influencia.
- c) Que sólo por causas graves, taxativamente enumeradas, podrán ser excluidos de la Asociación los miembros de ella.
- d) Que asumen la obligación de cumplir el Plan General de Transporte previsto en esta Ley e integrarse al Sistema Metropolitano de Transporte con las vinculaciones al sistema rápido de transporte y a la empresa del Estado Metro de Caracas C.A. en la forma que se determine por la Autoridad Metropolitana de Caracas.

TITULO IV

DE LAS SANCIONES

CAPITULO I

De las sanciones administrativas

Artículo 57.- La infracción del artículo 23 por parte de los trabajadores será sancionada con el despido y multa de hasta el 95% de la remuneración total correspondiente al mes en que se cometió la infracción.

En caso de infracción por la empresa concesionaria se aplicarán multas hasta de Bs. 500.000 a sus Directores, y podrá revocarse la concesión. El límite precedente podrá ser aumentado hasta el triple por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 58.- El trabajador que abandone su trabajo, o se halle ebrio o sometido al efecto de drogas durante el servicio, será castigado con multa de hasta el 95% de su remuneración total correspondiente al mes en que se cometió la infracción, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación laboral.

Artículo 59.- Las siguientes infracciones a las disposiciones de esta Ley o de sus Reglamentos serán penadas con multas de acuerdo a las siguientes cuantías:

- 1.- De quinientos a cincuenta mil bolívares a quienes cobren tarifas superiores a las establecidas conforme al Ordinal 3º del Artículo 10. La cuantía de esta multa se graduará en razón al enriquecimiento indebido obtenido por el infractor.
- 2.- De quinientos a cien mil bolívares a quienes quebranten las disposiciones referentes a las materias contempladas en los ordinales 4º y 5º del Artículo 5º. Cuando el infractor sea una empresa concesionaria la cuantía de la multa se graduará en razón de su patrimonio o de la garantía prestada para obtener su concesión. En los demás casos según el valor estimado del vehículo con el cual se haya cometido la infracción.
- 3.- Hasta una cantidad igual al doble de los daños causados a cualquiera que cause daños a las instalaciones o equipos de los sistemas de transporte.

Artículo 60.- Cualquier otra infracción de otras normas de esta Ley o sus Reglamentos será sancionada con multa de veinte a diez mil bolívares. En este supuesto la sanción se graduará en razón de la ventaja económica que el infractor hubiere derivado de su acción o del riesgo o daño a que hubieren quedado expuestas personas o bienes con motivo del hecho sancionable.

Artículo 61.- Las multas a que se refieren los artículos anteriores se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles que puedan derivarse de los contratos mediante los cuales se hayan otorgado las respectivas concesiones.

Parágrafo Unico: En todo caso, deberán considerarse circunstancias atenuantes en la imposición de las penas, al error de derecho, al error material excusable, la fuerza mayor, la buena conducta anterior del infractor

y cualesquiera otra circunstancia que a juicio del funcionario que imponga la sanción ameriten una disminución de la multa. También deberán considerarse como circunstancias agravantes el concurso de la infracción con delitos o faltas comunes, la reincidencia, la habitual mala conducta, el desacato manifiesto, la competencia desleal y cualquier otra circunstancia que a juicio del funcionario competente amerite un aumento de la multa.

Artículo 62.- A los fines del cálculo de las sanciones previstas en los artículos anteriores, se tendrán en cuenta primero los elementos específicos de gradación aplicables al tipo, y después se aplicarán los agravantes o atenuantes genéricos que concurran en la infracción.

Artículo 63.- Las sanciones previstas en la Ley se impondrán mediante resolución motivada, por el funcionario competente y previo levantamiento de un acta, en la cual se hará relación especificada de los hechos que constituyan la infracción.

Artículo 64.- El acta deberá ser suscrita por el funcionario y el presunto infractor a quien se entregará copia. Si éste se negare a firmar, el funcionario dejará constancia de ello.

Artículo 65.- Las sanciones establecidas en esta Ley serán impuestas y liquidadas por el Director General de la Autoridad Metropolitana del Transporte salvo las establecidas en el artículo 60, las cuales serán impuestas por las autoridades que determine el Reglamento de la presente Ley.

El producto de las multas será entregado en las oficinas receptoras que determine la Autoridad Metropolitana del Transporte.

Artículo 66.- Cuando el sancionado no cancelare la multa impuesta, ésta se convertirá en arresto, a razón de un día de arresto por cada veinte bolívares, a cuyo efecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el Artículo 51 del Código Penal. Si la sanción pecuniaria no pagada se impusiera a una persona jurídica, la conversión se aplicará en la persona de los administradores responsables de los hechos.

Artículo 67.- Se reputarán administradores de la persona jurídica sancionada los funcionarios de las sociedades de comercio señalados en los Artículos 230, 235, 242 y 322 del Código de Comercio, conforme a sus respectivos estatutos; los factores mercantiles constituidos conforme al artículo 95 y, respecto a otros tipos de sociedad, las personas que conforme a la legislación especial o al contrato social hayan asumido funciones de gerencia.

CAPÍTULO II

De las sanciones penales

Artículo 68.- Los trabajadores en funciones, encargados del transporte y seguridad de las personas que abandonen su trabajo, o se hallen ebrios o sometidos al efecto de drogas o de cualquier otra manera pongan en peligro la seguridad de los usuarios durante el servicio, serán penados con prisión de 3 a 15 meses.

Artículo 69.- Cualquiera que use la violencia o la amenaza para obstaculizar o impedir el cumplimiento de las funciones de algún trabajador del metro será penado con prisión de 3 a 15 meses. La pena será de prisión de 1 a 3 años si el delito se ha perpetrado con arma o en reunión con otra u otras personas.

Artículo 70.- Cualquiera que cause alarma en tal forma o ponga en peligro la seguridad del sistema rápido de transporte o de las personas, será penado con prisión de 3 a 18 meses.

Artículo 71.- Cualquiera que amenazare a un trabajador con la realización de algún hecho que ponga en peligro la seguridad o continuidad del sistema rápido de transporte, será penado con prisión de 6 meses a 2 años.

Artículo 72.- Se estimará como circunstancia agravante de todo hecho punible su ejecución en los trenes, estaciones u otros recintos del Sistema Metropolitano de Transporte.

Si el autor del hecho es o ha sido trabajador del sistema, la pena será aumentada hasta en una tercera parte.

Artículo 73.- En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán las normas sobre delitos contra la seguridad de los medios de transporte y comunicación contenidas en los Artículos 358, 359, 360, 361, 362 y 363 del Código Penal y las demás disposiciones del mismo código que sean aplicables.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 74.- Las concesiones de transporte superficial otorgadas con anterioridad a la promulgación de esta Ley podrán ser adaptadas a la misma a solicitud de sus titulares, quienes deberán llenar los requisitos establecidos en el Artículo 52 de la Ley y los que señale el Reglamento.

Artículo 75.- Las concesiones que no fueren adoptadas de acuerdo con lo previsto en el artículo anterior y aquellas cuya adaptación fuere negada por la respectiva Autoridad Metropolitana de Transporte, continuarán sometidas hasta su extinción al régimen jurídico conforme al cual hubieren sido otorgadas, pero su duración no podrá ser prorrogada.

Artículo 76.- Quienes sin ser concesionarios se encuentren prestando válidamente servicio de transporte de personas en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, dispondrán de un plazo de ciento ochenta (180) días continuos, contados a partir de la promulgación de esta Ley, para solicitar las correspondientes concesiones de acuerdo con las reglas aquí establecidas. Vencido dicho plazo no podrán continuar prestando el referido servicio quienes no hayan solicitado las necesarias concesiones.

Artículo 77.- El Ejecutivo Nacional determinará la oportunidad y condiciones en que las Autoridades Metropolitanas de Transporte asumirán las funciones que actualmente desempeñan la Dirección General de

Transporte y Tránsito Terrestre y las autoridades administrativas del Tránsito.

Artículo 78.- Dentro de los sesenta días siguientes a la promulgación de la presente Ley, los organismos correspondientes deberán nombrar sus respectivos representantes en los Consejos Metropolitanos de Transporte.

Artículo 79.- Las disposiciones de la presente Ley concernientes al sistema rápido de transporte o Metro de Caracas se aplicarán a otros sistemas rápidos de transporte que se constituyan en el país, hasta tanto no sean regulados específicamente.

TITULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 80.- El conocimiento de las cuestiones que suscite la aplicación de esta Ley corresponderá exclusivamente a los tribunales ordinarios en lo penal, civil, mercantil o del trabajo según el caso, y a los de lo Contencioso-Administrativo en las materias propias de la competencia de estos.

Artículo 81.- Las disposiciones de esta Ley regirán también los sistemas de transporte por ferrocarril que determine el Ejecutivo Nacional, cuando estén destinados preferentemente al transporte de personas entre centros poblados cercanos. A estos sistemas no les será aplicable la Ley de Ferrocarriles.

Artículo 82.- Las Autoridades Metropolitanas del Transporte podrán gestionar la celebración de Acuerdos con las Municipalidades de la Región Capital para coordinar sus actividades con éstas en materia de circulación.

CAPITULO IV

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y
LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA
DEL PATRIMONIO PUBLICO**

I. INTRODUCCION

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 121 de la Constitución "el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley". Esa responsabilidad, en cuanto concierne a los funcionarios públicos, puede ser penal, civil, administrativa o disciplinaria (Artículos 46 y 220, Ord. 5º).

Ahora bien, la característica general de todas esas responsabilidades, es que en cada caso, se trata de una situación jurídica establecida por el ordenamiento jurídico, en la cual se encuentra aquél sujeto de derecho que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable y que, en general, causa un daño. En otros términos, la responsabilidad es la obligación de aquél a quien por cualquier título, incumbe sufrir las consecuencias de un hecho dañoso.

Por tanto, no puede haber una regulación completa de la responsabilidad en el ordenamiento jurídico, si no se prevén las consecuencias de la misma.

En tal sentido puede decirse que la responsabilidad civil, penal y disciplinaria de los funcionarios públicos ha estado tradicionalmente regulada en el ordenamiento jurídico, pero ello no ha sucedido respecto de la responsabilidad administrativa.

En efecto, la responsabilidad civil, impone al obligado la consecuencia fundamental de resarcir o reparar los daños causados. El responsable civilmente, debe restablecer las cosas a la situación que tenían antes de producirse el daño, y cuando ello no es posible, debe indemnizar los daños y perjuicios causados. Esta responsabilidad civil de los funcionarios públicos, frente al Estado o a los particulares, ha estado regulada básicamente en el Código Civil.

En cuanto a la responsabilidad penal, consiste en la situación jurídica en la cual se encuentra una persona, razón por la cual debe sufrir las consecuencias de un hecho calificado por la ley como delito, que le es imputable en concreto, por su dolo o culpa, y que consiste en una pena y en la reparación del daño causado por aquél. Esta responsabilidad penal de los funcionarios públicos ha estado tradicionalmente regulada en el Código Penal, particularmente, en los delitos contra la cosa pública.

Por su parte, la responsabilidad disciplinaria es la derivada del incumplimiento, por los funcionarios públicos, de los deberes específicos que se derivan de una relación especial de sujeción establecida por la función pública. Esta responsabilidad produce como consecuencia, la imposición, por los superiores jerárquicos, de sanciones disciplinarias reguladas, en general, en la Ley de Carrera Administrativa y otras leyes especiales.

En cuanto a la responsabilidad administrativa, ésta surge en los casos de inobservancia o violación por parte de funcionarios públicos y de particulares, de normas legales y reglamentarias que regulan sus relaciones con la Administración Pública. La causa de la responsabilidad administrativa es la violación de norma legal o reglamentaria, lo que provoca un ilícito administrativo, que coloca al sujeto de derecho que incurre en el mismo, en la situación de sufrir determinadas consecuencias sancionatorias previstas en la ley.

Esta responsabilidad administrativa surge, por tanto, por actuaciones contrarias a derecho, aunque las mismas no hayan producido daño concreto. Por supuesto, si se ha producido un daño, surge también la obligación de repararlo.

Como se dijo, la responsabilidad administrativa no sólo incumbe a los funcionarios públicos sino también a los particulares, por violación de las normas que regulan sus relaciones con la Administración. Así, en multitud de leyes especiales reguladoras de esas relaciones, se establecen muchos casos de responsabilidad administrativa y sus consecuencias sancionadoras, muchas de ellas, de carácter pecuniario (multas).

En relación a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y sus consecuencias sancionadoras, ésta no ha tenido en el ordenamiento jurídico venezolano una regulación global. Algunas leyes especiales han previsto sanciones por violación de sus normas por los funcionarios, pero ello no ha sido de carácter general. Debe destacarse aquí, sin embargo, la reciente regulación general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece una sanción administrativa pecuniaria por los casos de omisión, retardo o violación de normas de procedimiento administrativo por los funcionarios públicos (Artículo 100).

Sin embargo, hasta ahora y salvo disposiciones sancionatorias de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no ha habido una regulación completa de la responsabilidad administrativa y sus consecuencias sancionadoras, en relación al manejo de los fondos públicos, es decir, a la administración de los fondos del Estado. Precisamente, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público es el cuerpo normativo llamado a regular coherente e integralmente la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y sus consecuencias. He allí la falla fundamental de la Ley Orgánica sancionada y devuelta por el Presidente de la República al Congreso, para su revisión: la previsión del principio de la responsabilidad administrativa, pero sin consecuencias sancionatorias generales, salvo algunas excepciones específicas.

Responsabilidad sin consecuencias, no es auténtica responsabilidad, por lo que en materia de responsabilidad administrativa, deben preverse siempre sus consecuencias, particularmente, las sanciones pecuniarias (el pago de una suma de dinero) y otras consecuencias como la privación de facultades o de derechos (retención de sueldo, por ejemplo).

Por ello, la propuesta central que quiero formular consiste en realizar una reforma de la Ley Orgánica, en varias partes, para darle coherencia a la regulación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

Insistamos en la noción de responsabilidad administrativa. Esta se origina en la inobservancia de cualquier deber previsto en las leyes o reglamentos. Ese incumplimiento origina lo que se denomina el ilícito administrativo. Respecto a los funcionarios, es la causa de la responsabilidad del trasgresor hacia el ente titular del interés que se tutela, que es la propia Administración. Una característica general de esta responsabilidad es que sólo surge cuando hay violación de ley o reglamento, o sea, una consecuencia de la ilegalidad, de la trasgresión de una norma. Surge, por tanto, de hechos o actos contrarios a derecho, expresión que es de rango constitucional (Artículo 206), aun cuando el acto o hecho no haya producido daños al ente público, o a un particular.

Por tanto, basta la trasgresión de la norma para que se origine la responsabilidad administrativa. Por supuesto, si del acto o hecho surgieron daños, se origina también la obligación de repararlos pero por la vía de responsabilidad civil, no por la de la propia responsabilidad administrativa.

No creo que sea necesario en esta exposición, insistir en las diferencias entre la responsabilidad penal y administrativa. Basta sólo dar algunas notas referenciales. Por ejemplo, la responsabilidad administrativa puede comprometer a las personas morales, en cambio, en principio, la responsabilidad penal sólo incumbe a las personas naturales. Por otra parte, normalmente en materia de responsabilidades administrativas no hay legalmente previstos, atenuantes o agravantes, como sucede en la responsabilidad penal, donde deben estar previstos expresamente en la ley. En materia administrativa lo normal es que las circunstancias agravantes se dejan a la libre apreciación de la Administración que va a tutelar la violación de la norma. Por eso siempre se habla en la aplicación de sanciones administrativas, que ellas se adoptan "según la gravedad de la falta". Esta queda a la libre apreciación de la Administración, en ejercicio de un poder discrecional el cual por supuesto, tiene límites.

Por otra parte, en materia administrativa, la responsabilidad casi siempre origina una consecuencia, que es la sanción pecuniaria la cual, a su vez, origina una deuda patrimonial. Ha habido duda en la doctrina en cuanto a si las multas administrativas pueden o no convertirse en arresto. Algunos autores señalan que, precisamente esta es una de las diferencias entre la responsabilidad penal y la administrativa: esta última, si produce como consecuencia sanciones pecunarias, éstas no deben convertirse en arresto; en cambio, en la responsabilidad penal, el principio es el de la conversión en arresto de las multas que se impongan como penas. El problema en todo caso, parece ser de conveniencia legislativa. El sistema de sanciones pecunarias que se establezca, en los casos de responsabilidad administrativa, podría prever que sólo se conviertan en arresto excepcionalmente, es decir, sólo cuando haya insolvencia, o sea imposible cobrar la multa.

Ahora bien, la regulación de la responsabilidad administrativa, en la Ley Orgánica no está bien estructurada, y mi propuesta general tiende a que regulemos esa responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Para formularla quiero dividir mi exposición en cuatro partes: por una parte, analizar rápidamente cómo está regulada la responsabilidad administrativa en la ley sancionada; en segundo lugar, estudiar cómo regula la ley la determinación de la responsabilidad administrativa; en tercer lugar, exponer las propuestas para reformar algunas normas, agregar otras y regular esa responsabilidad administrativa en forma adecuada y en cuarto lugar, transcribir los proyectos de artículos nuevos y reformados.

II. LA REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY SANCIONADA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO.

La ley sancionada regula la responsabilidad administrativa en tres formas distintas: en algunos casos, establece supuestos de responsabilidad sin consecuencias, es decir, sin sanciones; y en otros casos aislados, regula la responsabilidad administrativa con sanciones específicas, sea por violaciones de determinados deberes administrativos genéricos o de algunos que la propia ley establece.

1. *Los casos de responsabilidad administrativa sin sanción.*

A. En primer lugar, debe señalarse que en el Artículo 31 de la ley sancionada se establece el principio correcto de la previsión de la responsabilidad administrativa, pero, incorrectamente, sin consecuencias. Esa norma, en efecto, señala que “los funcionarios responden administrativamente por sus actos, hechos y omisiones contrarios a disposiciones legales o reglamentarias”. Es la definición precisa, agregando que la responsabilidad administrativa es independiente de la penal y civil. Sin embargo, la regulación legal queda allí, al no prever consecuencias. Se trata aquí, de una regulación sin consecuencias al no preverse la sanción administrativa.

B. El segundo caso de responsabilidad administrativa es el supuesto regulado en el Artículo 33, que es de carácter específico: “Incurren en responsabilidad administrativa —dice— los funcionarios que sin estar previa y legalmente autorizados para ello y sin disponer presupuestariamente de recursos necesarios, efectúen gastos o contraigan deudas que puedan comprometer o afectar la responsabilidad de la República”. Se trata de una responsabilidad administrativa concreta, por una violación legal específica, pero regulada también en forma incompleta porque no hay sanción prevista para ese supuesto de responsabilidad.

C. El tercer caso de responsabilidad administrativa está regulado en el Artículo 34. También aquí se trata una conducta y una situación específica que origina responsabilidad administrativa para el funcionario o empleado que con fondos públicos abra cuentas bancarias a su propio nombre o al de un tercero, o deposite dichos fondos en cuenta personal ya abierta o que se sobregire en las cuentas de una u otras entidades bancarias que tenga el instituto o el ente confiado a su manejo o administración. Se trata de un tercer supuesto de responsabilidad administrativa, pero también donde no se prevé la consecuencia de la misma, pues no hay sanción administrativa resultante.

D. Un cuarto caso de responsabilidad administrativa es el regulado en el Artículo 35 de la ley: incumbe al funcionario público por haber ordenado un pago ilegal, sin perjuicio de la civil o penal. En esta norma, tam-

bién se regula una responsabilidad administrativa, pero también sin sanción administrativa, es decir, sin consecuencias.

En esta forma, en la ley sancionada hay cuatro supuestos de responsabilidad administrativa, donde no se prevén consecuencias, es decir, donde no hay sanción.

2. *Los casos de responsabilidad administrativa con sanción.*

La ley regula además, otros supuestos, de responsabilidad administrativa, pero en los cuales sí se prevén sanciones concretas.

A. El primer caso, es el supuesto del Artículo 38, que concierne a los que expidan certificados y constancias que justifiquen indebidamente la inasistencia de cualquier persona a su trabajo. En estos casos, se señala que “serán castigados con multa”. Sin embargo, aquí la ley sancionada incurre en una confusión, pues en realidad el Artículo 38 dice que “serán castigados por su superior jerárquico con multa”, y en realidad, este caso no debe ser un supuesto de responsabilidad disciplinaria exigible por el superior, sino de típica responsabilidad administrativa. En esta norma deberíamos eliminar la mención al superior jerárquico y establecer la potestad sancionatoria de la Contraloría como señalaré más adelante. En todo caso, éste es un supuesto de responsabilidad administrativa, en el cual sí hay una consecuencia: una multa, aun cuando incorrectamente regulada como de carácter disciplinario, cuando en realidad es de orden administrativo.

B. El otro supuesto de responsabilidad en el cual también hay consecuencia es en el caso del Artículo 39, que concierne a los funcionarios que oculten o nieguen a los usuarios las planillas y formularios cuyo suministro corresponde a la Administración. En estos casos se prevé la imposición de una multa como consecuencia de la responsabilidad.

Ahora bien, en los seis supuestos mencionados (Artículos 31, 33, 34, 35, 38 y 39) todos dentro del título de “Responsabilidad Administrativa”,

sólo estos dos últimos consagran sus consecuencias o sanciones, y los otros cuatro no la consagran.

3. *Los casos de responsabilidad administrativa, con sanciones, por ilícitos administrativos derivados de la propia ley.*

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, además, en toda su normativa dispersa, prevé otros siete supuestos de responsabilidad administrativa, pero por violaciones de los requisitos formales nuevos que la ley regula, en los cuales, en general, se prevén consecuencias sancionatorias.

A. En primer lugar, podría considerarse como un caso de responsabilidad administrativa y, por tanto, una sanción administrativa, la prevista en el Artículo 10, respecto de los casos en los cuales no se hubiere presentado la declaración jurada en el término señalado en la ley. En este caso se prevé que se le retendrá al funcionario el pago de sus remuneraciones. Se trata de una consecuencia por incumplimiento legal. Aquí habría un supuesto específico de responsabilidad administrativa por violación de las obligaciones de esta ley, con su consecuencia.

B. El segundo supuesto sería el previsto en el Artículo 14, que origina responsabilidad administrativa cuando no se acataren las exigencias adicionales que requiera la Contraloría General de la República en relación a las declaraciones juradas. Aquí se prevé, por incumplimiento a esta norma y a la exigencia de la Contraloría, la retención del sueldo, como consecuencia del ilícito administrativo.

C. El tercer caso y cuarto supuesto de responsabilidad administrativa se deriva de la competencia atribuida al Contralor General de la República para sancionar a las personas que omitan hacer la declaración jurada en el término legal o que no presenten en el término que se les fije los documentos pedidos para comprobar la sinceridad de los mismos, regulado en el Artículo 18. En ambos casos se prevé la aplicación de una multa.

D. Otro supuesto de responsabilidad administrativa está previsto en el Artículo 19, al regular la aplicación de multas a los ordenadores de pago

que infrinjan determinadas disposiciones de la ley, que imponen retención de pago de remuneraciones, como lo ya señalado, regulado en el Artículo 10. En este caso, si a pesar de la retención ordenada, el pagador paga, el ordenador de ese pago es sujeto de una sanción pecuniaria.

E. El sexto supuesto de responsabilidad administrativa está regulado en el Artículo 20 de la ley sancionada, que atribuye a la Contraloría la aplicación de multas “a las personas que infrinjan o desacaten la resolución que exija la declaración jurada o a los que impidan u obstaculicen la práctica de una diligencia que deba evacuarse en el procedimiento”. Allí tenemos otros supuestos de responsabilidad con consecuencias: multa administrativa.

F. Por último, también podría identificarse en el párrafo único del Artículo 20, un caso de responsabilidad administrativa respecto de contratistas o extraños a la administración a quienes se les requiera que presenten declaración jurada y no lo cumplan, pudiéndoseles imponer multas.

En este caso, habría responsabilidad administrativa aun cuando no respecto de funcionarios públicos, sino de particulares lo cual es perfectamente posible.

III. LA DETERMINACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY SANCIONADA Y SUS CONSECUENCIAS.

Hemos visto los supuestos de responsabilidad administrativa y sus consecuencias en el texto de la Ley sancionada. Corresponde ahora estudiar quién y en qué forma determina esa responsabilidad.

De acuerdo a la Ley, tal como está regulada la responsabilidad administrativa, se prevé la competencia de la Contraloría General de la República para su determinación, lo cual, en mi criterio, es correcto. Por tanto, corresponde a la Contraloría la determinación de la responsabilidad administrativa. Esta atribución se prevé indirectamente en el Ordinal 5º del Artículo 21 que determina las competencias de la Contraloría, al señalar la

de la apertura y sustanciación de las averiguaciones cuando tuviere conocimiento de que los sujetos sometidos a la ley estén presumiblemente incurso en algunos de los hechos que acarrearán responsabilidad administrativa. Además, también en forma indirecta, el Artículo 5 precisa que la determinación de la responsabilidad administrativa, de conformidad con la ley, es competencia de la Contraloría.

Luego, del Artículo 37, también indirectamente, se deriva la competencia de la Contraloría para la declaración y determinación de la responsabilidad administrativa, al señalar que también le corresponde respecto de las autoridades y empleados de los Estados y municipios en materia de inversión ilegal de los fondos.

Por tanto, en la Ley hay normas que permiten identificar claramente que es la Contraloría General de la República la competente para declarar la responsabilidad administrativa, en una decisión que debe ser pública (Artículo 26).

Sin embargo, la falla global en la Ley en el caso de la responsabilidad administrativa y de la competencia de la Contraloría General de la República, está en que no prevé consecuencias de la responsabilidad administrativa para todos los supuestos, salvo los casos muy específicos, antes indicados. Por tanto, la violación de una norma en general, no acarrea consecuencias, no estando prevista tampoco la competencia general de la Contraloría en materia sancionatoria. En mi criterio, la decisión de Contraloría tendría sentido si con la declaratoria de la responsabilidad se impone la consecuencia: la sanción. Debe entonces corregirse la gran falla de la Ley, y establecer normas que conlleven sanciones administrativas, particularmente de carácter pecuniario.

Por tanto, es indispensable que además de establecerse la responsabilidad administrativa y la competencia de la Contraloría General de la República para declararla, se prevea la consecuencia de ella: la multa administrativa o la sanción pecuniaria, además de la sanción disciplinaria.

Ahora bien, en ausencia de esto, la consecuencia básica de la responsabilidad administrativa, es la sola declaratoria de responsabilidad por la

Contraloría, lo cual en mi criterio, no sólo no es conveniente, sino que hasta podría ser inconstitucional por configurarse como una sanción infamante.

Hoy por hoy, en efecto, la consecuencia de la responsabilidad administrativa del funcionario es la sola declaratoria de la Contraloría de que es responsable. Debo señalar que yo fui Contralor Delegado en la Contraloría General de la República, en el año 1964, Jefe del Departamento de Averiguaciones Administrativas. O sea, tuve a mi cargo la Contraloría Delegada para realizar estas declaraciones de responsabilidad administrativa. Esa experiencia fue muy intensa y viva, pero también muy frustrante, básicamente porque la Ley Orgánica de la Hacienda Pública regulaba muy mal la responsabilidad administrativa a través de un procedimiento inicuo, violatorio de las garantías mínimas a la defensa.

La promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en 1975, vino luego a garantizar el derecho a la defensa, y en particular, el derecho a ser citado, y a que se le formulen cargos al indiciado. Antes esto no existía. Uno iniciaba una investigación, citaba a varias personas a declarar, inclusive al que se veía como indiciado, sin decírselo, como simple testigo, y luego, a esa persona le aparecía un auto que lo declaraba responsable administrativo por una serie de hechos o actos, y más nada. Esa era la decisión y esa era la consecuencia, por demás gravísima. La ley teníamos que cumplirla, por supuesto, pero estábamos conscientes de que no preveía consecuencias sancionatorias, con lo que la sola declaratoria de responsabilidad se convertía en una sanción y en un estigma del funcionario, que le quedaba para siempre. Por eso, sucedió recientemente, que la Contraloría General de la República publicó hace unos meses, una lista de cerca de 2.000 personas que habían sido sujetos de un auto de culpabilidad administrativa, como se denominaba antes de 1975, pero muchos por simples violaciones de reglamentos, que no implicaban ni ligeramente que hubiera habido algún manejo doloso.

Antes de 1970, además, la declaratoria de culpabilidad administrativa ni siquiera tenía consecuencias disciplinarias, por lo que cuando se declaraba la culpabilidad de un funcionario, el superior jerárquico del mismo no

tomaba ninguna medida: ni lo destituía, ni lo amonestaba. Eso provocaba que la decisión de la Contraloría fuera inocua, sin consecuencias disciplinarias y con una sola consecuencia que era la decisión en sí misma, que declaraba la responsabilidad. Además, ésta era igual para todos los que transgredieran una norma legal o reglamentaria, hubiera o no dolo en la conducta, con lo cual en muchos casos la consecuencia, era, en mi criterio, infamante.

Esta situación se ha venido corrigiendo. En primer lugar, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 previó consecuencias disciplinarias para la declaratoria de culpabilidad administrativa al establecer, su Artículo 62, como causal de destitución, “el auto de culpabilidad administrativa”.

Luego, la sanción de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en 1975, mejoró el procedimiento administrativo para la determinación de las responsabilidades, estableciéndose las garantías para el funcionario, de manera que pudiera defenderse.

Sin embargo, no podía la Ley de la Contraloría establecer las consecuencias sancionatorias de la declaración de responsabilidad administrativa porque no es ese el lugar para dicha regulación. Esta debe estar en leyes especiales que prescriban las conductas de los funcionarios y particulares. Por ello, precisamente la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público debe establecer las consecuencias sancionatorias, de las ilegalidades que originen responsabilidad administrativa conforme a sus prescripciones.

Sin embargo, como vimos, ello no lo hace adecuadamente, pues como se dijo, básicamente, la consecuencia de la declaración de responsabilidad administrativa es la sola decisión de la Contraloría.

La falla de la Ley Orgánica en este campo se confirma en algunas normas que establecen posibles consecuencias de la responsabilidad vinculadas con las atribuciones del Fiscal General de la República.

En efecto, el Artículo 27 de la ley señala que si la averiguación administrativa “culmina con una declaratoria de responsabilidad”, que tiene

que ser administrativa, porque la Contraloría no podría declarar la responsabilidad civil o penal, y transcurrieren 30 días sin que se hubiere aplicado “la sanción administrativa” correspondiente, el Contralor General solicitará al Fiscal General para que interponga “la acción disciplinaria”. En este artículo, la segunda expresión (acción disciplinaria) es la correcta, no así la primera (sanción administrativa). En realidad debió decir que, si no se hubiera aplicado la sanción disciplinaria debe solicitarse al Fiscal para que intente la acción disciplinaria, es decir, para que requiera la aplicación de esa sanción disciplinaria.

En realidad, en este artículo se confunde la sanción disciplinaria con la administrativa, por lo que requiere de un ajuste.

Lo que interesa destacar, en todo caso, es que la sanción disciplinaria se impone por la administración activa, es decir, por el superior jerárquico del funcionario como consecuencia de la declaratoria de la Contraloría; y si no se impone dicha sanción corresponde al Fiscal General intentar la acción para que se imponga, mediante el requerimiento ante la administración activa.

Además, debe señalarse que el Artículo 29 atribuye al Ministerio Público el ejercicio de las acciones penales, civiles y administrativas contra los funcionarios, pero no menciona las acciones disciplinarias, lo cual debería agregarse.

Otra norma que debe destacarse es la que prevé la posibilidad de que las sanciones disciplinarias que se impongan sean recurridas por ante el Tribunal de Carrera Administrativa, lo que confirma que en el caso del Artículo 27, la intención es regular el seguimiento de la responsabilidad disciplinaria y no de la responsabilidad administrativa.

Por ello, aún en estos casos de competencia del Fiscal General de la República, nos encontramos con un vacío. Tiene atribución “puede intentar las acciones para hacer efectiva la responsabilidad administrativa”, pero ¿cómo?, si no hemos previsto las consecuencias. Sí está regulada la consecuencia de la responsabilidad disciplinaria, de la penal y de la civil, pero nos encontramos el vacío en materia administrativa.

Ese vacío se nos confirma en el Artículo 40, que establece que “para la imposición de sanciones disciplinarias se tomará en cuenta la gravedad de la infracción”. En realidad esta norma se refiere a sanciones administrativas y no a las disciplinarias pues éstas están reguladas en la Ley de Carrera Administrativa, donde se prevé cómo y cuál es la apreciación de la gravedad para imponer, por ejemplo, una amonestación o una destitución. Pero aun cuando el artículo se refiera a las sanciones disciplinarias, seguiría habiendo un vacío porque no se sabe cuál es la sanción administrativa.

Esta es, por tanto, en líneas generales, la situación que podemos constatar en cuanto a la forma cómo se regula en la Ley Orgánica sancionada la responsabilidad administrativa y sus consecuencias.

IV. PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LA LEY.

Ahora bien, teniendo en cuenta todo lo mencionado anteriormente, estimo que la Ley sancionada debe ser modificada, a los efectos de que se le dé una regulación coherente a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Estas reformas deben incidir en clarificar la competencia de la Contraloría; en regular adecuadamente el procedimiento y en precisar las consecuencias sancionatorias de la responsabilidad.

1. *Reformas en relación a las competencias de la Contraloría.*

En primer lugar, debe establecerse una regulación más completa y precisa de las competencias de la Contraloría General de la República.

A. En esta forma proponemos que haya una modificación del Artículo 21, cuya modificación también la ha propuesto el Presidente de la República. En esa norma, proponemos sustituir el Ordinal 3º por dos ordinales; uno que asigne a la Contraloría competencia para “realizar las investigaciones que considere procedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la presente ley o de los cuales pueda derivarse responsabilidad civil, penal o administrativa” de los sujetos a su normativa. Con ello, se establecería expresamente, una atribución genérica de

competencias a la Contraloría, para que realice las investigaciones necesarias de carácter administrativo.

Además se agregaría otro ordinal al Artículo 21, con el objeto de precisar claramente la competencia en la materia que estamos considerando. Atribuiría competencia a la Contraloría para “declarar la responsabilidad administrativa de las personas a que se refiere el Artículo 2º e imponerles las sanciones pecuniarias previstas en esta ley”. En esta forma, quedarían completas las competencias de la Contraloría en esta materia.

B. Esta declaratoria de competencia habría que concatenarla con el Artículo 37, que es uno de los que debemos discutir luego, que atribuye competencia a la Contraloría para declarar la responsabilidad administrativa de las autoridades estatales y municipios. En relación a este artículo habría que precisar su intención. Podría interpretarse, como lo hace el Presidente de la República, que se refiere a una competencia sólo en los casos de la inversión del Situado Constitucional. En realidad, creemos que se trata de una competencia general de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de las competencias de las Contralorías de los Estados y municipios. No creemos que la intención sea centralizar en el órgano contralor nacional la competencia en la declaración de responsabilidad administrativa. Por ello, pensamos que debe aclararse la intención en el Artículo 37.

2. *Reformas en relación a los procedimientos.*

Ahora bien, si se acogen estas reformas que clarifican las competencias de la Contraloría en materia de declaración de responsabilidad administrativa, ello incidiría sobre el procedimiento que se sigue ante la Contraloría en las investigaciones, a los efectos de determinar la responsabilidad.

A. En base a ello, proponemos en primer lugar, agregar un artículo después del Artículo 24, que diga lo siguiente:

“Si de las investigaciones y fiscalizaciones surgen indicios de que se han cometido actos violatorios de esta ley o los reglamentos, la Contralo-

ría General de la República por auto motivado, acordará iniciar la investigación correspondiente y ordenará practicar las diligencias que sean procedentes”. Se trata, simplemente, de clarificar las competencias de la Contraloría, en cuanto a la necesidad de un auto de apertura de la averiguación, en forma motivada.

B. En relación a este procedimiento, otro artículo que proponemos agregar, estaría después del Artículo 50, en el cual se establecería la posibilidad que tiene la Contraloría de ordenar que se retengan preventivamente las remuneraciones, prestaciones o pensiones de funcionarios, cuando la investigación demuestre que aparecen fundados indicios de que la persona puede tener comprometida su responsabilidad.

C. Otra norma que requiere de ajustes es el Artículo 48 que dice “terminada la investigación, si no resultaren probados los hechos averiguados, la Contraloría así lo declarará”. En caso contrario, es decir, de que haya hechos probados, nosotros agregaríamos “e independientemente de la declaración de la responsabilidad administrativa e imposición de las sanciones que sean pertinentes”, se procedería, en resumen así:

1. Si aparecen indicios de que hay delitos se envía al Fiscal General de la República.
2. Si aparecen infracciones a la Ley Orgánica de Hacienda Pública, se aplican normas como, por ejemplo, las que originan reparos que formular, etc.
3. Si resultaren comprobados daños y perjuicios causados a la administración, también se envía al Fiscal para la acción civil.

Se trata, en realidad, de completar las consecuencias jurídicas de la decisión de la Contraloría, esto es, donde debe ir en su secuencia.

D. Otro artículo que puede requerir ajustes en este procedimiento y su decisión, es el que se refiere a la publicidad de la decisión de la Contraloría. Hemos pensado lo siguiente: como hasta ahora el auto en sí, era la

sanción, entonces había que publicarlo. Pensamos que sin eliminar la publicación, ello debe ocurrir en la Gaceta Oficial, pero no dejar a que el funcionario contralor decida el nivel de publicidad de un asunto discrecionalmente.

E. Asimismo, el Artículo 27 al que ya nos referimos anteriormente, debería modificarse en relación a la sanción disciplinaria que resulte como consecuencia de la decisión que declare la responsabilidad administrativa.

Hemos pensado que su contenido debe ser sustituido por un texto que establezca que "una vez firme la decisión que determine la responsabilidad administrativa, el auto respectivo y los demás documentos se pasarán al funcionario competente para que en el lapso de 30 días aplique razonadamente la sanción disciplinaria que corresponda, de lo cual informará a la Contraloría por escrito. Si transcurrido el lapso establecido no se hubiere impuesto la sanción, el Fiscal General de la República intentará las acciones a que hubiere lugar". Se trata, simplemente de aclarar la secuela del procedimiento.

3. *Reformas en relación a las sanciones administrativas.*

Además de este segundo cuerpo de reformas que requeriría la regulación de la responsabilidad administrativa, habría un tercer cuerpo que se refiere a la consecuencia de la responsabilidad administrativa: las sanciones. Entonces, propondríamos las siguientes normas.

A. En primer lugar habría que completar el Artículo 31 para establecer el principio general. Esta norma establece correctamente la idea de que los funcionarios responden administrativamente por las violaciones legales y reglamentarias, siendo la responsabilidad administrativa independiente de la penal y civil.

Proponemos agregar un segundo párrafo a esta norma que diría lo siguiente: "La Contraloría General de la República, en la decisión que declare la responsabilidad administrativa de las personas a que se refiere el

Artículo 2º, aplicará las sanciones pecuniarias que sean procedentes de acuerdo a las previsiones de la presente ley”.

B. En el Artículo 33 que es el que establece una responsabilidad sin sanción a la cual nos referíamos inicialmente, respecto de gastos no autorizados, propondría agregar un párrafo con el siguiente texto: “En estos casos los responsables serán sancionados con multa de 10 mil bolívares a 50 mil bolívares”.

En esta forma, el principio sería que previsto el ilícito administrativo, debe regularse la sanción.

C. Igual ocurre en el Artículo 34 que prevé la responsabilidad administrativa por la utilización de cuentas bancarias personales para fondos públicos. Debe agregarse la expresión de que:

“En estos casos los responsables serán sancionados con multa de diez mil a cincuenta mil bolívares”.

D. En el mismo sentido, el Artículo 38 tendría que ser ajustado. Allí hay un supuesto de responsabilidad administrativa en el cual sí se prevé sanción; es el caso de los certificados de los “reposeros”. Lo que habría es que atribuir la competencia para imponer la sanción administrativa a la Contraloría y no al superior jerárquico del funcionario.

E. Luego, vendrían 2 nuevos artículos. Uno que incidiría sobre el Artículo 74, pues casi todos los ilícitos del Artículo 74 son ilícitos administrativos, que como no se había regulado bien la responsabilidad administrativa, se previó su carácter penal. Sin embargo, estimamos que si le damos coherencia a la responsabilidad administrativa, casi todos estos casos del Artículo 74 serían ilícitos administrativos menos dos.

En esta forma, habría que agregar un nuevo artículo después del 39 que tenga una buena cantidad de los supuestos del Artículo 74; encabezado así: “Serán sancionados con multa de mil a quinientos mil bolívares (o a un millón de bolívares) los funcionarios que...”.

De todos los ordinales del Artículo 74 los 2 que definitivamente son y deberían quedar como ilícitos penales son el Ordinal 8 y el 9 que constituyen acciones fraudulentas.

Además, debería agregarse a la lista del Artículo 74, que ahora sería un nuevo artículo después del 39 algún otro supuesto. Se me ocurre, por ejemplo, el Ordinal 5º del Artículo 67 que no es un artículo donde haya habido observaciones, pero por la misma razón, me da la impresión de que es uno de estos típicos ilícitos administrativos que, si vamos a regular la responsabilidad administrativa, podría estar ahí. Ese ordinal se refiere al supuesto de que el funcionario utilice en obras o servicios de índole particular, para fines distintos de los previstos, trabajadores, vehículos, maquinarias del Estado.

F. Además de ese artículo sancionatorio para esas conductas, habría otro artículo nuevo de carácter general, que prevea que toda otra violación de una disposición legal o reglamentaria cuya sanción no esté prevista expresamente en esta ley, será sancionada con multa de un mil a cincuenta mil bolívares o con cualquier otra cifra.

G. En este cuerpo sancionatorio además, está el Artículo 40 que habría que ajustarse porque es, precisamente, la consecuencia de la previsión de la responsabilidad y de la sanción. Este artículo no tiene observaciones del Presidente, pero es la consecuencia de todo lo expuesto.

El Artículo 40 establece básicamente que para la imposición de las sanciones "disciplinarias" se tomará en cuenta la gravedad de la infracción. Este es un artículo importante porque es el que va a darle su naturaleza propia a las sanciones administrativas, que son a las que se refiere (no a las disciplinarias, como erradamente se establece).

Ahora bien, como se ha propuesto la regulación más precisa de los ilícitos administrativos con sanciones muy graves, es necesario que se le dé a la Contraloría no sólo apreciación de la gravedad de la falta, sino criterio para ello.

A tal fin, proponemos una redacción así: “Para la imposición de las sanciones administrativas establecidas en esta ley se tomará en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad en la cual presta sus servicios el sancionado”.

H. Por último debe insistirse en otro punto que plantee inicialmente y que debe discutirse, y es el punto referente a la posibilidad o no de convertir las sanciones administrativas en arresto.

En estos supuestos, el problema es uno de criterio sancionatorio. Puede considerarse que lo mejor es obligar al funcionario a pagar porque más le duele a un funcionario, en un momento determinado, que se le obligue a cancelar una sanción a que la pueda convertir en arresto en una jefatura civil y salir, en breve tiempo, sin responsabilidad pecuniaria.

Ahora bien, sobre esto la secuela debería ser así: declarada la responsabilidad administrativa e impuesta la sanción, por la Contraloría y no la administración activa, surgiría una responsabilidad civil patrimonial.

Ahora bien, ¿en qué consiste que el Fiscal General sea competente para intentar acciones administrativas, para exigir la responsabilidad administrativa? Precisamente para ejercer la acción de cobro. Por tanto, si el funcionario no cancela la multa, el Fiscal General de la República debe intentar la acción civil a que haya lugar por el cobro de la multa. Por eso proponemos que en el artículo que se refiere a las atribuciones del Ministerio Público, se agreguen dos ordinales que establecieran dentro de sus competencias, las siguientes:

1. Velar porque se cumplan las sanciones administrativas y disciplinarias que sean procedentes. O sea, que el Fiscal, para la disciplinaria, debe dirigirse a la Administración Central activa para que imponga la sanción; y para la administrativa, a la Contraloría, para que cobre.

2. Intentar la acción civil de cobro de las multas administrativas impuestas por la Contraloría como consecuencia de la declaratoria de responsabilidad y que no sean satisfechas legalmente; o sea que él pueda deman-

dar el cobro ante la jurisdicción civil. Sin embargo, si el funcionario es un insolvente debe preverse, como está originalmente, la conversión en arresto.

V. NUEVO ARTICULADO PROPUESTO

A continuación se indica el articulado que se propone única y exclusivamente en relación al tema de la responsabilidad administrativa de los funcionarios y sus consecuencias.

1. – *Sustituir el Ordinal 3º del Artículo 21, por los siguientes dos ordinales:*

3. Realizar las investigaciones que considere procedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la presente ley o de los cuales pueda derivarse responsabilidad civil, penal o administrativa de las personas a las cuales se refiere el Artículo 2º de la ley.
4. Declarar la responsabilidad administrativa de las personas a las cuales se refiere el Artículo 2º de esta ley e imponerle las sanciones pecuniarias previstas en esta ley.

2. – *Agregar, después del Artículo 24, el siguiente artículo nuevo:*

Artículo . – Si de las inspecciones y fiscalizaciones surgen indicios de que se han cometido actos violatorios de esta ley, la Contraloría General de la República, por auto motivado, acordará iniciar la investigación correspondiente y ordenará practicar las diligencias que sean procedentes.

3. – *Modificar el Artículo 26, el cual tendría la siguiente redacción:*

Concluida la investigación, la Contraloría General de la República deberá publicar en la Gaceta Oficial de la República la decisión que en ella recaiga y el auto por el cual remita al Fiscal General de la República el expediente respectivo cuando ello sea pertinente.

4. – *Modificar el Artículo 27, el cual tendría la siguiente redacción:*

Artículo 27. – Si la averiguación culminare con una declaratoria de responsabilidad administrativa y transcurrieren los treinta (30) días establecidos en el Artículo 84 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sin que se hubiere aplicado la sanción disciplinaria que corresponda, el Contralor General de la República solicitará al Fiscal General de la República, requerir de la administración la imposición de la sanción que estime pertinente. De la decisión de la administración podrán recurrir el Ministerio Público o el administrado por ante los tribunales correspondientes de la Carrera Administrativa.

5. – *Modificar el Artículo 29, el cual tendría la siguiente redacción:*

El Ministerio Público, de conformidad con las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes, ejercerá las acciones a que hubiere lugar, para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil y disciplinaria en que hubieren incurrido las personas indicadas en el Artículo 2º de esta ley.

6. – *Sustituir el Ordinal 4º del Artículo 30, por los siguientes dos ordinales:*

4º. – Velar por la aplicación de las sanciones administrativas y disciplinarias que sean procedentes.

5º. – Intentar la acción civil de cobro de las multas administrativas impuestas por la Contraloría General de la República como consecuencia de la declaración de responsabilidad administrativa, y no satisfechas legalmente.

7. – *Agregar después del Artículo 31, un artículo nuevo con el siguiente texto:*

Artículo . – La Contraloría General de la República, en la decisión que declare la responsabilidad administrativa de las personas a

las cuales se refiere el Artículo 2º de esta ley, aplicará las sanciones pecuniarias que sean procedentes, de acuerdo a las previsiones de la presente ley.

8. - *Agregar al Artículo 33, un aparte con el siguiente texto:*

En estos casos los responsables serán sancionados con multa de diez mil a cincuenta mil bolívares.

9. - *Agregar al Artículo 34, un aparte con el siguiente texto:*

En estos casos los responsables serán sancionados con multa de diez mil a cincuenta mil bolívares.

10. - *Modificar el Artículo 37, el cual tendría el siguiente texto:*

Artículo 37. - La Contraloría General de la República, sin perjuicio de la competencia que tengan las Contralorías de los Estados y Municipios, podrá declarar la responsabilidad administrativa que corresponda a las autoridades o empleados respectivos por la inversión ilegal de los fondos Estadales o Municipales.

11. - *Modificar la redacción del Artículo 38, el cual tendría el siguiente texto:*

Artículo 38. - Cualquiera de las personas indicadas en el numeral 1º del Artículo 2º de esta ley, que, sin atenerse a la verdad, expidan certificados o constancias que justifiquen indebidamente la inasistencia de cualquier persona a su trabajo, sean particulares o funcionarios o empleados públicos u obreros al servicio del Estado, además de las otras sanciones previstas en la ley, serán castigadas por la Contraloría General de la República con multa de quinientos a cinco mil bolívares.

12. - *Agregar después del Artículo 39, un nuevo artículo con el siguiente texto:*

Artículo . – Serán sancionados con multa de diez mil a quinientos mil bolívares los funcionarios públicos que:

- 1) Adquieran, arrienden o utilicen maquinarias, vehículos o materiales que excedan a las necesidades del organismo.
- 2) Adquieran, arrienden o utilicen maquinarias, vehículos o materiales a precios superiores a los del mercado.
- 3) Contraten servicios que no sean estrictamente necesarios a los fines del organismo, o a precios superiores a los del mercado.
- 4) Contraten personal supernumerario innecesario para el funcionamiento del organismo.
- 5) Autoricen gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo.
- 6) Ordenen erogaciones excesivas de escritorio y papelería.
- 7) Ordenen obras de calidades o precios superiores a las necesidades requeridas por el organismo.
- 8) Dejen prescribir o permitan que desmejoren acciones o derechos de los organismos públicos, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente.
- 9) Dejen que se pierdan, deterioren o menoscaben, salvo el desgaste debido al uso normal al cual están sometidos, las maquinarias, equipos, implementos, repuestos, materiales y cualesquiera otros bienes del Patrimonio Público.
- 10) Utilicen obras o servicios de índole particular, para fines distintos a los previstos en las leyes, reglamentos, resoluciones u

órdenes de servicio, a trabajadores, vehículos, maquinarias o materiales que por cualquier título estén afectados o destinados a un organismo público.

13. – *Agregar, a continuación del Artículo 39, otro artículo nuevo con el siguiente texto:*

Artículo . – Toda otra violación de una disposición legal o reglamentaria no prevista expresamente en esta ley, y que dé origen a una declaratoria de responsabilidad administrativa, será sancionada con multa de un mil a cincuenta mil bolívares.

14. – *Modificar la redacción del Artículo 40, el cual tendría el siguiente texto:*

Artículo 40. – Para la imposición de las sanciones administrativas previstas en esta ley, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción y la naturaleza de la actividad del organismo o entidad en la cual preste sus servicios el sancionado. Cuando el término para cancelar la multa se hubiere vencido y el funcionario no la hubiere pagado se pasarán los recaudos al Fiscal General de la República a los efectos de que intente la acción civil de cobro a cuyo efecto se seguirá el procedimiento previsto en los Artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Las cantidades adeudadas devengarán intereses calculados a la tasa del doce por ciento (12%) anual. Sólo en los casos de imposibilidad del cobro a juicio del Fiscal General de la República la Contraloría General de la República podrá acordar su conversión en arresto de conformidad con la regla prevista en el Artículo 103 de esta ley. En este caso, mientras dure la medida, el funcionario no percibirá emolumento alguno.

15. – *Modificar la redacción del Artículo 48, el cual tendría el siguiente texto:*

Artículo 48. – Terminada la investigación, si no resultaren probados los hechos averiguados, la Contraloría General de la República

hará declaración expresa de ello. En caso contrario e independientemente de la declaración de responsabilidad administrativa e imposición de las sanciones que sean pertinentes, procederá de la forma siguiente:

- 1) Si aparecieren fundados indicios de que el investigado ha cometido alguno de los delitos contemplados en esta ley, se solicitará del Fiscal General de la República que intente la acción penal correspondiente.
- 2) Si resultare que el investigado está incurso en la comisión de hechos constitutivos de infracción de alguna de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública u otras de índole fiscal, la Contraloría General de la República decidirá lo conducente, de conformidad con la Ley Orgánica que rige sus funciones y con la presente ley.
- 3) Si resultaren comprobados daños y perjuicios causados a la administración, se solicitará del Fiscal General de la República que intente la acción civil respectiva.

16. – *Agregar, a continuación del Artículo 50, un nuevo artículo con el siguiente texto:*

Artículo . – Si existen fundados indicios de responsabilidad del investigado, la Contraloría General de la República podrá ordenar que se retengan preventivamente las remuneraciones, prestaciones o pensiones del funcionario cuando la investigación se refiera a fondos de los cuales éste aparezca directamente responsable en la averiguación.

Esta retención podrá ordenarse también a requerimiento del Ministerio Público o del órgano jurisdiccional competente, y podrá hacerse extensiva, en los mismos términos, a los pagos que los institutos y entidades mencionadas en el Artículo 2º adeuden a

contratistas, cuando éstos aparezcan directamente implicados en las investigaciones que se practiquen.

17. – *Eliminar el Ordinal 5º del Artículo 67, el cual pasaría a integrar el Ordinal 10 del nuevo artículo mencionado en el N° 12 de estas proposiciones.*
18. – *Modificar la redacción del Artículo 74, cuyos Ordinales 1º a 7º y 10 pasarán a integrar el artículo mencionado en el N° 12 de estas proposiciones.*

El Artículo 74, quedaría redactado así:

Artículo 74. – Serán penados con prisión de tres meses a un año, los funcionarios públicos que:

- 1) Ordenen pagos por obras o servicios no realizados o defectuosamente ejecutados; y
- 2) Certifiquen terminaciones de obras o prestación de servicios inexistentes o de calidades o cantidades inferiores a las contratadas, sin dejar constancia de estos hechos.

CAPITULO V

**EL REGIMEN JURIDICO DE LOS FONDOS EN
DIVISAS DE PDVSA Y LA CENTRALIZACION DE LAS
RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES
POR EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA**

I. EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, DE OCTUBRE DE 1982

Tal como lo indica la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela presentada a la Cámara de Diputados por un grupo de parlamentarios con fecha 20 de octubre de 1982, el "propósito esencial" del mismo es "restituir a la industria petrolera venezolana el control independiente de sus reservas en divisas" (Pág. 11); y que "de ahora en adelante, al aplicarse de nuevo el esquema operativo financiero con el cual venía trabajando, la industria podrá ir acumulando reservas en divisas que le garanticen la seguridad necesaria en la continuidad de sus operaciones" (Pág. 11).

Para lograr tal objetivo, el Proyecto de Reforma contiene dos artículos, que proponen agregar dos Parágrafos Únicos al Artículo 2º y al Artículo 90 de la ley.

El Artículo 2º de la Ley del Banco Central de Venezuela, establece lo siguiente:

Artículo 2º. — El Banco Central de Venezuela tendrá como finalidades esenciales crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y

cambiarías favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país, y a tal efecto le corresponde:

1. – Regular el medio circulante y en general la liquidez del sistema financiero con el fin de ajustarlo a las necesidades del país.
2. – Procurar la estabilidad del valor interno y externo de la moneda.
3. – Centralizar las reservas monetarias internacionales del país y vigilar y regular el comercio de oro y de divisas.
4. – Ejercer, con carácter exclusivo, la facultad de emitir billetes y acuñar monedas.
5. – Regular las actividades crediticias de los bancos y demás institutos de crédito a fin de armonizarlas con los propósitos de la política monetaria y fiscal, así como el necesario desarrollo regional y sectorial de la economía nacional para hacerla más independiente.
6. – Orientar la política general de las instituciones de crédito del Estado y las actividades financieras de otras entidades públicas capaces de influir en el mercado monetario y de capitales.
7. – Promover la adecuada liquidez y solvencia del sistema bancario.
8. – Ejercer los derechos y asumir las obligaciones de la República de Venezuela en el Fondo Monetario Internacional, en todo lo concerniente a la suscripción y pago de las cuotas que le correspondan, a las operaciones ordinarias con dicha institución y a los derechos especiales de giro, según lo previsto en el Convenio Constitutivo del mismo, suscrito en fecha 22

de julio de 1944, sancionado por ley de 25 de setiembre de 1945 y reformado posteriormente por ley de fecha 26 de agosto de 1968.

- 9.- Efectuar las demás operaciones y servicios que establezcan otras leyes de la República y las compatibles con su naturaleza de Banco Central, dentro de las limitaciones previstas en la presente ley.

El Proyecto de Reforma propone agregar al mencionado Artículo 2º, particularmente en relación a su Ordinal 3º) un Parágrafo Unico que establece lo siguiente:

“**Parágrafo Unico:** Lo dispuesto en el Numeral 3º) del presente artículo no se aplicará a las divisas originadas por las actividades de las empresas constituidas conforme al Artículo 6º de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Esta excepción incluye las cantidades que en lo adelante deberán entregar en divisas a Petróleos de Venezuela S.A., las empresas operadoras, por un monto equivalente al porcentaje determinado en la base quinta de ese mismo artículo”.

“Lo establecido en el encabezamiento de este parágrafo no se aplicará a las divisas que las empresas a que él se refiere, deban vender para cubrir sus requerimientos de moneda nacional a fin de efectuar pagos en el país y, en consecuencia, estas cantidades serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela”.

Por otra parte, el Artículo 90 de la Ley del Banco Central establece lo siguiente:

Artículo 90. – Los billetes y monedas de curso legal serán libremente convertibles al portador y a la vista, y su pago será efectuado por el Banco Central de Venezuela en letras o giros a la vista, extendidos sobre fondos depositados en bancos de primera clase del exterior y denominados en monedas extranjeras de las cuales se pueda disponer libremente.

No obstante, el Banco Central de Venezuela, en circunstancias excepcionales, y en defensa de la continuidad de los pagos internacionales del país, o para contrarrestar movimientos perjudiciales de capital, podrá establecer las limitaciones o restricciones que considere convenientes a la libre convertibilidad de la moneda nacional, previo acuerdo con el Ejecutivo Nacional.

El Proyecto de Reforma de la ley propone agregarle al Artículo 90, un **Parágrafo Unico** con el siguiente texto.

“Parágrafo Unico: En la situación prevista en el único aparte del presente artículo, no se aplicará la excepción establecida en el encauzamiento del Parágrafo Unico del Artículo 2º de esta ley”.

Ahora bien, para analizar el mencionado Proyecto de Reforma, resulta indispensable analizar las medidas adoptadas por el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, en el convenio cambiario celebrado con fecha 27 de setiembre de 1982 con fundamento en los Artículos 2º, Ordinal 3º, 31, Ordinal 11, 91, literal b) y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, y que han implicado el establecimiento de la obligación a Petróleos de Venezuela S.A., y sus empresas filiales de vender, obligatoriamente, al Banco Central de Venezuela, la totalidad de las divisas originadas por su actividad económica desarrollada conforme a lo establecido en el Artículo 6º de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Ha sido como reacción contra esa medida de orden cambiario, según se expresa en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma, que éste se presentó a la consideración de las Cámaras Legislativas.

II. LA CENTRALIZACION DE LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES POR EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA.

El Artículo 2º de la Ley del Banco Central de Venezuela establece, como finalidad de esta institución, “crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al

equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país”, y a tal efecto le asigna, entre otras atribuciones, la siguiente:

“Centralizar las reservas monetarias internacionales del país y vigilar y regular el comercio de oro y de divisas” (Ord. 3º).

Por su parte, el Artículo 94 de la misma ley al referirse a “las reservas internacionales en poder del Banco Central de Venezuela” precisa la forma en la cual deben estar representadas (oro, depósitos en divisas, documentos pagaderos en el exterior, valores públicos extranjeros o internacionales, derechos especiales de giro, etc.), y agrega que “se considerará como parte de las reservas internacionales el monto de la posición crediticia neta de la República en el Fondo Monetario Internacional.

Estas normas plantean, al menos, cuatro interrogantes que deben dilucidarse jurídicamente:

En primer lugar, ¿la expresión reserva monetaria internacional es equivalente a reserva internacional?

En segundo lugar, si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿las “reservas monetarias internacionales del país” que indica el Artículo 2º de la ley son las mismas “reservas internacionales en poder del Banco Central de Venezuela” a que alude el Artículo 94 de la misma ley?

En tercer lugar, si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿pueden haber reservas monetarias internacionales en el país que no estén en poder del Banco Central de Venezuela?

En cuarto lugar, ¿qué significa que el Banco Central centralice las reservas internacionales o que éstas estén en su poder?

1. En cuanto a la primera de las preguntas que nos hemos formulado, puede responderse que, en realidad, las expresiones reservas monetarias internacionales, y reservas internacionales, son equivalentes. Ello re-

sulta claro, en primer lugar de la doctrina económica (véase Ernesto Peltzer, "Las Reservas Monetarias Venezolanas en el Ciclo Económico", Ensayos sobre Economía, Caracas 1965, pág. 279 y sigts.; Carlos Rafael Silva, Concepto, Composición y Función de las Reservas Monetarias Internacionales. Análisis Pormenorizado del caso Venezolano, Caracas 1965, pág. 14; y Rafael J. Crazut, El Banco Central de Venezuela, Caracas 1980, págs. 127 y sigts.), y en segundo lugar, de las propias expresiones de la Ley del Banco Central de Venezuela. Las reservas internacionales, como lo indica R. J. Crazut son "el conjunto de recursos y de facilidades financieras de que disponen los países para afrontar sus pagos externos y saldar sus déficit de balanza de pagos" (op. cit., pág. 127); y las reservas monetarias, tal como las entiende E. Peltzer, son "aquellos instrumentos de pago que se usan en el intermedio internacional" (op. cit., pág. 281). En ambos casos, se trata de instrumentos de pago externos, lo cual le da su carácter de reservas, por una parte monetarias y por la otra, internacionales.

2. En cuanto al segundo interrogante, sobre si las reservas internacionales del país son las mismas que están en poder del Banco Central de Venezuela, en principio debe también darse una respuesta afirmativa.

El signo común que lleva a un instrumento de pago internacional a ser considerado como parte de las reservas internacionales de Venezuela, es que "se encuentren en poder de las autoridades monetarias" como lo dice R. J. Crazut (op. cit., pág. 127) o como lo afirma E. Peltzer, "que se encuentren en manos de las autoridades monetarias mismas" o sean de "accesibilidad para las autoridades monetarias del país" (idem). En este mismo sentido, como lo afirma Carlos Rafael Silva, las reservas monetarias internacionales deben estar "bajo control y disposición de las autoridades monetarias nacionales" (op. cit., pág. 14).

Por tanto, las reservas monetarias internacionales del país, que el Banco Central debe centralizar son, sin duda, sólo aquellas que se encuentran en su poder o en sus manos o a las cuales tiene acceso.

3. En cuanto al tercer interrogante, es decir, determinar si hay reservas monetarias internacionales del país que no estén en poder del Banco

Central, la respuesta debe ser negativa, salvo que exista una excepción legal expresa.

En efecto, ciertamente que la precisión de qué ha de entenderse por reserva monetaria "no es del todo fácil" (véase E. Peltzer, *op. cit.*, pág. 280), pues en diferentes épocas han sido englobadas en ellas, variados haberes, bienes raíces e inclusive, piedras preciosas. Asimismo, también se han incluido en el concepto, instrumentos de pago en poder de la banca comercial, cuando son destinados a pagos internacionales.

Sin embargo, de acuerdo a la Ley del Banco Central, parece claro que el concepto de reserva monetaria internacional está ligado al carácter de instrumento de pago de las mismas, que deben reunir varias condiciones: 1. deben usarse en el intercambio internacional; 2. deben encontrarse en manos del Banco Central, como autoridad monetaria; 3. deben ser aceptados por el sistema financiero internacional; 4. deben mantenerse con criterios de seguridad, liquidez y de rentabilidad.

En todo caso, entre las condiciones mencionadas, debe destacarse que la que caracteriza a las reservas monetarias internacionales como que sean del país, es que estén en poder de la autoridad monetaria, es decir, del Banco Central de Venezuela, salvo que una ley expresamente establezca otra cosa, como sucede con los activos sobre el exterior que se encuentran en poder del Fondo de Inversiones de Venezuela y que constituyen, de acuerdo a la ley de creación de esta persona jurídica de derecho público, reservas internacionales del país, aun cuando no estén bajo el control directo del Banco Central de Venezuela.

Ahora bien, salvo la excepción legal de los fondos del Fondo de Inversiones de Venezuela, cabe preguntarse, entonces, ¿cómo pueden llegar a poder del Banco Central tales instrumentos de pagos internacionales, que forman las reservas monetarias internacionales en los términos del Artículo 3º de su ley? Básicamente, a través de dos medios: cuando el Banco Central compra oro o compra cambio extranjero (divisas) (v.g. Art. 44, Ord. 3º y Art. 76, Ords. 1º y 2º).

Es decir, el oro que está en las bóvedas del Banco Central o en bancos del exterior, y el que compre en el futuro; y las divisas que tiene el Banco

Central en su poder o depositadas en el exterior o en documentos o valores públicos o extranjeros o en derechos especiales de giro, o que adquiera en el futuro, constituyen las reservas internacionales del país.

Por supuesto, la adquisición de oro o de divisas las debe hacer el Banco Central, conforme a sus atribuciones legales y sólo puede hacerse en los casos autorizados por la ley: La compra de oro en los términos del Artículo 44, Ordinales 3º y 76, Ordinales 1º y 91, literal a) de la Ley del Banco Central; y la compra de divisas, conforme al mismo Artículo 44, Ordinales 3º y 76, Ordinal 2º, y al Artículo 31, Ordinales 11 y 91, literal b) y 92 de la misma Ley del Banco Central de Venezuela.

Por supuesto, el oro y las divisas adquiridas, por el Banco Central, y que forman las reservas monetarias internacionales del país, forman parte de sus activos.

4. Lo anterior nos permite contestar el cuarto de los interrogantes mencionados: la exigencia de que el Banco Central de Venezuela deba centralizar las reservas monetarias internacionales, sólo se refiere a las que están en su poder, lo que significa, salvo la excepción legal del caso del Fondo de Inversiones de Venezuela, que no hay reservas monetarias internacionales que no estén en poder del Banco, es decir, que no haya adquirido mediante la compra de oro o de divisas.

Por lo tanto, los instrumentos de pago en oro o en divisas en poder de la banca comercial o de las empresas públicas o privadas o de particulares, no son parte de las reservas internacionales del país en los términos de los Artículos 3º y 94 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Por supuesto, que conforme a la ley, los fondos representados por ese oro o divisas en poder de personas extrañas al Banco Central podrían llegar a configurar reservas monetarias internacionales del país, si se obligara a los bancos y particulares a vender oro al Banco Central; si se estableciera un control de cambios, centralizándose en el Banco Central la compra de divisas; o si se obligara a las empresas públicas o privadas a repatriar los fondos en divisas que tengan en el extranjero a través del Banco Central y

su conversión obligatoria en bolívares por el Banco Central de Venezuela. Esto es lo que jurídicamente se ha hecho con las medidas adoptadas el 27 de setiembre de 1982 respecto de todas las empresas del Estado.

Salvo estos casos, y la excepción del Fondo de Inversiones de Venezuela, sólo el oro y las divisas en poder del Banco Central constituyen las reservas monetarias internacionales del país.

III. LOS FONDOS EN DIVISAS DE PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Y EL REGIMEN DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONALIZADA.

La Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975 al prever las bases de organización para la administración y gestión de la industria petrolera nacionalizada, estableció que la empresa que asumiría las funciones de coordinación, supervisión y control de la industria, que es Petróleos de Venezuela S.A., debía tener "recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional" y a tal efecto estableció que "las empresas operadoras constituidas conforme a las bases primera, tercera y cuarta, según el caso, entregarán mensualmente a aquélla una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior. Las cantidades así entregadas estarán exentas del pago de impuesto y contribuciones nacionales y serán deducibles para las empresas operadoras a los fines del impuesto sobre la renta" (Art. 6º, base quinta).

Esta norma persigue el logro de la autosuficiencia financiera de la industria petrolera nacional, al establecer claramente el motivo del aporte de las operadoras a PDVSA: que disponga de los recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional. Sin embargo, para financiar las cuantiosas inversiones de la industria en el futuro, de manera que se mantenga el programa de expansión de la industria, así como para la reposición de activos, además del aporte previsto en la base quinta del Artículo 6º de la Ley Orgánica, se ha acordado la constitución de un fondo de reserva formado por el producto neto de las operaciones de las empresas filiales, una vez pagados los costos y los impuestos.

Con estos fondos, PDVSA cuenta, con seguridad, con autosuficiencia financiera, la cual según lo afirmado por el Presidente de PDVSA, Gral. Rafael Alfonzo Ravard, "garantiza la provisión de los fondos que una industria dinámica y competitiva requiere en el momento apropiado dentro de una proyección que no admite errores, tergiversaciones ni titubeos porque de lo contrario las consecuencias podrían ser sencillamente funestas para todo el país" (véase Gral. R. Alfonzo Ravard, *7 años de una gestión*, Caracas 1982, pág. 336). En otras palabras, la previsión de los fondos necesarios para atender el desarrollo de la industria petrolera "permite ver con confianza la posibilidad de enfrentar con recursos propios los grandes programas y proyectos que plantea la realidad de la industria petrolera en la actualidad, con independencia suficiente, de juicio y de criterio, sin las limitaciones y cortapisas que un sistema distinto de financiamiento impondría cada vez que fuéramos a realizar cualquier proyecto" (véase R. Alfonzo Ravard, *op. cit.*, pág. 350).

Los fondos de Petróleos de Venezuela, constituidos en la forma señalada, tienen por función, por encargo de la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria petrolera, dotar a dicha empresa "de recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional". Se trata, por tanto, de fondos propios que tiene como persona jurídica, cuyo manejo está sometido a las normas que rigen la industria y a los estatutos de la empresa.

No se trata, en forma alguna, de reservas monetarias internacionales pues no constituyen instrumentos de pago en poder del Banco Central, ni tienen por función ni servir de respaldo o de garantía para la circulación monetaria interna del país, ni de servir de instrumento de pago en las transacciones internacionales. Por otra parte, el Banco Central no tiene, en forma alguna, accesibilidad a los fondos de Petróleos de Venezuela, depositados en divisas en el exterior, por lo que no pueden considerarse como que dichos fondos de PDVSA formen parte de las reservas monetarias internacionales de Venezuela.

Por supuesto, con las medidas adoptadas el 27 de setiembre de 1982, mediante las cuales se obliga a Petróleos de Venezuela S.A. a vender, obligatoriamente, al Banco Central de Venezuela la totalidad de las divisas

originadas por sus actividades, incluyendo las cantidades que conforman los fondos destinados al desarrollo de la industria petrolera nacional y que se encontraban depositados en divisas en el exterior, dichas divisas que en el futuro estarán bajo el control y poder del Banco Central de Venezuela, constituirán parte de las reservas internacionales del país, en los términos del Artículo 2º, Ordinales 3º y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

IV. EL CONVENIO CAMBIARIO DEL 27 DE SETIEMBRE DE 1982 Y SUS EFECTOS RESPECTO A PDVSA.

Ahora bien, precisado el concepto de reservas monetarias internacionales y la naturaleza de los fondos que Petróleos de Venezuela S.A. mantenía en el exterior para el desarrollo de la industria petrolera, que no constituyen reservas monetarias internacionales, cabe preguntarse ¿podían legalmente adoptarse las medidas tomadas por la República y el Banco Central de Venezuela con fecha 27 de setiembre de 1982 mediante el Convenio suscrito con base a lo establecido en el Artículo 2º, Ordinal 3º, 21, Ordinal 11, 91, literal b), y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela?

La respuesta a esta pregunta implica que precisemos, en primer lugar, cuáles son, prácticamente, las medidas adoptadas en relación a Petróleos de Venezuela S.A., y sus filiales, y en segundo lugar, cuál es el fundamento legal de las mismas.

1. La decisión adoptada respecto a Petróleos de Venezuela S.A., y sus filiales con fecha 27 de setiembre de 1982, en resumen, es la siguiente:

A. El establecimiento de una obligación a Petróleos de Venezuela S.A. y a sus empresas filiales de vender, obligatoriamente, al Banco Central de Venezuela, la totalidad de las divisas originadas en su actividad regulada en la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Esta venta obligatoria de divisas al Banco Central de Venezuela comprende también, las cantidades que las empresas operadoras del sector petrolero deben transferir a Petróleos de Venezuela

S.A. para constituir el fondo previsto en la base quinta del Artículo 6º de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (Cláusula Primera del Convenio).

B. La prohibición a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, de mantener depósitos en moneda extranjera en el exterior (Cláusula Tercera del Convenio).

C. La obligación a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales de transferir al Banco Central de Venezuela los saldos en moneda extranjera que se encontraran en poder de dichas empresas con fecha 27-9-82; y la obligación de esas empresas de endosar, para su cobro, al Banco Central de Venezuela, los documentos de crédito a favor de ellas en moneda extranjera que tenían sobre plazas del exterior (Cláusula Tercera del Convenio).

D. Como consecuencia de las obligaciones y prohibiciones antes indicadas, el Banco Central debe abonar en cuentas que a tal efecto debe abrir en su contabilidad, a favor de Petróleos de Venezuela S.A. y cada una de sus empresas filiales, el contravalor, en bolívares, de las divisas que adquiera conforme a la obligación de venta de divisas que se establece respecto a las empresas mencionadas (Cláusula Segunda del Convenio). El contravalor mencionado resulta de la adquisición por el Banco Central de Venezuela, de las divisas, al tipo de cambio de Bs. 4.2925 por dólar USA (Cláusula Quinta del Convenio).

E. El Banco Central de Venezuela está obligado a suministrar las divisas que requieran Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, y que sean necesarias para atender sus operaciones, a cuyos efectos éstas deben formular solicitudes ante el Banco Central de Venezuela (Cláusula Décimo Tercera del Convenio). El Banco Central venderá las mencionadas divisas a las empresas al tipo de cambio de Bs. 4.2925 por dólar USA (Cláusula Séptima del Convenio).

F. Cuando las circunstancias así lo justifiquen, a juicio del Directorio del Banco Central de Venezuela, este organismo puede autorizar que

se mantengan en poder de Petróleos de Venezuela S.A. o de sus empresas filiales operadoras del sector petrolero nacionalizado fondos denominados en divisas (Cláusula Cuarta del Convenio). En estos casos, las empresas tendrán a su cargo su administración de conformidad con los objetivos o fines invocados en la correspondiente solicitud de autorización (Cláusula Cuarta del Convenio).

2. El conjunto de prohibiciones y obligaciones antes descrito, impuesto a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, derivan de una decisión básica adoptada por el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela y que es la obligación impuesta a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales de vender obligatoriamente, al Banco Central de Venezuela la totalidad de las divisas originadas por su actividad económica. ¿Podía legalmente tomarse esa decisión en el Convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela? La respuesta a esta interrogante tiene que ser, indudablemente, negativa.

En efecto, la motivación central de las medidas se ha establecido en lo dispuesto en el Artículo 2º, Ordinal 3º de la Ley del Banco Central de Venezuela, que atribuye al instituto emisor al centralizar las reservas internacionales del país. Hemos dicho que los fondos que mantenía Petróleos de Venezuela S.A., en el exterior no formaban parte de las reservas monetarias internacionales a tenor de lo dispuesto en los Artículos 3º, Ordinal 3º y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, por lo que no podía el Ejecutivo Nacional y dicho Banco, en el Convenio mencionado, fundamentarse en esas normas para imponer la obligación a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales de vender obligatoriamente las divisas en su poder al Banco Central.

El Comunicado publicado en la prensa el día 28 de setiembre de 1982 señala que las medidas adoptadas se realizan en ejecución del mandato del Artículo 2º, Numeral 3º de la Ley del Banco Central, y que se trata de cumplir expresas disposiciones legales que hasta ahora no se habían llevado a la práctica. Ello no es correcto. La venta obligatoria de divisas que se impone a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales no era posible dictarla en ejecución del Artículo 2º, Ordinal 3º de la Ley del Banco

Central de Venezuela, porque como quedó dicho, los fondos que tenían en el exterior, no constituían reservas monetarias internacionales que el Banco Central decidía asumir y controlar y que se ordenaban centralizar.

En realidad, la verdadera motivación de las medidas se expresa en el Comunicado mencionado al señalarse que “era necesario y aconsejable concentrar en manos del instituto emisor el mayor volumen posible de reservas internacionales de divisas”. Eso, es lo que, en efecto, se ha hecho, al obligarse a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales a vender sus fondos en divisas al Banco Central de Venezuela: ahora se ha concentrado en manos del instituto un mayor volumen de reservas internacionales. Por ello, en realidad, la aplicación del Artículo 2º, Ordinal 3º de la Ley del Banco Central, no constituye la motivación de las medidas, sino que ahora debe regir las consecuencias de ellas. No es con motivo de que los fondos en divisas de Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales constituyeran reservas internacionales, que se impone a las empresas la obligación de su venta al Banco Central de Venezuela, sino al revés; que con motivo de esa obligación de venta de las divisas al Banco Central que se impone a esas empresas, que las divisas ahora adquiridas por el Banco Central de Venezuela, devienen reservas monetarias internacionales. Por tanto, las medidas mencionadas no pueden tener su fundamento en el Artículo 2º, Ordinal 3º de la Ley del Banco Central de Venezuela.

3. Pero además del fundamento legal errado del Artículo 2º, Ordinal 3º, el Convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela se fundamenta en el Artículo 31, Ordinal 11, 91, literal b) y 92, de la Ley del Banco Central de Venezuela. Estas normas disponen lo siguiente:

Artículo 31. – El Directorio (del Banco Central de Venezuela) ejercerá la suprema dirección de los negocios del Banco, y en particular, sus atribuciones serán las siguientes:

11. Fijar por acuerdo con el Ejecutivo Nacional, los precios en bolívares que han de regir **para la compra-venta de cambio extranjero.**

Artículo 91. – El Banco Central de Venezuela regularará, dentro de los términos de la autorización que para el efecto le otorgue el Ejecutivo Nacional, lo siguiente:

b). La negociación de divisas en el país.

Artículo 92. – En el Convenio que celebre el Banco Central de Venezuela con el Ejecutivo Nacional para fijar el o los tipos de cambio del bolívar, se establecerán los márgenes de utilidad que podrán obtener tanto el Banco Central de Venezuela como los bancos comerciales que intervengan en la compra-venta de divisas.

En realidad los Artículos 31, ordinal 11 y 92 regulan las bases del Convenio que se celebra tradicionalmente entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central para fijar los tipos de cambio del bolívar en relación a la compra-venta de cambio extranjero o divisas. Nada autoriza de estas normas para que en ese convenio se obligue a personas naturales o jurídicas públicas o privadas que tengan fondos en divisas en el extranjero, a venderlas obligatoriamente al Banco Central de Venezuela. Sólo cuando esas personas jurídicas, en virtud de sus decisiones personales o estatutarias, decidieran traer al país fondos en divisas y decidieran vender tales divisas al Banco Central de Venezuela, deben aceptar los tipos de cambios regulados en el convenio mencionado, en virtud de la autorización legal prevista en esas normas de los Artículos 31, Ordinal 11 y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

En cuanto al Artículo 91, literal b) de la Ley del Banco Central de Venezuela, atribuye al instituto emisor la facultad de regular la negociación de divisas en el país, conforme a la autorización que reciba del Ejecutivo Nacional, pero no autoriza ni a éste ni al Banco Central, a establecer en un convenio, obligación alguna respecto a personas naturales o jurídicas de que vendan obligatoriamente divisas que tengan en el extranjero al Banco Central de Venezuela. Sólo cuando esas personas jurídicas, en virtud de sus decisiones personales o estatutarias, decidieran traer al país fondos en divisas, la negociación de las mismas en el país, tendría que someterse a las regulaciones que establezca el Banco Central de acuerdo al Artículo 91, literal b) de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Por tanto, nada autoriza en los Artículos 31, Ordinal 11, 91, literal b) y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, a obligar a personas jurídicas, públicas o privadas, y en particular a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, a vender obligatoriamente al Banco Central de Venezuela las divisas que resulten de sus operaciones y que posea en el exterior.

V. EL REGIMEN DE PDVSA Y LA ILEGALIDAD DEL CONVENIO CAMBIARIO

Petróleos de Venezuela S.A., y sus empresas filiales son empresas del Estado constituidas, conforme a la autorización contenida en el Artículo 6º de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, como sociedades mercantiles de capital público y con un único accionista. Por tanto, conforme a esa autorización de la Ley Orgánica y como persona jurídica, esas empresas deben regirse por el ordenamiento especial jurídico público derivado de la Ley Orgánica, las normas que rigen el funcionamiento de las sociedades mercantiles y por sus propios Estatutos adoptados por el Ejecutivo Nacional, representante de la República como único accionista. Por tanto, las decisiones que conciernen a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales deben adoptarse por el Ejecutivo Nacional y los demás entes públicos, como el Banco Central de Venezuela, en el marco del ordenamiento jurídico público, privado y estatutario que las rigen.

En ese sentido, ninguna norma del ordenamiento jurídico autoriza al Ejecutivo Nacional y al Banco Central de Venezuela en el Convenio previsto en los Artículos 31, Ordinal 11 y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, a imponer a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, la obligación de traer al país sus fondos de divisas establecidos para el financiamiento de la industria petrolera, de venderlos obligatoriamente al Banco Central de Venezuela y de mantenerlos obligatoriamente en bolívares. Al haberlo hecho en esa forma, tanto el Ejecutivo Nacional como el Banco Central de Venezuela, se extralimitaron en sus atribuciones.

Por supuesto, la obligación que se impone ilegalmente en el mencionado convenio a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, se

pudo haber adoptado legal y regularmente, por las vías previstas en el ordenamiento jurídico aplicable a las mismas.

Conforme al Artículo 7º de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales "se regirán por la presente Ley y sus Reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables". Esto mismo se dispone en la Cláusula Tercera del Decreto N° 250 del 27 de agosto de 1979 que contiene el Acta Constitutiva y Estatutos de Petróleos de Venezuela S.A. Por otra parte, la Cláusula Segunda de dichos estatutos autoriza al Ejecutivo Nacional a definir los lineamientos conforme a los cuales se debe desarrollar el objeto social de Petróleos de Venezuela S.A., correspondiendo además, a la Asamblea de la empresa, conforme a la Cláusula Séptima "la suprema dirección y administración de la sociedad".

Por tanto, si el Ejecutivo Nacional, decidió definir como lineamiento para la realización del objeto social de la empresa, que ésta y sus filiales debían traer al país todas las divisas que tenían en el exterior y venderlas al Banco Central y tener, por tanto, sus fondos en bolívares, ello debió acordarse por la vía legal estatutaria, mediante una reunión de la Asamblea, a través del Ministro de Energía y Minas y de los demás ministros que designe el Presidente de la República que conforme a la Cláusula Undécima ejercen la representación de la República en la Asamblea de la empresa.

Sólo después que se hubiera celebrado la Asamblea de Petróleos de Venezuela S.A. con la participación necesaria del Ministro de Energía y Minas, el Ejecutivo Nacional podía celebrar con el Banco Central de Venezuela el Convenio previsto en los Artículos 31, Ordinal 11 y 92 de la Ley del Banco Central de Venezuela, no para imponer obligaciones y prohibiciones, sino para regular la forma y tipo de cambio para la compra-venta de divisas por Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales al Banco Central de Venezuela.

Al no haberse adoptado las medidas del 27 de setiembre de 1982 en esa forma, en un todo de acuerdo a los mecanismos estatutarios de las

empresas, la única vía que tenía el Ejecutivo Nacional, conforme al ordenamiento jurídico vigente, para obligar a Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales a vender obligatoriamente al Banco Central de Venezuela las divisas que perciban por sus actividades y prohibirle a esas empresas tener divisas en el exterior era a través de un Decreto-Ley dictado en virtud de la restricción a la libertad económica, en ejecución del Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962, cuyo Artículo 4° se dejó vigente por el Acuerdo del Congreso de la República de 6 de abril de 1962.

En efecto, técnica y jurídicamente la medida adoptada se configura como un control de cambios respecto de los organismos del sector público. El establecimiento de un control de cambios, aun cuando sea sólo para los entes del sector público, en ausencia de previsión legal expresa, sólo puede adoptarse jurídicamente por Decreto-Ley en base a la restricción de la libertad económica, como sucedió con el control de cambios establecido mediante el Decreto-Ley N° 390 de 8 de noviembre de 1960 (Gaceta Oficial N° 26403 del 10-11-60), que confirmó, modificó y amplió el Decreto-Ley N° 178 de 15 de agosto de 1944 también dictado en restricción de la libertad económica.

VI. CONCLUSION

Ahora bien, en base a lo anteriormente expuesto, el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela, al proponer agregar al Artículo 2°, el Parágrafo Unico, mencionado, parte de un supuesto falso: que los fondos que mantenía Petróleos de Venezuela S.A. en el exterior son o pueden ser reservas monetarias internacionales, lo cual no es correcto, jurídicamente hablando, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

Por tanto, si los fondos de PDVSA en divisas originados por las actividades de las empresas constituidas conforme a la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, no constituyen reservas monetarias internacionales, mal podría establecerse la excepción que se plantea en el Proyecto de Ley de Reforma, que busca no aplicar a esos fondos la facultad del Banco Central de centralizar las reservas monetarias internacionales.

El Proyecto de reforma, por tanto, no tiene asidero jurídico, pues parte de un falso supuesto: que esos fondos en divisas de PDVSA eran, son o serán reservas monetarias internacionales, de acuerdo al ordenamiento vigente.

Por supuesto, la reforma sólo se justificaría jurídicamente si en ella se comenzara por declarar que los fondos en divisas de PDVSA y de sus filiales sí constituyen reservas monetarias internacionales, aun cuando no estén en poder del Banco Central de Venezuela, y en virtud de esa declaratoria, establecer la excepción legal, de que no necesitan ser centralizadas por el Banco Central de Venezuela, que es lo que persigue la reforma.

En cuanto a la propuesta de agregar un Parágrafo Único al Artículo 90, no sólo no se justifica porque no es procedente la reforma al Artículo 2º como antes se mencionó, sino porque la facultad y mecanismo que se prevé en el Artículo 90 no está vinculada a las reservas monetarias internacionales. Es decir, la posibilidad que atribuye el Artículo 90 al Banco Central, previo acuerdo con el Ejecutivo Nacional, de establecer limitaciones o restricciones que considere convenientes a la libre convertibilidad de la moneda nacional, no tiene relación con la noción de reserva monetaria internacional, por lo que “la excepción de la excepción” que establece no tiene justificación, ni aun cuando se declare que los fondos en divisas que pudiere tener PDVSA en el exterior son reservas monetarias internacionales, lo cual no es cierto, como se ha dicho.

CAPITULO VI

**LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL
Y SU APROBACION LEGISLATIVA**

I. INTRODUCCION

En relación al alcance del encabezamiento del Artículo 126 de la Constitución que establece el requisito de aprobación, por el Congreso, de los contratos de interés nacional, debe señalarse lo siguiente:

El Artículo 126 de la Constitución establece, en su primer aparte, lo siguiente:

“Sin la aprobación del Congreso no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley”.

Independientemente de la polémica doctrinal que desde hace años ha surgido en torno o sobre si la noción de contrato de interés nacional es o no equivalente a la de contrato administrativo, en realidad, lo que esta parte del artículo plantea como interrogante, que tiene que ser resuelto, es en primer lugar, la determinación de la frontera entre contratos de interés nacional y contratos que no son de interés nacional y, en segundo lugar, dentro de los primeros, es decir, de los contratos de interés nacional, cuáles son, sin embargo, “necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública” y por tanto, no requieren de aprobación legislativa,

y cuáles tampoco requieren de dicha aprobación porque así lo permita la ley.

II. LA NOCION DE CONTRATO DE INTERES NACIONAL

La expresión “interés nacional”, para calificar determinados contratos, sin duda, constituye un concepto jurídico indeterminado o impreciso que establecido en el texto constitucional, da amplio margen al legislador para determinar o precisar, discrecionalmente, su contenido. Por tanto, en definitiva, determinar con precisión qué es “interés nacional” (Arts. 101 y 126), “interés público” (Art. 127), “conveniencia nacional” (Art. 97), “interés social” (Arts. 96 y 105), “función social” (Art. 99), “utilidad pública” o “interés general” (Art. 99), “beneficio colectivo” (Art. 106) es una tarea que corresponde al legislador.

Por tanto, ante todo, un contrato será de “interés nacional” cuando así lo determine el legislador. Sin embargo, no es frecuente que la ley califique expresamente, en los términos del Artículo 126 de la Constitución, a un contrato “como de interés nacional”. Por ello, los esfuerzos doctrinales que se han hecho, tendientes a determinar su naturaleza, por contraposición a unos contratos que no son de interés nacional.

1. Podría decirse, así, que contrato de interés nacional, es aquél que interesa al ámbito nacional (en contraposición al ámbito estatal o municipal), porque ha sido celebrado por una persona jurídica estatal nacional, de derecho público (la República o un instituto autónomo) o de derecho privado (empresa del Estado). Por tanto, no serían contratos de interés nacional aquellos que son de interés estatal o municipal, porque sean celebrados por personas jurídicas estatales de los Estados o de los Municipios, incluyendo los institutos autónomos y empresas del Estado de esas entidades político-territoriales. Esta parece ser la interpretación más directa respecto a lo que se entiende, en el Artículo 126 de la Constitución, por “interés nacional”, contrapuesto a “interés estatal” o “interés municipal”.

Todos los contratos de interés nacional, estatal o municipal, serían, por supuesto, contratos de “interés público” (Art. 127) (cfr. Eloy Lares

Martínez "Contratos de interés nacional" en Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet, Tomo I, Caracas 1981, pág. 117) en el mismo sentido que la noción de Poder Público (Título IV de la Constitución) comprende al Poder Nacional, a los "Poderes" de los Estados y al "Poder" Municipal.

De acuerdo a este criterio, los contratos celebrados por un Estado miembro de la Federación o sus institutos autónomos o empresas del Estado estadales, o por un municipio o sus institutos autónomos o empresas del Estado municipales, no serían contratos de interés nacional, en los términos del Artículo 126 de la Constitución.

En nuestro criterio, en ausencia de una precisión del legislador sobre qué ha de entenderse por "interés nacional" la única interpretación que admite el texto constitucional para identificar los "contratos de interés nacional" son los que corresponden al ámbito nacional, por contraposición al estatal o municipal. Por eso, en principio, aquellos requieren aprobación del Congreso (órgano que ejerce el Poder Legislativo Nacional) (Título V) y éstos no lo requieren. Los contratos de interés de los Estados o municipios, por tanto, son contratos que no serían de interés nacional.

2. En la doctrina nacional se ha querido identificar cuantitativamente la noción de contrato de interés nacional, al identificarse con un "tipo especial de contratos, por su importancia, por su magnitud económica, por sus consecuencias". Por ejemplo, Gonzalo Pérez Luciani, señala que "de no existir diferencias cualitativas entre los diversos contratos que pudiere celebrar la administración para calificar a unos como de "interés nacional" y a otros no, la única posibilidad es que las notas diferenciales sean exclusivamente cuantitativas. De las diversas normas transcritas puede deducirse que la preocupación del Constituyente ha girado en torno a cuestiones como las siguientes: los compromisos económicos o financieros que pudieran resultar a cargo del Estado; al temor a que se malgasten o dilapiden los fondos públicos; la necesidad de conservar los bienes patrimoniales o los recursos naturales del Estado, o que los mismos no sirvan para beneficiar a unos pocos en detrimento de todos; los requerimien-

tos de control, sobre los poderes de la administración, para evitar abusos, favoritismos, etc. Esas características cuantitativas son las que han movido al Constituyente para considerar a unos contratos como de "interés nacional" (Dictámen sobre los contratos de interés público, de interés nacional y los contratos de empréstito público, 1973, citado por Fermín Toro Jiménez, *Manual de Derecho Internacional Público*, Vol. 1, Caracas 1982, pág. 473). Una interpretación similar la hace José Melich Orsini, al señalar que un contrato de interés público (comprendido los de interés nacional) es el que contiene "una gran contratación hecha por la Administración Pública Nacional. . . que justifique a los fines de control la intervención del Congreso" ("La Noción de Contrato de Interés Público" en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas 1981, pág. 61).

Este criterio cuantitativo de interpretación sobre qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, por sí solo, es inadmisibles para trazar el límite entre los contratos que sean de interés nacional y los que no lo sean, y requeriría, para su vigencia, de una ley que lo determine. El legislador, en efecto, tendría que establecer el límite "cuantitativo" o de "gran contratación", para que se pudiera exigir, como condición de eficacia contractual, la aprobación del Congreso. Lo cierto es que esa intervención parlamentaria no puede quedar sujeta a interpretaciones o a apreciaciones cuantitativas que, sin precisión legal, serían variables. Por tanto, el criterio cuantitativo no es admisible para determinar los contratos de interés nacional, sino cuando una ley establezca que aquellos de determinada cuantía, importancia o naturaleza lo sean, a los efectos de quedar sujetos a la aprobación del Congreso (cfr. Eloy Lares Martínez, *loc. cit.*, pág. 136).

3. Otra posición doctrinal, elaborada bajo el ángulo del derecho internacional, sostiene que por contratos de interés público (comprendidos los de interés nacional) "debe entenderse pura y simplemente aquellos contratos celebrados por el Estado. . . que puedan dar origen a reclamaciones extranjeras". Es la posición de Fermín Toro Jiménez, quien agrega que no serían contratos de interés público (incluyendo los de interés nacional) "todos aquellos en que no pueda plantearse la posibilidad de una reclamación extranjera, ni directamente, a través de una reclamación

diplomática, ni indirectamente mediante el ejercicio de una acción contra el Estado Venezolano ante los tribunales de un Estado extranjero, conforme a la legislación de ese mismo Estado. Estos contratos, serían aquellos celebrados por el Estado Venezolano o demás entes públicos con personas de derecho, tomo 1, Caracas 1962, págs. 401 y 402.

Esta interpretación tampoco es admisible, no sólo por su visión limitada respecto de los efectos internacionales de los contratos públicos, sino porque el mismo Artículo 126 de la Constitución le da una connotación de derecho interno a los contratos de interés nacional, al admitir que una categoría de ellos pueden ser "necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública" aún cuando no se celebren con personas jurídicas extranjeras. Por otra parte, es una interpretación que identifica, en los términos de los Artículos 126 y 127, los contratos de "interés público" con los de "interés nacional" lo cual no autoriza la Constitución. No se olvide que los primeros constituyen el género y los segundos una especie.

En todo caso, la interpretación de qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, no puede estar basada en la sola posibilidad de reclamaciones extranjeras derivadas contra el Estado del vínculo contractual. La Constitución, en forma alguna, autoriza a esta interpretación, máxime cuando regula con precisión los casos de contratos celebrados por los entes públicos con personas jurídicas extranjeras (Art. 126, penúltimo aparte y Art. 127).

Como conclusión, por tanto, en ausencia de una legislación que determine, con precisión, qué ha de entenderse por contrato de interés nacional, la única interpretación que autoriza el texto mismo de la Constitución para diferenciar "contratos de interés nacional" de aquellos que no lo son, es la que deriva del principio de la repartición vertical del poder, en nuestro sistema federal o político territorial. Así, contratos de interés nacional son los celebrados por las entidades políticas y administrativas nacionales (República, institutos autónomos y otros establecimientos públicos estatales nacionales y empresas del Estado nacionales). En consecuencia, no son contratos de interés nacional, los celebrados por los Estados y

municipios, sus institutos autónomos estatales o municipales y sus empresas del Estado estatales o municipales.

En consecuencia, sólo los primeros, los contratos de "interés nacional" están sometidos, como principio, al requisito de aprobación por el Congreso que prevé el Artículo 126 de la Constitución en su primera parte; y en cambio, los segundos, es decir, los contratos de interés estatal o municipal, no están sometidos al requisito de aprobación del Congreso para su celebración.

III. LA EXIGENCIA DE APROBACION DEL CONGRESO EN LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL

De lo señalado anteriormente puede concluirse, como principio general, que todos los contratos de interés nacional, es decir, que sean celebrados por entes públicos o administrativos nacionales (República, institutos autónomos nacionales, otros establecimientos públicos estatales nacionales y empresas del Estado nacionales), están sometidos a la aprobación del Congreso, que, como requisito, se configura como una formalidad posterior a la conclusión del contrato.

Sin embargo, la Constitución establece en el Artículo 126 que, en efecto, todos los contratos de interés nacional para ser celebrados requieren de la aprobación del Congreso "salvo los (contratos de interés nacional) que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley". Esta norma plantea varios problemas interpretativos.

1. Ante todo el Artículo 126 de la Constitución distingue dos categorías de contratos de interés nacional: aquellos que no son necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública y aquellos que, en cambio, si son necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública. Sólo los primeros están sometidos al requisito de aprobación del Congreso.

Sin embargo, necesariamente aquí se nos plantea el problema, de nuevo, de establecer la frontera entre uno y otro contrato; en otras pa-

labras, se plantea el problema de determinar cuándo un contrato de interés nacional es necesario para el normal desarrollo de la Administración Pública y cuándo no.

Ello exige definir criterios, en primer lugar, sobre lo que es o no "necesario" y en segundo lugar, sobre lo que es o no "normal desarrollo". Estamos aquí, de nuevo ante conceptos jurídicos imprecisos o indeterminados que sólo el legislador podría definir con precisión, para lo cual podría optar por variados criterios, incluso el de carácter cuantitativo. Mientras ello no se haga, nada autoriza al intérprete a calificar en forma definitiva un contrato de interés nacional como sujeto o no a la aprobación legislativa. Puede, sin duda, haber apreciaciones, pareceres u opiniones, pero no criterios jurídicos definitivos. Como lo indicamos en otro lugar, "para ello se requiere una normativa legal que lo especifique" (véase Allan R. Brewer-Carias, "La evolución del concepto de contrato administrativo" en Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet, Tomo I, Caracas 1981, pág. 53).

De lo contrario, como lo afirma Eloy Lares Martínez, "dentro de esa primera excepción pueden considerarse incluidos, si no la totalidad, la inmensa mayoría de los contratos que celebra el Ejecutivo Nacional, cualesquiera fuesen su magnitud, importancia y trascendencia en el desarrollo nacional" (loc. cit., pág. 139).

Ahora bien, siendo una excepción a la regla constitucional, es de interpretación estricta, y la aplicación de la misma, en principio, requeriría de una ley que determinara cuáles son los contratos de interés nacional necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública y que, por tanto, no estarían sometidos a la aprobación posterior del Congreso. Mientras esto no ocurra, todos los contratos de interés nacional tendrían que someterse a ese requisito de aprobación parlamentaria. Ello, sin duda, paralizaría y entorpecería el normal funcionamiento y desarrollo de la Administración del Estado, y para evitar eso, la misma Constitución previó otra excepción que, materialmente, convierte la regla misma en excepción.

2. En efecto, el Artículo 126 de la Constitución somete a aprobación legislativa, los contratos de interés nacional, "salvo. . . los que permi-

ta la ley”, lo que significa, como lo hemos indicado en otro lugar, “atribuidos por ley a cualquier autoridad pública sin indicación de la intervención del Poder Legislativo. De ello se desprende que en realidad, en la práctica, la excepción es la regla general, pues la mayoría de los contratos administrativos no requieren la intervención a posteriori del Congreso de la República, por lo cual el requisito de aprobación legislativa es excepcional” (véase Allan R. Brewer-Carías, “La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos” en *Revista de la Facultad de Derecho, U.C.V.*, N° 28, Caracas 1964, págs. 61 a 112; reproducido en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1975 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 2, Caracas 1977, pág. 485).

Con esta apreciación coincide Eloy Lares Martínez al señalar que “la segunda de las excepciones indicadas exime de la aprobación legislativa los contratos “que permite la ley”, esto es, aquellos que, en virtud de disposición legal, pueden celebrarse y ejecutarse sin necesidad de la referida aprobación. Esta excepción procede, no sólo cuando los preceptos legales referentes a determinados contratos los provean en todos sus trámites sin señalarles la necesidad de aprobación legislativa (sería un caso de permisión implícita), o cuando los eximan de manera expresa, de la necesidad de dicha aprobación (aprobación explícita)” (loc. cit. pág. 139). En igual sentido, Luis Henrique Farías Mata señala que “en cuanto a los permitidos por la ley, resulta también lógico que escapen a la posterior intervención parlamentaria puesto que previamente ha sido autorizada su celebración “in genere” por el propio Poder Legislativo, mediante ley”, (*La Teoría del Contrato Administrativo en la Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Venezolanas*, Caracas 1968, pág. 54).

IV. CONCLUSION

En consecuencia, en realidad, conforme a lo previsto en el Artículo 126 de la Constitución, los contratos de interés nacional que en la actualidad deben someterse a la aprobación del Congreso, en ausencia de una ley que determine cuáles son los necesarios para el normal desarrollo de la administración, son aquellos que no están regulados en modo alguno en le-

yes. Al contrario, si una ley establece la posibilidad de celebración del contrato, y no prevé la aprobación parlamentaria, significa que ha sido el mismo legislador, quien ha "permitido", por ley, la celebración del contrato sin aquella aprobación. A esta situación conduce la redacción del Artículo 126 de la Constitución, en cuanto a las excepciones a la aprobación parlamentaria en los contratos de interés nacional.

Por tanto, la aprobación del Congreso respecto de contratos de interés nacional, en la realidad, es absolutamente excepcional, pues el legislador, en base a lo establecido en la Constitución, ha permitido ampliamente la celebración de dichos contratos, sin prever ni regular la intervención legislativa. En consecuencia, puede afirmarse que cuando en una ley se prevé que un ente público nacional puede realizar determinadas actividades u operaciones, que pueden resultar en la celebración de contratos, y no prevé la aprobación parlamentaria, ésta no procede ni podría, en forma alguna, invocarse una supuesta ineficacia del contrato por su omisión (nunca se trataría de invalidez, pues la aprobación del Congreso prevista en el Artículo 126 de la Constitución, es posterior a la conclusión del contrato).

CAPITULO VII
EL REGIMEN JURIDICO
DE LA RECONDUCCION DEL PRESUPUESTO



I. INTRODUCCION

La situación política que se ha observado en las Cámaras Legislativas en los últimos años, con motivo de la discusión anual de la Ley de Presupuesto, ha planteado como una de las posibilidades, el que no se llegue a sancionar la ley durante las sesiones del año respectivo. En otras palabras, una de las alternativas planteadas, por ejemplo, en 1982, es que para el 1º de enero de 1983, las Cámaras Legislativas no hayan sancionado la Ley de Presupuesto de 1983, y por tanto, que se inicie el ejercicio presupuestario de 1983, sin Ley de Presupuesto sancionada. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (LORP) establece una solución expresa a lo que debe suceder en estos casos: el Presupuesto vigente, que concluye el 31 de diciembre de 1982, se prorroga para 1983, o para utilizar la terminología legal, se produce la reconducción del Presupuesto de 1982.

Las presentes notas tienen por objeto clarificar la oportunidad, vigencia e implicaciones, contenido, reajustes y formalidades, de una reconducción del Presupuesto.

II. OPORTUNIDAD DE LA PRORROGA O RECONDUCCION

De acuerdo al Artículo 23 de la LORP "si para el 1º de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto para el ejercicio presupuestario que se

inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior". Así, la prórroga o reconducción del presupuesto anterior, es la solución legal a la falta de sanción del Presupuesto para el nuevo ejercicio, para impedir la paralización de la Administración Pública.

Como de acuerdo al artículo 227 de la Constitución no se pueda hacer del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, y de acuerdo al Articulado 10 de la LORP, el ejercicio presupuestario se inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre, para el supuesto de que no se apruebe el Presupuesto para el 1º de enero, el anterior queda automáticamente prorrogado para regir durante el año siguiente.

Por tanto, basta que la Ley de Presupuesto para 1983 no se apruebe antes del 1º de enero próximo, para que se produzca la reconducción del Presupuesto vigente de 1982.

III. DURACION Y VIGENCIA DE LA RECONDUCCION

Por supuesto, no aprobado el Presupuesto para el 1º de enero, y reconducido el Presupuesto del ejercicio anterior, el Congreso podría posteriormente, en principio, sancionar el nuevo Presupuesto. Sin embargo, por razones prácticas, esta potestad del Congreso no podría ejercerse en cualquier tiempo, por el desorden financiero que podría producirse. Por ello, la LORP regula esta situación estableciendo un límite a la potestad del Congreso de sancionar el Presupuesto con posterioridad al 1º de enero.

En efecto, el artículo 26 de la LORP establece una fecha límite para que el Congreso sancione el Presupuesto después del 1º de enero, que se sitúa en el 31 de marzo. Así, aplicado el supuesto al próximo ejercicio de 1983, si el Presupuesto de 1982 es reconducido, sucedería lo siguiente:

a. Si después del 1º de enero de 1983 y antes del 31 de marzo de 1983, el Congreso sancionare la Ley de Presupuesto de 1983, este regirá solamente desde el 1º de abril hasta el 31 de diciembre de 1983, pero ne-

cesariamente "se darán por aprobados los créditos presupuestarios equivalentes a los compromisos adquiridos con cargo al Presupuesto reconducido" (art. 26), entre el 1º de enero y el 31 de marzo de 1983.

b. Si para el 31 de marzo de 1983, el Congreso no hubiere sancionado la Ley de Presupuesto de 1983, el Presupuesto de 1982 reconducido para 1983, se considerará definitivamente vigente hasta el término del ejercicio de 1983, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1983.

IV. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO RECONDUCIDO

La Ley de Presupuesto anual, conforme al artículo 11 de la LORP, contiene tres títulos: Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Gastos. Por tanto, en la reconducción de un Presupuesto de un ejercicio a otro, en principio, debe operarse la prórroga de los tres títulos de la Ley. Sin embargo, respecto a este contenido del Presupuesto Reconducido, la LORP trae algunas disposiciones especiales.

En efecto, respecto de las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto, el Artículo 24 de la LORP establece lo siguiente:

"Durante el período de vigencia del Presupuesto reconducido regirán las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto anterior, en cuanto sean aplicables".

Por tanto, en caso de reconducción del Presupuesto de 1982 para el ejercicio de 1983, se prorrogarían las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto de 1982 "en cuanto sean aplicables", es decir, en cuanto no se refieran exclusivamente a situaciones agotadas en 1982.

En cuanto a los títulos sobre Presupuesto de Gastos y Presupuesto de Ingresos, de acuerdo al artículo 23 de la LORP, "la reconducción incluirá las modificaciones presupuestarias acordadas en el ejercicio presupuestario anterior, con las variaciones establecidas en esta Ley".

Por tanto, el Presupuesto de 1982 que se reconduciría para el ejercicio presupuestario de 1983, no sería el originalmente sancionado a finales

de 1981, sino el que resulte de las modificaciones presupuestarias acordadas durante el presente año 1982.

En esta forma, las modificaciones al Presupuesto de 1982 que han incidido tanto sobre el Presupuesto de Ingresos como sobre el Presupuesto de Gastos, en principio formarían parte del Presupuesto Reconducido.

Por ejemplo, constituyen modificaciones al Presupuesto de Ingresos, tanto la reducción de ingresos a que se refiere el artículo 28 de la LORP, como el aumento de los ingresos originados en operaciones de crédito público. En este último caso, el artículo 34 de la LORP establece que "los ingresos no incluidos en la Ley de Presupuesto provenientes de operaciones de crédito público posteriores a la aprobación de dicha Ley, serán utilizados por el Ejecutivo Nacional para crear o incrementar los créditos presupuestarios en los correspondientes programas, proyectos y partidas, por la vía del crédito adicional".

Por tanto, la creación o incremento de créditos presupuestarios que se ha realizado en virtud de operaciones de crédito público durante 1982, en principio, deberían formar parte del Presupuesto Reconducido para 1983. Sin embargo, en este caso, la LORP establece la necesidad de reajustes del Presupuesto de Ingresos para la reconducción, que se analizan más adelante y que exigen que esos aumentos en los ingresos provenientes de operaciones de crédito público, se supriman en la cuantía en que fueron utilizados.

Asimismo, las modificaciones al Presupuesto de 1982 efectuadas en el Presupuesto de Gastos, durante este año 1982, también deben formar parte del Presupuesto reconducido para 1983, sea que esas modificaciones se hubiesen efectuado en virtud de créditos adicionales decretados para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ley de Presupuesto, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la LORP; en virtud de traspasos entre programas, proyectos y partidas decretados por el Ejecutivo conforme a lo previsto en el artículo 35 de la LORP; o en virtud de traspasos de créditos presupuestarios que modifiquen la Distribución Institucional del presupuesto de Gastos, dentro de un mismo programa, subprograma, proyecto

o partida conforme a lo establecido en el artículo de la LORP. En este caso del Presupuesto de Gastos, la LORP también prevé la necesidad de formular reajustes al Presupuesto para su reconducción que analizaremos de seguidas.

V. LOS REAJUSTES NECESARIOS AL PRESUPUESTO ANTERIOR PARA LA RECONDUCCION

En efecto, aun cuando como queda dicho, la reconducción del Presupuesto debe incluir las modificaciones presupuestarias acordadas durante el ejercicio presupuestario, para que se opere prácticamente la reconducción, al Presupuesto reconducido deben efectuársele diversos reajustes.

A pesar de que la figura de la reconducción del Presupuesto está prevista en Venezuela desde 1918 en la legislación reguladora de la Hacienda Pública Nacional, ha sido sólo en la LORP de 1976, donde se han establecido, por primera vez, las reglas necesarias para realizar los reajustes que deben hacerse al Presupuesto que deba reconducirse, pues resulta evidente que no puede prorrogarse, en forma automática, un Presupuesto concebido para un año, para otro ejercicio presupuestario. Por ejemplo, la estimación de ingresos que se refiere a un ejercicio distinto, no puede prorrogarse; así como tampoco pueden reconducirse las autorizaciones de gastos cuya naturaleza sólo permite realizarlos una vez; y al contrario, deben incluirse nuevos créditos presupuestarios que no aparecen en el Presupuesto anterior, para preservar el crédito del Estado, como los relativos al pago de la deuda pública contraída en el ejercicio del Presupuesto que debe reconducirse.

Por ello, la LORP fue precisa y detallada al establecer en el artículo 25 que "El Ejecutivo Nacional, en resguardo del equilibrio presupuestario, pondrá en vigencia el Presupuesto reconducido, reajustando el Presupuesto anterior" tanto en el Presupuesto de Ingresos, como en el Presupuesto de Gastos, como en los objetivos, programas y metas.

De acuerdo a esa norma estos reajustes deben ser los siguientes:

1. Reajustes al Presupuesto de Ingresos

De acuerdo al numeral 1º del Artículo 25 de la LORP, el Presupuesto de Ingresos debe ser reajustado en la forma siguiente:

A. El Ejecutivo debe eliminar los ramos de ingresos que no pueden ser recaudados nuevamente. Por ejemplo, un ingreso proveniente de una contribución especial por la plusvalía derivada de la realización de una obra pública concreta, el cual se produce una sola vez, y no es repetitivo.

B. El Ejecutivo debe suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizados. Por tanto, los ingresos no incluidos originalmente en la Ley de Presupuesto y que tienen su origen en operaciones de crédito público, si fueron percibidos en el ejercicio correspondiente a la Ley y utilizados conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Crédito Público, no pueden incluirse en el Presupuesto reconducido.

C. El Ejecutivo excluirá del Presupuesto de Ingresos del Presupuesto reconducido, las Reservas del Tesoro correspondiente al ejercicio fiscal anterior, en caso que el Presupuesto que se reconduce hubiere previsto su utilización. Por tanto, si en la Ley de Presupuesto de 1982, se previó la utilización de las Reservas del Tesoro, no puede reconducirse ese ingreso para 1983.

D. El Ejecutivo debe estimar en el presupuesto reconducido cada uno de los ramos de ingresos para el nuevo ejercicio. Esto, en definitiva, equivale a señalar que el Presupuesto de 1982 que se reconduzca para 1983, debe llevar como estimación de ingresos la realizada por el Ejecutivo Nacional en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983 no sancionada por el Congreso, pues la reconducción del Presupuesto de 1982 para 1983 no puede comprender la prórroga de una estimación de ingresos realizados para una situación pasada, que no puede recionalmente aplicarse a una realidad distinta.

E. En el Presupuesto reconducido, en fin, el Ejecutivo Nacional debe incluir en el Presupuesto de Ingresos, los recursos extraordinarios prove-

nientes de operaciones de crédito público, cuya percepción deba ocurrir en el ejercicio correspondiente. Por tanto, si en 1983 está prevista la percepción de ingresos provenientes de operaciones de crédito público realizadas en 1982, esas cantidades deben preverse en la estimación de ingresos del Presupuesto reconducido.

2. *Reajustes al Presupuesto de Gastos*

En relación al Presupuesto de Gastos del Presupuesto reconducido, el artículo 25, numeral 2º también prevé la necesidad de que el Ejecutivo Nacional formule determinados reajustes, en la siguiente forma:

A. El Ejecutivo Nacional debe eliminar los créditos presupuestarios que no deben repetirse, por haber cumplido los fines para los cuales fueron previstos. Por ejemplo, los créditos establecidos para la construcción de determinadas obras públicas, que ya fueron ejecutadas, no pueden ser reconducidos.

B. El Ejecutivo Nacional, además, debe incluir en el Presupuesto reducido la asignación por concepto del Situado Constitucional correspondiente a los ingresos ordinarios que se estimen para el nuevo ejercicio. En efecto, si para la Reconducción del Presupuesto, el Ejecutivo Nacional debe integrar la nueva estimación de ingresos prevista para 1983 en el Proyecto de Ley no sancionado, con los reajustes mencionados en el Presupuesto de Gastos, debe reajustar el monto de la asignación del Situado Constitucional, conforme a la estimación de ingresos ordinarios que prevea en el Presupuesto Reconducido.

C. El Ejecutivo Nacional, además, debe incluir en el Presupuesto Reconducido, los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda pública y las cuotas que el Fisco Nacional deba aportar por concepto de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales. Se trata de una exigencia que impone el resguardo del crédito público e internacional de la República.

D. Por último, el Ejecutivo Nacional debe incluir en el Presupuesto Reconducido, "los créditos presupuestarios indispensables para asegurar

la continuidad y eficiencia de la Administración Pública del Estado y, en especial, de los servicios educativos, sanitarios y asistenciales”.

Esta norma de la letra d) numeral 2º del Artículo 25 de la LORP sin duda, es de la mayor importancia pues prácticamente permite al Ejecutivo Nacional, al reformular el Presupuesto para su reconducción, adoptar materialmente todas las previsiones presupuestarias contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983 no sancionado.

En efecto, esta norma persigue que la falta de sanción del Presupuesto por el Congreso, no produzca una parálisis de la Administración Pública. Al contrario, se exige que esta debe seguir funcionando con “continuidad y eficiencia” y se hace especial mención a los servicios educativos, sanitarios y asistenciales, por lo cual el Ejecutivo en la reformulación del Presupuesto para su reconducción tiene un amplio poder discrecional para apreciar lo que estime “indispensable para asegurar la continuidad y eficiencia de la Administración del Estado” e incluir los créditos presupuestarios para ello.

Por ejemplo, los créditos para obras públicas previstas en el próximo año, deberían incluirse en el Presupuesto Reconducido, pues de lo contrario se produciría en muchos organismos una inactividad inaceptable.

En todo caso, debe señalarse que en la formulación del presupuesto de gastos del Presupuesto Reconducido, deben respetarse todos los principios presupuestarios, y entre ellos, el del equilibrio presupuestario. Por tanto, si la estimación de ingresos para 1983 es menor de la que existía en la Ley de Presupuesto de 1982, el Presupuesto de Gastos del Presupuesto Reconducido para 1983 debe ajustarse a la estimación de ingresos, y reducirse los gastos consecuencialmente.

3. Reajustes en los objetivos, programas y metas.

Por último, el numeral 3º del Artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece que el Ejecutivo Nacional en el reajuste del Presupuesto Reconducido, debe adaptar los objetivos, programas y me-

tas a los ingresos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores realizados en el Presupuesto de Ingresos y en el Presupuesto de Gastos. Esta, sin duda, es la consecuencia lógica de lo expuesto anteriormente, en cuanto a los reajustes, principalmente en materia de Presupuesto de Gastos.

VI. FORMALIDAD DE LA RECONDUCCION

Tal como lo prescribe el artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el Ejecutivo Nacional debe poner en vigencia el Presupuesto Reconducido, lo que implica la necesidad de un acto formal del Presidente de la República en Consejo de Ministros, que Decrete la conducción del Presupuesto, y su publicación en Gaceta Oficial.

Aún en caso de reconducción presupuestaria, el principio de la publicidad del presupuesto debe ser respetado, y el texto del Presupuesto Reconducido debe ser publicado, con las modificaciones y ajustes mencionados, en la Gaceta Oficial. Sin embargo, en virtud del texto del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el Presupuesto Reconducido entra en vigencia el 1º de enero del año respectivo, y no a partir de la publicación de su texto en la Gaceta Oficial, lo cual puede ocurrir posteriormente.

VII. CONCLUSION

En realidad, analizadas las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la Reconducción del Presupuesto de 1982 para el ejercicio de 1983, no aparece como una situación tan grave como pudiera pensarse.

En primer lugar, debe decirse que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario recoge, en su normativa, lo que ya había sido expuesto por la doctrina nacional sobre exigencias de la reconducción, lo cual lo hace un proceso más fácil. Antes de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, ciertamente, la reconducción era un proceso más difícil, en la práctica, por la ausencia de normas escritas que la regularan.

En segundo lugar, en definitiva, para el caso de reconducción del Presupuesto de 1982 para 1983, por falta de sanción de la Ley, en la práctica el proceso sería relativamente fácil, aunque exigiría, por supuesto, un trabajo material de gran envergadura en la Oficina Central de Presupuesto.

En efecto, la estimación de ingresos para el Presupuesto Reconducido, sería la establecida en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983, salvo los ajustes que deben hacerse conforme al numeral 1º del artículo 25 particularmente en relación a los ingresos provenientes de operaciones de crédito público.

En cuanto al Presupuesto de Gastos del Presupuesto Reconducido, este sería, básicamente, el proyectado en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983. No debe olvidarse que en nuestro país, la elaboración de los proyectos de leyes de presupuesto, anualmente, se realiza mediante un proceso de reajuste del Presupuesto anterior. Es decir, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el año siguiente se elabora partiendo del Presupuesto vigente en el año en curso. Por tanto, el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983, no sancionado por las Cámaras, en realidad es un reajuste del Presupuesto vigente de 1982. Lo que es necesario realizar, en la práctica, para reconducir el Presupuesto de 1982 para 1983, en realidad, es **reajustar el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983** conforme a lo exigido por el numeral 2º del artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, pues no debe olvidarse que si bien en el Presupuesto Reconducido deben eliminarse los créditos presupuestarios que no deben repetirse en 1983, ello ya se ha hecho en Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983; y que si conforme al literal d) del numeral 2º del Artículo 25 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en el Presupuesto Reconducido deben incluirse “los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficacia de la Administración del Estado”, ello también se ha hecho en los nuevos créditos presupuestarios precisamente previstos en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1983.

Por tanto, lo que aparentemente parecería como un proceso complicado, en realidad no lo es tanto, salvo por lo que se refiere al trabajo material correspondiente. En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Presu-

puestario ha solucionado, expresamente, los problemas que podrían presentarse, y ha simplificado considerablemente el proceso.

CAPITULO VIII

**LA CREACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DEL ACUERDO DE CARTAGENA
Y LA CUESTION CONSTITUCIONAL
EN LA INTEGRACION LATINOAMERICANA**

I. INTRODUCCION

La Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su Sexto Período de Sesiones Extraordinarias celebradas en diciembre de 1976 llegó a consenso en torno a la necesidad de crear un órgano jurisdiccional dentro del marco institucional del Acuerdo de Cartagena, encargado "de dirimir las controversias que se susciten con motivo de la aplicación del Acuerdo, las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta". La Comisión recomendó a la Junta, en ese mismo Período de Sesiones, y así se estableció en el Acta Final respectiva, el que realizara los estudios necesarios a fin de disponer antes del período de Sesiones Ordinarias de 1972, de los elementos de juicio indispensables para formular recomendaciones a los gobiernos sobre la creación del referido órgano jurisdiccional.

La Junta cumplió el encargo que le fue encomendado y en diciembre de 1972 rindió el Informe sobre el Establecimiento de un Organó Jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena (doc: COM/X-E dic 5, 12 de diciembre de 1972). En la Cuarta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, celebrada en Lima en agosto de 1973, los Ministros señalaron "la urgente necesidad de crear un Organó Jurisdiccional del

Acuerdo de Cartagena, destinado a solucionar eventuales controversias en la interpretación o cumplimiento de los compromisos asumidos por los Países Miembros''; y posteriormente, en 1974, la Junta presentó a la Comisión, como propuesta, el Proyecto de Tratado para la creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena (JUN/PROPUESTA 43, 18 de enero de 1974).

Este documento fue estudiado en todos los países del Grupo Andino, y constituyó el objeto de algunos comentarios que formulamos en 1978 en el documento "La proyectada creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional en el proceso de integración económica latinoamericana" publicado en **Primeras Jornadas de Derecho Comparado Roberto Goldsmidt, Caracas, enero 1978**, libro editado por la Asociación Universitaria de Derecho Comparado de Venezuela, Maracaibo 1979, págs. 148 a 197.

Posteriormente, con ocasión de la Reunión de los Presidentes de los Países Andinos en Cartagena, celebrada en mayo de 1979, los Cancilleres de los Países del Acuerdo de Cartagena suscribieron el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (Véase el texto en **Documentos. Reunión de los Presidentes de los Países Andinos, Cartagena 26 al 28 de mayo de 1979**, publicaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, págs. 83 a 92).

El Tratado ha sido ratificado por Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia y fue sometido a la consideración del Congreso de la República en fecha 12 de abril de 1980, estando en proceso de discusión por la Cámara de Diputados, cuya Comisión Permanente de Política Exterior a propuesto la inclusión de dos Declaraciones Interpretativas en la Ley Aprobatoria del mismo, para salvar los problemas constitucionalidad que podría presentar.

Sobre la necesidad de creación de un órgano jurisdiccional, dentro del esquema de integración subregional del Grupo Andino, en todo caso, no parece necesario insistir. Todo proceso de integración económica que pretenda estructurarse sobre la base de un derecho comunitario, requiere de un órgano jurisdiccional que resuelva los conflictos entre los Estados para

hacer prevalecer el interés comunitario sobre el interés nacional, y que esté llamado a conocer de controversias que ninguno de los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros podría resolver.

No se duda, por tanto, y en el plano de los principios, sobre la necesidad y conveniencia de la creación, en el marco institucional de la integración subregional andina, del Tribunal de Justicia. La cuestión se plantea, sin embargo, en el análisis de las competencias que están atribuidas a dicho órgano y su compatibilidad con las atribuciones constitucionalmente asignadas en el orden interno, a los órganos judiciales nacionales.

Partiendo de este supuesto, a continuación analizaremos, en primer lugar, la naturaleza y el contenido del Tratado; en segundo lugar, el problema de la recepción, en los derechos nacionales, del derecho comunitario andino; y en tercer lugar, las atribuciones que se han asignado al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y compatibilidad con el orden constitucional interno de nuestro país.

II. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL TRATADO DE CREACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Proyecto presentado por la Junta del Acuerdo de Cartagena, tal como su nombre lo indicaba, era un "Proyecto de Tratado" complementario y más aún, modificadorio, del propio Tratado de integración del Grupo Andino, al querer regular, además de la organización y competencias del Tribunal, lo que se denominó "la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena".

Esta misma naturaleza y contenido se ha seguido en el Tratado suscrito que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de 1979.

En efecto, en el Capítulo I del Tratado, denominado "Del Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena", ante todo se definen los instrumentos normativos que configuran dicho ordenamiento jurídico, en la siguiente forma:

Artículo 1.- El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos
- b) El presente Tratado,
- c) Las Decisiones de la Comisión, y
- d) Las Resoluciones de la Junta.

Es de observar la jerarquía que se otorga al Tratado, al enumerárselo a continuación del Acuerdo de Cartagena, y la razón para ello está, precisamente, en los Artículos 2 a 5 que regulan la obligatoriedad de las decisiones de la Comisión respecto de los Estados miembros y su aplicabilidad directa en los territorios de estos, como principio.

Estos artículos, en efecto, establecen lo siguiente:

“Artículo 2.- Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión”.

“Artículo 3.- Las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior”.

Quando su texto así lo disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro”.

“Artículo 4.- Las Resoluciones de la Junta entrarán en vigencia en la fecha y con las modalidades que establezca su Reglamento”.

“Artículo 5.- Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena”.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.

Con estas normas del Tratado, se persigue poner fin a los inconvenientes surgidos en el seno del Grupo Andino respecto del incumplimiento de las decisiones de la Comisión por algunos Estados Miembros, derivada de la no adopción de las medidas necesarias para su incorporación al derecho interno.

Tal como la Junta lo expresó en su Informe sobre el establecimiento de un Órgano Jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena:

“es indispensable subsanar los vacíos del Acuerdo de Cartagena, en cuanto se refiere a la incorporación de las Decisiones de la Comisión en el ordenamiento jurídico nacional, mediante disposiciones expresas adoptadas en un instrumento jurídico de validez suficiente, de manera que se uniforme la práctica de los Estados miembros en esta materia y desaparezcan las diferencias existentes en este momento, que podrían conducir a la dispersión del orden jurídico derivado del proceso de integración subregional” (cit. p. 16).

Más adelante señalaba dicho Informe que “es necesario para el éxito del proceso de integración incorporar el principio de la aplicación directa de las normas derivadas del Acuerdo de Cartagena en el ordenamiento jurídico nacional” (cit. p. 17).

En el Capítulo II, el Tratado regula la creación y organización del Tribunal remitiendo la regulación de su funcionamiento a una Decisión de la Comisión (Artículos 6 al 16); y en el Capítulo III se regula las Competencias del Tribunal, en tres Ordenes: la acción de nulidad (Artículos 17 a 22); la acción de incumplimiento (Artículos 23 a 27); y la interpretación prejudicial (Artículos 28 a 31). El análisis detallado de estas competencias, sus implicaciones y su compatibilidad se hará más adelante.

Antes se insistirá, sin embargo, en el problema de la recepción del derecho comunitario andino en los países miembros.

III. LA RECEPCION DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

1. *La recepción del Acuerdo de Cartagena*

El Acuerdo de Cartagena, a pesar de su nombre, y de que pueda considerársele como un cuerpo normativo derivado e interdependiente con el Tratado de Montevideo, en el sentido de que lo desarrolla y perfecciona, es indudablemente, a su vez, un Tratado. Como tal, por tanto, y sin lugar a dudas, estaba sometido a las normas de admisión en los derechos internos establecidos en los diversos países miembros. No había norma alguna en el texto del Tratado de Montevideo que estableciera que los Acuerdos Subregionales de Integración podían ser firmados sin aprobación parlamentaria, por lo que es indudable que ésta era imperativa. Tal como lo ha señalado Francisco Villagrán Kramer: "de existir una disposición expresa en el Tratado de Montevideo que asegurara de inmediato la ejecución de este tipo de instrumentos inter-relacionados, en el orden jurídico interno de los países miembros, podría decirse que no requerirían de recepción expresa en dicho orden, sino en ejecución automática. El hecho, por el contrario, es que tal disposición no existe dentro de los marcos del Tratado de Montevideo, y que el Acuerdo, por su parte, contempló, en adición, la aprobación de cada uno de los países miembros conforme a sus respectivos procedimientos legales (Artículo 110). Tal aprobación expresa, requerida como requisito para su entrada en vigor, implicó, pues, la necesidad de su recepción igualmente expresa en el orden jurídico interno de cada uno de los países miembros" (V. "Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena" en *Revista de Integración, INTAL*, N° 12, Buenos Aires 1973, p. 15).

De acuerdo a esta posición, que compartimos, no es posible sostener con base firme, por tanto, como se expresó en la Mesa Redonda de Caracas de 1970 sobre Los Problemas Legales e Institucionales del Pacto Subregional Andino, que por cuanto el Acuerdo de Cartagena era un derivado del Tratado de Montevideo "no ha sido necesario someterlo a aprobación parlamentaria en ciertos de los países miembros, pues la aprobación original del Tratado de Montevideo es suficiente como para implicar su aplica-

ción y desarrollo en el sentido del Acuerdo Subregional” (V. “Mesa Redonda. La Problemática Jurídica e Institucional del Acuerdo Subregional Andino de 1970”, en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 47, Caracas 1973, p. 121).

Al contrario, la realidad jurídica latinoamericana muestra que todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena, con la excepción de Chile, aprobaron a través de leyes o actos con fuerza de ley, el texto del Acuerdo de Cartagena; y en Colombia, donde originalmente se aprobó el Acuerdo por decisión ejecutiva, luego de la intervención de la jurisdicción constitucional de ese país, fue necesario obtener posteriormente la aprobación parlamentaria del Acuerdo. (El texto del Acuerdo fue aprobado inicialmente en Colombia por Decreto N° 1245 de 8 de agosto de 1969 del Presidente de la República; la Corte Suprema de Colombia en sentencia de 26 de julio de 1971, declaró la inexecutable de dicho Decreto por considerar que correspondía al Congreso aprobarlo; y el Congreso, en 1973 aprobó por ley el texto del Acuerdo. V. el comentario sobre este proceso en Fco. Orrego Vicuña “La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno. Análisis de la práctica y jurisprudencia de Colombia”. *Derecho de la Integración, INTAL*, N° 11, Buenos Aires 1972, pp. 39 y ss).

Ya en 1967, sobre el problema constitucional que se veía venir ante la perspectiva de un Mercado Común Latinoamericano, al analizar la situación constitucional latinoamericana en relación a la capacidad del Poder Ejecutivo para obligar internacionalmente al Estado, destacábamos que “la casi totalidad de los textos constitucionales latinoamericanos exigen expresamente el trámite de la aprobación parlamentaria y subsiguiente ratificación, para todo acto del Poder Ejecutivo que imponga obligaciones internacionales al Estado, sin hacer distinción alguna por razón de la naturaleza, contenido u objeto del tratado o convenio internacional”; y concluíamos que “frente a normas constitucionales expresas, no puede concluirse como lo ha hecho el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, que las Constituciones latinoamericanas, en la práctica de su aplicación, confieren amplia capacidad a los Poderes Ejecutivos para obligar internacionalmente al Estado (V. IIEJI, *Problemática Jurídica*”).

dica e Institucional de la Integración de América Latina; Ed. Provisional, Washington 1967, p. 793), sino muy por el contrario, es necesario concluir que tratándose de una práctica inconstitucional, se hace necesario proceder a una adaptación de los textos constitucionales a la realidad y a las exigencias de las relaciones internacionales contemporáneas” (V. Allan R. Brewer-Carías, *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*, Caracas 1968, p. 76).

Indudablemente que el problema constitucional se planteaba en 1967, en Chile, hasta el punto de que para no dejar basado un proceso de integración económica en simples interpretaciones que dejaran vigente un peligro latente de derrumbamiento, surgió la iniciativa de agregar, al Artículo 43 de la Constitución de dicho país, un aparte con el siguiente texto: “Con el voto favorable de la mayoría de los Diputados y Senadores en actual ejercicio, podrán aprobarse Tratados que aseguren, en condiciones de reciprocidad, determinados atributos o competencias a instituciones supranacionales, destinadas a promover y consolidar la integración de las Naciones de América Latina” (Cfr. en Emilio J. Cárdenas, “Hacia un derecho comunitario latinoamericano”, *Derecho de la Integración. INTAL N° 1*, Buenos Aires, 1967, p. 49 y en Alberto A. Natale, *La Integración Latinoamericana y el Problema Constitucional*, Rosario 1967, pp. 11 y 12).

Dicha reforma constitucional no prosperó, y al momento de firmarse el Acuerdo de Cartagena y plantearse su recepción en el derecho interno de Chile, de sobra son conocidas las discusiones que surgieron. En definitiva, prosperó la tesis gubernamental de considerar al Acuerdo de Cartagena como un ordenamiento jurídico “derivativo” del Tratado de Montevideo, por lo que se optó por el procedimiento de aprobar el Acuerdo por simple vía ejecutiva, sin necesidad de autorización adicional del Congreso, mediante el Decreto N° 428 del 30 de julio de 1969 del Presidente de la República (V. *Diario Oficial N° 27431* del 27 de agosto de 1969). Chile optó así, frente al Acuerdo de Cartagena, por la vía peligrosa de las interpretaciones que, ab initio, introdujo un germen de debilidad en el esquema, respaldada, inclusive, por la doctrina de la Contraloría General de la República de dicho país (Cfr. Fco. Orrego Vicuña, “La incorporación

del ordenamiento jurídico Sub-regional al derecho interno. Análisis de la Práctica Chilena". *Derecho de la Integración*, INTAL, N° 7, Buenos Aires 1970, pp. 49 y ss). Los otros países signatarios del Acuerdo de Cartagena, y posteriormente, Venezuela, optaron, al contrario, por la vía segura de aprobar el Acuerdo mediante leyes o actos ejecutivos con igual fuerza (Decretos-leyes), con lo cual el débil terreno de las interpretaciones, quedaba excluido; y el riesgo de los cambios de criterio del Poder Ejecutivo, como consecuencia de los cambios políticos, quedaba limitado. El tiempo, posteriormente nos dio la razón.

2. *La recepción de las decisiones de la Comisión*

A pesar del carácter derivativo que hubiera podido tener el Acuerdo de Cartagena respecto del Tratado de Montevideo, y de que se haya suscrito dentro del marco establecido por éste, es claro que dicho Acuerdo establece un esquema institucional de integración que por primera vez, en América Latina, ha dado lugar al establecimiento de órganos Supranacionales. En este sentido, por supuesto, el Acuerdo de Cartagena va mucho más allá del esquema original de la ALALC, habiendo establecido y regulado a la "Comisión" del Acuerdo, como órgano, todavía, con cierto carácter intergubernamental, y a la "Junta", como órgano básicamente de carácter subregional.

Ambos órganos tienen, dentro de sus múltiples funciones, poderes específicos para crear un tipo de derecho comunitario secundario de inmediata aplicación en los países miembros, excepto en los casos en que el Acuerdo establece expresamente que determinadas decisiones o actos deban ser incorporados posteriormente en el derecho interno. El Acuerdo estableció, si se quiere, una presunción de aplicabilidad inmediata de las decisiones de la Comisión en los Estados Miembros, habiendo, al contrario, previsto, por vía de excepción, los casos en los cuales se requiere la recepción expresa por el orden jurídico de los Estados Miembros, como fue el caso, por ejemplo, en relación al régimen común de tratamiento de inversiones extranjeras (Cfr. Fco. Villagrán Kramer, loc. cit. pp. 19, 20, 27 y ss. y 31 y ss).

En tal sentido, el Artículo 27 del Acuerdo es expreso: “Antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión a propuesta de la Junta, aprobará y someterá a la consideración de los países miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y, entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Los países miembros se comprometen a adoptar las providencias que fuesen necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión”. Este régimen uniforme “penetra decididamente las ordenes nacionales” (V. Manuel Casanova D., “Algunos aspectos del derecho económico de integración regional en América Latina, con especial referencia al derecho andino”. *Derecho de la Integración*, INTAL, N° 13, Buenos Aires 1973, p. 53), por lo que era lógico y razonable que el propio Acuerdo de Cartagena remitiera a los mecanismos del derecho interno, para su recepción.

Piénsese sólo, por vía de ejemplo, en el significado del Artículo 45 de la Decisión 24 que establece el Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, que dispone, imperativamente que “El capital de las sociedades por acciones deberá estar representado en acciones nominativas. Las acciones al portador actualmente existentes deberán transformarse en acciones nominativas dentro del plazo de un año contado desde la entrada en vigor de este régimen”. Este artículo, indudablemente, modifica los Códigos de Comercio de todos los países miembros en relación a las sociedades anónimas, por lo que su no aprobación por ley en cada uno de dichos países, no solo sería riesgoso en el orden interno, sino peligroso en el orden subregional.

Pero, inclusive, frente a las decisiones de los órganos supranacionales del Acuerdo que no requieren, conforme a sus disposiciones, recepción expresa en el derecho interno de los países, como sucede con el Régimen común de la Decisión 24, y que por tanto pueden ser adoptadas por dichos órganos con efectos *erga-omnes*, inmediatamente aplicables en el derecho interno, no deben olvidarse los problemas que se plantean, derivados de la imposibilidad constitucional de los sistemas jurídicos latinoamericanos, de permitir que se transfieran poderes nacionales (particularmente de orden legislativo) a órganos supranacionales, con la consecuente limitación al radio de acción de los órganos nacionales.

En el caso de Venezuela, por ejemplo, el problema fue resuelto expresamente por el Legislador al aprobar el Acuerdo de Cartagena y varias decisiones de la Comisión por la Ley Aprobatoria del 26 de septiembre de 1973. En los Párrafos Primero y Segundo del Artículo Unico de dicha Ley se estableció lo siguiente:

“Parágrafo Primero: Las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley, del Congreso de la República”.

“Parágrafo Segundo: Las decisiones de la Comisión cuyo contenido no afecta las materias de la competencia del legislador, serán puestas en vigor por el Ejecutivo Nacional en la oportunidad en que lo que considere procedente conforme a las disposiciones del Acuerdo, así como las que contengan Decisiones en materia de urgencia, si fuere el caso, y las disposiciones legales internas que regulen su actividad”.

Conforme a esto, por tanto, el texto del Artículo 3º del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, es inaceptable de acuerdo al ordenamiento constitucional venezolano y a la normativa legal consagrada en la Ley Aprobatoria del Acuerdo. La recepción en el derecho interno por Ley del Congreso de Decisiones que toquen competencias reservadas al Poder Legislativo, no puede quedar, constitucionalmente hablando (Art. 128), a lo que decida la Comisión en su decisión; y nada autoriza a estimar como lo ha hecho J. G. Andueza, que en nuestro ordenamiento constitucional son inconstitucionales esos dos párrafos de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, cuando, en realidad han logrado lo contrario: mantener incólume nuestra Constitución; así como tampoco nada autoriza a estimar que todas “las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena deben considerarse como actos de ejecución de obligaciones preexistentes de la República, obligaciones contraídas en el Acuerdo de Cartagena” (véase J. G. Andueza “La cuestión constitucional y el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena” en *Revista de Derecho Público*, N° 8, Caracas, Oct.-dic. 1981, pág. 53).

En efecto, el Artículo 128 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 128.- Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional deberán ser aprobadas mediante Ley especial para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la Ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del Congreso.

En todo caso, el Ejecutivo Nacional dará cuenta al Congreso, en sus próximas sesiones, de todos los acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a su aprobación.

De la lectura de esta norma de nuestra Carta Fundamental surge con claridad el sistema constitucional venezolano de recepción de las normas emanadas de otras entidades no internas (internacionales o comunitarias) en el derecho interno, y que exige su aprobación, en principio, por ley especial. Las excepciones al principio están expresamente previstas en el mismo texto, y por tanto, son de interpretación restrictiva.

Estas se refieren a aquellos actos que pueden entrar en vigencia en el país directamente, y que se consideran como *self executing*, y que son: 1. Los actos que ejecutan o perfeccionan obligaciones preexistentes de la República; 2. Los actos que aplican principios expresamente reconocidos por la República; 3. Los actos mediante los cuales se ejecutan actos ordinarios en las relaciones internacionales; y 4. Los actos celebrados por el Ejecutivo Nacional ejerciendo facultades que expresamente le atribuye la Ley.

En el sistema de las relaciones del derecho comunitario andino con el derecho interno venezolano, la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena,

como se dijo, deja muy poco margen de actuación al Ejecutivo Nacional, pues este sólo puede poner en vigor en el país, las decisiones de la Comisión cuyo contenido no afecte la competencia del Legislador; al contrario, las decisiones de la Comisión que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación del Congreso mediante Ley especial.

Este problema de la recepción del ordenamiento comunitario por los ordenamientos internos de los Estados Miembros, que en Europa se han superado por reformas constitucionales especiales en los casos de Italia y Alemania, países que tienen institucionalizado un control de la constitucionalidad de las leyes, o por la ausencia de dicho control (lo que reduce el problema a un carácter meramente político) en los demás países del Mercado Común Europeo, aún esperan solución en América Latina.

Todos los países de la subregión Andina y del continente, tienen institucionalizados sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, por lo que la supervivencia del Grupo Andino en el largo plazo, requerirá de reformas constitucionales en los países miembros para ajustar sus sistemas institucionales a las exigencias de la comunidad subregional. Ello fue lo que se buscó con la fallida reforma de la Constitución de Chile a la cual se hizo referencia anteriormente, y ello fue lo que se realizó en Colombia con la reforma Constitucional de 1968, cuyo Artículo 76 prevé expresamente que "Por medio de Tratados o convenios aprobados por el Congreso, podrá el Estado obligarse para que sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados".

En todo caso, debe señalarse, además, que si bien no puede haber duda sobre el carácter supranacional y la naturaleza comunitaria de los órganos creados por el Acuerdo de Cartagena y de muchos de los actos y decisiones que pueden adoptar (Cfr. Jerónimo Irala Burgos, "La supranacionalidad en el Acuerdo de integración Sub-regional Andino", *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 47, UCV, Caracas 1970, pp. 49 y ss), la estructura supranacional era todavía incompleta y deficiente, debido a la ausencia de control jurisdiccional del mismo carácter, en relación a dichas

decisiones o a los actos que pueden adoptar otros países miembros que lesionen el orden jurídico Sub-regional. Como consecuencia, no solo los particulares ciudadanos de los Estados Miembros se encontraban en una situación vulnerable en relación a los órganos comunitarios (Cfr. Fco. Orrego Vicuña, "Contemporary International Law and the Economic Integration of Latin America", Academie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours, Colloque 1971), sino que los actos de estos órganos sólo estaban sujetos al control político que pueda ejercerse sobre ellos por parte de los Estados miembros. El derecho comunitario en formación, como consecuencia, no estaba sujeto a una interpretación uniforme, debido a la competencia de los órganos jurisdiccionales ordinarios, administrativos o constitucionales de los Estados Miembros. Por ello, una de las esenciales exigencias del Grupo Andino en la actualidad, era el establecimiento de un control jurisdiccional supranacional, pero también es cierto que ello origina, a su vez, nuevos problemas de orden constitucional (Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *op. cit.*, p. 61).

3. *La recepción de la Decisión 24 en el orden interno de los países miembros.*

En todo caso, como se dijo, dentro del conjunto de actos y decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el texto de dicho instrumento exige expresamente que algunas de ellas deban ser incorporadas al derecho interno de los Estados Miembros, tal como lo plantea el Artículo 27 en relación al "régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros, y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías". Respecto de este régimen común los países miembros del Acuerdo se comprometieron "a adoptar las providencias que fueran necesarias para poner en práctica este régimen".

Dada la naturaleza de la normativa contenida en dicho Régimen Común adoptado mediante la Decisión 24, todos los países miembros del Acuerdo, con excepción de Colombia y Chile, procedieron a aprobarlo mediante ley (Venezuela) o mediante Decretos con fuerza de ley (Bolivia, Ecuador, Perú).

En Colombia, la Decisión 24 se puso en vigencia mediante el Decreto N° 1900 del 15 de septiembre de 1973, en virtud de que el Congreso, por la Ley 8° de 1973, “aprobó el Acuerdo de Cartagena y otorgó facultades al Gobierno Nacional para poner en vigencia” dicha Decisión, después que la Corte Suprema había declarado la inexecutable del Decreto N° 1.299 mediante el cual el Gobierno, originalmente había pretendido poner en vigencia el Régimen Común. Por tanto, si bien el Decreto 1.900 del Presidente de la República no fue, en sí mismo un Decreto-Ley, en virtud de la habilitación legislativa expresa, tiene valor de ley.

En el caso de Chile, los errores iniciales cometidos al ponerse en vigencia el Acuerdo de Cartagena por simple Decreto ejecutivo, se repitieron, agravados, en el procedimiento de aprobación de la Decisión 24. En efecto, a pesar de la oposición del entonces Presidente el Consejo de Defensa del Estado, y de la Contraloría General de la República, el Gobierno optó por aprobar el Régimen Común de la Decisión 24 mediante simple Decreto Ejecutivo, el N° 482 de 25 de junio de 1971, insistido por la oposición de la Contraloría, mediante Decreto N° 488 de 29 de junio de 1971 (Cfr. las referencias a las vicisitudes del procedimiento en Chile en Fco. Orrego Vicuña, “La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno. Análisis de la práctica y jurisprudencia de Colombia”, *loc cit.*, pp. 56 y ss). El fundamento para que dicha aprobación ejecutiva se produjera, estuvo en que el Congreso Nacional de Chile, “al aprobar el Tratado de Montevideo, facultó al Presidente de la República para que, sin necesidad de otro texto legal autorizante, pusiera en vigencia todas y cada una de sus disposiciones” (Considerando 3° del Decreto N° 482). En virtud de ello, y a pesar de lo distante que estaba el Tratado de Montevideo de sugerir siquiera una idea que pudiera conducir a un régimen común sobre inversiones extranjeras como el previsto en la Decisión 24, se pretendió incorporar al derecho interno de Chile dicha Decisión, sin intervención parlamentaria.

Con ello se perpetró, indudablemente, uno de los más graves atentados contra la integridad del ordenamiento comunitario del Grupo Andino, lamentablemente, con la anuencia de la Comisión del Acuerdo, que lo aceptó. Una manifestación concreta y expresa de dicho atentado contra el

esquema de integración subregional, afloró en 1974 con el Decreto-Ley 600 del Gobierno de Chile que creó el Estatuto de la Inversión Extranjera (*Diario Oficial* de 13 de julio de 1974); pero debe advertirse que este Decreto-Ley fue, realmente, sólo una muestra. De no retirarse Chile del Acuerdo de Cartagena en 1976, hubieran seguido, seguramente, otros Decretos-Leyes que ignorarían el régimen comunitario subregional que con tanto esfuerzo se ha venido estructurando, salvo que se hubiese corregido en Chile, la falla inicial: la no aprobación legislativa del Acuerdo de Cartagena y la no aprobación legislativa, consecuentemente, de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo, entre ellas de la Decisión 24. La solución simplista basada en interpretaciones flexibles de los textos constitucionales adoptada por Chile, dejó entreabierta, desde el inicio, una brecha para permitir, por la misma vía de las interpretaciones, el desconocimiento del ordenamiento comunitario. Mientras esa brecha no se cerrara era fácil prever que las conmociones en los cimientos mismos de la estructura común hubieran continuado en el futuro. Esto lo advertimos ya en 1967 (V. Allan R. Brewer-Carías. *op.cit.*, p. 82 y 106 y 129 y ss; Cfr. Emilio J. Cárdenas, "Hacia un Decreto Comunitario Latinoamericano", *loc. cit.*, p. 38).

IV. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ANDINO

Tal como se ha señalado, el Tratado atribuye al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, competencia de tres órdenes: para anular actos de los órganos del acuerdo, para conocer del incumplimiento de obligaciones comunitarias por los Países Miembros y en materia de interpretación prejudicial.

1. *El control de la legalidad de los actos básicos de los órganos principales del Acuerdo.*

El Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, ante todo, atribuye competencia al mismo para "declarar la nulidad de las decisiones de la Comisión y de las Resoluciones de la Junta" (Art. 17). En la sección respectiva del Capítulo III se habla "de la acción de nulidad" pero en realidad se trata de un recurso de ilegalidad o de anula-

ción, conforme a los moldes clásicos de los recursos contencioso-administrativos de anulación.

La previsión de este mecanismo de control, de la conformidad con el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, de los actos básicos de la Comisión y de la Junta, es perfectamente compatible con el ordenamiento jurídico interno de Venezuela, pues es evidente que esa competencia no está atribuida a los tribunales de la República. Ese control, por tanto, debe estar en manos de un órgano supra-nacional que forme parte de la estructura institucional del Acuerdo, tal como es el Tribunal de Justicia creado.

El Tratado regula este control de la legalidad, precisando diversos aspectos que analizaremos a continuación, y que abarcan su objeto, sus motivos, sus requisitos procesales y sus efectos.

A. El objeto del recurso

De acuerdo con el Artículo 17, los actos objeto del recurso de anulación son "las Decisiones de la Comisión y... las Resoluciones de la Junta". Con esta redacción se amplió la delimitación del objeto en el recurso prevista en el proyecto original de Tratado que hablaba "de las normas emanadas de la Comisión y de la Junta". En consecuencia, el recurso no se concreta, solo a los actos de efectos generales (normativos) de los órganos principales del Acuerdo, sino que abarca, ahora, los actos de efectos particulares de la Comisión y de la Junta.

El objetivo del recurso, por tanto, no se define por el contenido de los actos sino por su forma: Decisiones de la Comisión y Resoluciones de la Junta.

B. Los Motivos del recurso

El recurso puede ser intentado por "violación de las normas que forman el ordenamiento jurídico del Acuerdo" (Art. 17), es decir, las enumeradas en el Artículo 1º del Tratado, "incluso por desviación de poder". Recoge aquí, el Tratado, la orientación general del contencioso-

administrativo de anulación, al permitir el recurso, no sólo por violación directa de una norma del ordenamiento jurídico comunitario, sino por desviación de poder, es decir, cuando el acto objeto del recurso ha sido dictado por la Comisión o la Junta, desviándose la finalidad prevista en la norma atributiva de competencia; en otras palabras, buscándose otro fin distinto al regulado.

C. *Los requisitos procesales*

De las normas del Tratado se pueden identificar algunos requisitos procesales que siguen las orientaciones generales del contencioso-administrativo de anulación: la legitimación, el agotamiento de la vía interna, y el lapso de interposición. Veámoslos separadamente.

a. *Legitimación activa*

El Tratado prevé tres categorías de legitimados para interponer el recurso: Los Países Miembros, la Comisión, o la Junta y las personas jurídicas o naturales.

a'. *Los Países Miembros*

En cuanto a los Países Miembros, el Tratado prevé que éstos “sólo podrán intentar la acción de nulidad en relación con aquéllas Decisiones que no hubieran sido aprobadas con su voto afirmativo” (Art. 18).

Este artículo plantea varios aspectos que deben analizarse:

Por una parte, consagra una legitimación general para intentar el recurso, es decir, basada en el simple interés a la legalidad. El País Miembro recurrente no necesita alegar un interés particular lesionado; basta su simple interés en la legalidad. Ello era lógico, tratándose de un recurso limitado en los actos normativos.

Por otra parte, el acto recurrido, si se trata de una Decisión de la Comisión, no puede ser impugnado por un País Miembro cuando la decisión

haya sido aprobada con su voto afirmativo. Este requisito procesal es lógico como se verá más adelante.

Además, este Artículo 18 debe interpretarse concatenadamente con el Artículo 17, en el sentido de que no puede concluirse en que la legitimación de los Países Miembros sea solo para impugnar Decisiones de Comisión y no Resoluciones de la Junta.

b'. Las personas naturales o jurídicas

El Artículo 19 del Tratado atribuye legitimación para intentar el recurso a "las personas naturales o jurídicas..." "contra las Decisiones de la Comisión o Resoluciones de la Junta que les sean aplicables y les causen perjuicio". La legitimación, en este caso, es más particularizada. Esta norma, en todo caso, exige algunos comentarios.

Por una parte, el Artículo 19 no limita la legitimación a las personas naturales nacionales de algún País Miembro ni a las personas jurídicas domiciliadas en el territorio de estos. Por tanto, una persona natural de nacionalidad distinta a las nacionalidades de los países andinos o una empresa extranjera y aún no domiciliada en los territorios andinos, podría intentar el recurso.

Por otra parte, la base de la legitimación, en este caso, no es el simple interés como el señalado anteriormente, sino un interés legítimo derivado, en primer lugar, de que el acto impugnado le sea aplicable al recurrente, y en segundo lugar, de que le cause perjuicio. Por supuesto, la consecuencia de esta legitimación particular, es que el recurrente debe probar el perjuicio causado.

c'. La Comisión o la Junta

Pero conforme el Tratado, no sólo son legitimados para interponer el recurso de anulación, los Países Miembros y las personas naturales o jurídicas conforme a lo señalado, sino también la Comisión y la Junta (Art. 18).

Por supuesto, se sobreentiende que estos órganos no podrían impugnar ante el Tribunal sus propias decisiones, sino que si se legitima como recurrente a la Comisión, es para impugnar las Resoluciones de la Junta, y viceversa, si se legitima a la Junta, es para impugnar las Decisiones de la Comisión.

b. *El agotamiento de la vía interna*

No está previsto en el Tratado, con carácter general, la necesidad del agotamiento de la vía (administrativa) interna, previa a la interposición del recurso. Por tanto, en general, el recurrente puede interponer directamente el recurso ante el Tribunal, sin acudir previamente ante los órganos del Acuerdo para agotar instancias conciliatorias internas y así evitarse la vía jurisdiccional.

Sin embargo, indirectamente se prevé este agotamiento de la vía interna, al excluirse de recurso las Decisiones de la Comisión que hayan sido aprobado con el voto afirmativo del País Miembro recurrente (Art. 18). Con esto se está plantando que un País Miembro sólo puede acudir a la vía jurisdiccional contra una Decisión de la Comisión cuando ha discutido y manifestado su inconformidad con la referida Decisión impugnada derivado en el hecho de que la misma no haya sido aprobada con el voto afirmativo del País Miembro recurrente.

c. *El lapso de caducidad*

El Tratado establece en su Artículo 20 que “la acción de nulidad deberá ser intentada ante el Tribunal dentro del año siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la Decisión de la Comisión o de la Resolución de la Junta”, con lo que se establece un lapso de caducidad. Conforme a lo indicado en el Art. 3, la entrada en vigencia de las Decisiones y Resoluciones es a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo (art. 34), a menos que las mismas señalen una fecha posterior.

En relación al lapso de caducidad, el Tratado se aparta de la orientación general del contencioso-administrativo, que reduce la exigencia del

lapso de caducidad sólo a los casos de impugnación de actos de efectos particulares, no sometiéndose a lapso alguno la impugnación de los actos de contenido normativo.

D. *Los efectos no suspensivos del recurso*

Siguiendo la orientación general del contencioso-administrativo de anulación, el Artículo 21 del Tratado establece que "la iniciación de la acción de nulidad no afectará la eficacia o vigencia de la norma impugnada". A pesar de lo establecido en el Proyecto de Tratado original, no se autoriza al Tribunal para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado cuando considere que las circunstancias así lo requieren.

E. *Los poderes del juez en la decisión*

Tal como lo señala el Artículo 17 del Tratado, el Tribunal es competente "para declarar la nulidad" de los actos impugnados. Ello se ratifica, en otros términos, en el Artículo 22 al precisarse que la declaratoria de nulidad puede ser total o parcial.

Los poderes del juez, en esta forma, son absolutos en cuanto al control de la legalidad de los actos emanados de los órganos principales del Acuerdo.

Sin embargo, debe precisarse que el recurso de ilegalidad sólo mueve una competencia de anulación del Tribunal, que limita su acción: la decisión del Tribunal sólo puede versar sobre la anulación o no del acto recurrido, y no puede tener, en estos casos, ningún otro contenido.

En todo caso, el Tratado asigna al Tribunal competencia para señalar en su decisión "los efectos de la sentencia en el tiempo" (Art. 22), lo que da margen para poder distinguir casos de nulidad absoluta o relativa, según los efectos *ex tunc* o *ex nunc* de la sentencia.

Por último, la decisión del Tribunal debe considerarse como definitiva y no es revisable en forma alguna.

F. *La ejecución de la decisión*

El efecto fundamental de la decisión del Tribunal, está previsto en el aparte segundo del Artículo 22 del Tratado, así:

“El órgano del Acuerdo cuyo acto haya sido anulado deberá adoptar las disposiciones que se requieran para asegurar el cumplimiento efectivo de la sentencia”.

En esta forma se establece la obligatoriedad del fallo para la Comisión y la Junta, en su caso, quienes deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el cumplimiento del mismo, cuando declare la nulidad de una norma de dichos órganos.

2. *El control jurisdiccional al incumplimiento de las obligaciones comunitarias por los Países Miembros.*

A. *El objeto del control*

El segundo mecanismo de control previsto en el Tratado que crea al Tribunal del Acuerdo de Cartagena, está dirigido a corregir los incumplimientos de las obligaciones comunitarias por los Países Miembros, establecidas en las normas que conforman el ordenamiento jurídico del mismo.

Este mecanismo de control puede considerarse como perfectamente compatible con el ordenamiento constitucional venezolano, pues los tribunales de la República no serían competentes para ejercer este tipo de control jurisdiccional.

Para tal fin, el Tratado regula una acción de incumplimiento sometida a una serie de modalidades procesales que se analizan a continuación.

B. *La legitimación activa*

De acuerdo al Tratado, sólo la Junta o los Países Miembros pueden intentar la acción por incumplimiento ante el Tribunal (Arts. 23 y 24). Sin

embargo, no lo pueden realizar directamente, sin previamente agotar recursos de conciliación interna y extra judicial, como se verá.

Los particulares, personas jurídicas o naturales, no están legitimados para acudir al Tribunal de Justicia del Acuerdo para reclamar el incumplimiento del derecho comunitario por algún País Miembro. El Tratado, sin embargo, prevé para los particulares el siguiente mecanismo jurisdiccional de protección:

Art. 27.- Las personas naturales o jurídicas tendrán derecho a acudir ante los Tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el Artículo 5 del presente Tratado, en casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento.

En esta forma, se respeta el fuero jurisdiccional interno de cada Estado, sea por vía contencioso-administrativa o por vía ordinaria, pudiendo los particulares afectados por un incumplimiento de las normas comunitarias por un País Miembro, reclamar ante los propios Tribunales de dicho Estado, conforme a las normas procesales internas.

C. El agotamiento de las vías internas y conciliatorias

Tal como se señaló, los legitimados para intentar la acción por incumplimiento no pueden acudir directamente al Tribunal, sin antes agotar las vías conciliatorias o internas respectivas. El procedimiento en estos casos varía según que el recurrente sea la Junta o algún País Miembro, y está establecido en los Artículos 23 y 24 del Tratado en la siguiente forma:

Artículo 23.- Cuando la Junta considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de las obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, le formulará sus observaciones por escrito. El País Miembro deberá contestarlas dentro de un plazo compatible con la urgencia del caso, que no excederá de dos meses. Recibida la respuesta o vencido el plazo, la Junta emitirá un dictamen motivado.

Si el dictamen fuere el incumplimiento y el País Miembro persistiese en la conducta que ha sido objeto de observaciones, la Junta podrá solicitar el pronunciamiento del Tribunal.

Artículo 24.- Cuando un País Miembro considere que otro País Miembro ha incurrido en incumplimiento de las obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, podrá elevar su reclamo a la Junta con los antecedentes del caso, para que ésta emita dictamen motivado, previo el procedimiento indicado en el primer inciso del Artículo 23.

Si el dictamen fuere de incumplimiento y el País Miembro requerido persistiere en la conducta objeto del reclamo, la Junta deberá solicitar el pronunciamiento del Tribunal. Si la Junta no intentare la acción dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su dictamen, el País reclamante podrá acudir directamente al Tribunal.

Si la Junta no emitiera su dictamen dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación del reclamo o el dictamen no fuere de incumplimiento, el País reclamante podrá acudir directamente al Tribunal.

D. Efectos de la decisión

Los efectos obligatorios de la decisión del Tribunal y sus consecuencias están establecidas en el Artículo 25 del Tratado en la forma siguiente:

Artículo 25.- Si la sentencia del Tribunal fuere de incumplimiento, el País Miembro cuya conducta ha sido objeto de reclamo, quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia dentro de los tres meses siguientes a su notificación.

Si dicho País Miembro no cumple la obligación señalada en el párrafo precedente, el Tribunal, sumariamente y previa opinión de la Junta, determinará los límites dentro de los cuales el País reclamante o cualquier otro País Miembro podrá restringir o suspender, total o

parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remitido. El Tribunal a través de la Junta, comunicará su determinación a los Países Miembros.

E. *La revisión de la decisión del Tribunal*

Contrariamente a lo señalado al comentar la “acción de nulidad”, en cuyo caso, las decisiones del Tribunal son definitivas e irrevisables, en el caso de la acción de incumplimiento, la decisión del Tribunal puede ser revisada por el mismo órgano jurisdiccional, conforme al Artículo 26 del Tratado, de acuerdo al siguiente procedimiento:

Artículo 26.- Las sentencias dictadas en acciones de incumplimiento son revisables por el mismo Tribunal, a petición de parte, fundada en algún hecho que hubiere podido influir decisivamente en el resultado del proceso, siempre que el hecho hubiere sido desconocido en la fecha de la expedición de la sentencia por quien solicita la revisión.

La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los dos meses siguientes al día en que se descubra el hecho y, en todo caso, dentro del año siguiente a la fecha de la sentencia.

3. *La competencia jurisdiccional en materia de interpretación prejudicial*

Una de las exigencias más importantes de todo proceso de integración económica y de consolidación de un derecho comunitario, es la necesidad de establecer algún mecanismo de interpretación uniforme en la aplicación del derecho comunitario, que se imponga a los órganos judiciales nacionales. Esto, sin duda, al afectar competencias constitucionalmente asignadas a los jueces nacionales, podría plantear una incompatibilidad entre el ordenamiento constitucional interno y el esquema de integración, pues implicaría una transferencia de competencias judiciales de orden nacional al orden comunitario. En Venezuela, sin duda, conforme a su ordenamiento constitucional actual, esta limitación a los poderes del juez nacional, y la transferencia de ciertas de sus competencias a un órgano jurisdiccional como el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, sería inaceptable.

Veamos, en todo caso, cual es el contenido de las normas del Tratado en relación a la interpretación prejudicial.

A. *El carácter prejudicial de la interpretación y su contenido*

El mecanismo de interpretación uniforme de las normas del derecho comunitario que prevé el Tratado, se limita a establecer una interpretación **prejudicial**, es decir, previa a la decisión que el juez nacional correspondiente debe adoptar, al decidir aplicando el derecho comunitario. Tal como lo señala el Artículo 28 del Tratado:

Artículo 28.- Corresponderá al Tribunal interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros.

Conforme al Artículo 30 del Tratado, en todo caso, en su interpretación, el Tribunal debe limitarse a precisar el contenido y alcances de las normas del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena. No se trata, por tanto de una interpretación de cualquier Decisión de la Comisión o Resolución de la Junta, sino sólo de aquellas de contenido normativo.

En todo caso, conforme al mismo Artículo 30, el Tribunal no puede interpretar el contenido y alcances del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso.

El Tratado, para concretar esta competencia de interpretación prejudicial, establece dos mecanismos para hacerla efectiva: uno facultativo y otro obligatorio.

B. *Los supuestos facultativos y obligatorios de la interpretación prejudicial obligatoria*

El Artículo 29 del Tratado, en efecto, establece lo siguiente:

Artículo 29.- Los Jueces nacionales que conozcan de un proceso en que deba aplicarse alguna de las normas que conforman el ordena-

miento jurídico del Acuerdo de Cartagena, podrán solicitar la interpretación del Tribunal acerca de dichas normas, siempre que la sentencia sea susceptible de recursos en derecho interno. Si llegare la oportunidad de dictar sentencia sin que se hubiere recibido la interpretación del Tribunal, el juez deberá decidir el proceso.

Si la sentencia no fuere susceptible de recursos en derecho interno, el juez suspenderá el procedimiento y solicitar la interpretación del Tribunal, de oficio, en todo caso, o a petición de parte si la considera procedente.

De acuerdo a esta norma, se establece, en primer lugar, una facultad discrecional del juez nacional que conozca de un litigio en el cual deba aplicarse alguna de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo, de solicitar del Tribunal de Justicia Andino la interpretación prejudicial de las mismas. Sin embargo, esta facultad soberana y libre del juez sólo existe como tal, si la sentencia que haya de poner fin al proceso es "susceptible de recursos en el derecho interno".

Al contrario, si la sentencia no es susceptible de recursos en el derecho interno, el juez de la causa está obligado a suspender el procedimiento y solicitar la opinión del Tribunal, de oficio, en todo caso, o a petición de parte.

Por tanto, sólo si el Tribunal Nacional es un órgano judicial inferior y su decisión es susceptible de apelación o de recurso de casación, el Juez es libre de acudir o no al Tribunal de Justicia Andino. Si al contrario, se tratara, por ejemplo, de alguna causa de la que conozca la Corte Suprema de Justicia, en la que deba aplicar el derecho comunitario, y cuyas decisiones son irrevisables (Artículo 211 de la Constitución), la Corte estaría obligada a acudir al Tribunal de Justicia Andino, antes de adoptar su decisión.

Esta obligación impuesta al Tribunal Supremo, por ejemplo, de tener que acudir a otro órgano jurisdiccional previamente para decidir, y adoptar obligatoriamente la interpretación que ese órgano establezca, sin duda que contraría la estructura constitucional de la jerarquía judicial y la posi-

ción misma de la Corte Suprema de Justicia como “el más alto Tribunal de la República” (Art. 211).

C. *Efectos de la interpretación prejudicial*

En todo caso, se trate de la prejudicialidad de carácter facultativo o de carácter obligatorio, la decisión del Tribunal de Justicia, conforme al Tratado, es obligatoria para el juez nacional. Así se lo establece en el artículo 31:

Artículo 31.- El Juez que conozca del litigio deberá adoptar la interpretación del Tribunal.

Sin duda, una norma de esta naturaleza es totalmente incompatible con el ordenamiento constitucional venezolano. Según el Artículo 205 de la Constitución, “En el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público”, por lo que no están ni pueden estar sometidos, en sus decisiones, sino a la Ley. Sería violatorio de la autonomía e independencia de los jueces nacionales el que en virtud de un Tratado Internacional, se les limitase su competencia y se los obligase a decidir judicialmente conforme a lo que decida prejudicialmente un Tribunal extraño al ámbito interno, de carácter comunitario, como el previsto en el Tratado.

IV. CONCLUSION

De lo anteriormente expuesto, no hay duda en considerar que es urgente, dentro del esquema institucional del Acuerdo de Cartagena, que entre el funcionamiento un órgano jurisdiccional que conozca del control de la legalidad de los actos comunitarios y de los incumplimientos de sus obligaciones comunitarias por los Estados Miembros, y que además, tenga competencia para dar una interpretación uniforme de dicho derecho comunitario. Un proceso de integración económica como el que se está llevando a cabo en el área andina, y la formación y consolidación de un derecho comunitario como el que comienza a formarse en dicha área, requieren ineludiblemente de la constitución de dicho órgano jurisdiccional.

Sin embargo, tal como está configurada la cuestión constitucional del proceso de integración, en la perspectiva venezolana y en general, de casi todos los países del área, la creación de dicho órgano jurisdiccional andino sólo podría tener por objeto el que conozca de los asuntos comunitarios que ninguno de los tribunales nacionales está llamado a conocer. Toda otra materia que se atribuya al citado Tribunal, y que implique menoscabo de competencias o de autonomía e independencia de los jueces nacionales, exigiría, como lo hemos dicho en otras oportunidades, de una reforma constitucional que la permita.

Por tanto, como se ha dicho no estarían acordes con la Constitución, las normas del Tratado que limitan la independencia y autonomía de los jueces nacionales, y concretamente de la Corte Suprema de Justicia, al prescribir que ésta tiene que someterse obligatoriamente, en sus decisiones, a la interpretación prejudicial de una norma del ordenamiento jurídico andino, formulada por el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Por otra parte, y en cuanto a las normas del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena que se refieren al ordenamiento jurídico del Acuerdo, y que consagran normas tendientes a darle validez inmediata en los países miembros a las decisiones comunitarias, las mismas también plantean, por lo que respecta a Venezuela, una cuestión constitucional, pues la determinación de qué actos comunitarios requieren o no aprobación por Ley especial del Congreso, corresponde a los órganos nacionales conforme al Artículo 128 de la Constitución, y no puede estar librada a la decisión de un órgano comunitario.

Con estas dudas sobre la constitucionalidad del Tratado coincidió el Fiscal General de la República en observaciones que formuló ante la Cámara de Diputados en 1981 y asimismo, también coincidió la Subcomisión Especial de la Comisión Permanente de Política Exterior de la Cámara de Diputados que estudió el proyecto de Ley Aprobatorio del Tratado. Esta última, en efecto, presentó en noviembre de 1982 un Informe en el cual constataba "las dudas que existen en relación a la constitucionalidad de algunas disposiciones del Proyecto de Tratado" y por ello propuso a la Co-

misión Permanente "su aprobación acompañada de dos declaraciones interpretativas". La Subcomisión no creyó prudente "rechazar el proyecto de Tratado, por cuanto se daría un duro golpe al proceso de integración Andina" y no pudo "proponer reservar los artículos de dudosa constitucionalidad, por cuanto el Tratado en su artículo 36 lo prohíbe expresamente". Por ello, sugirió recurrir a lo que la doctrina reconoce como Declaraciones Interpretativas, que ha sido definida en el mencionado Informe, así:

"Una declaración interpretativa consiste, en una manifestación unilateral de un signatario, en virtud de la cual indica el sentido preciso que atribuye a una o varias reglas o disposiciones de un Acuerdo Internacional, que estima no cambia el efecto legal de la disposición o disposiciones a las cuales se refiere. La declaración interpretativa, no ha sido considerada como una reserva, sino más bien como un instrumento o medida de esclarecer y precisar la interpretación que el declarante atribuye a una o varias disposiciones del Acuerdo".

Las Declaraciones interpretativas que propuso la Subcomisión Especial de la Comisión Permanente de Política Exterior de la Cámara de Diputados, en realidad, inciden sobre los artículos del Tratado que habíamos analizado en 1978, cuando todavía era Proyecto de Tratado, y que habíamos calificado como la dudosa constitucionalidad (véase Allan R. Brewer-Carías "La proyectada creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional en el proceso de integración económica latinoamericana" en **Primeras Jornadas de Derecho Comparado de Roberto Goldsmidt, Caracas, enero 1978, Maracaibo 1979, págs. 148 y sigts.**), en base a los argumentos que hemos expuesto anteriormente, y que se refieren a la aplicación inmediata de las decisiones de la Comisión en los Países Miembros, y a la aplicación obligatoria de las decisiones del Tribunal de Justicia Andino sobre interpretación prejudicial, a los Tribunales nacionales.

Por tanto, en relación a lo que disponen los Artículos 2, 3 y 5 del Tratado, en relación a la aplicación inmediata y directa de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en nuestro país, la Sub-

Comisión Especial propuso se incluya en la Ley Aprobatoria del Tratado una Declaración Interpretativa “que se limita a reproducir el texto ya citado de la Ley Aprobatoria del Concenso de Lima” con la siguiente redacción:

“Las decisiones de la Comisión que modifiquen la Legislación Venezolana, o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley del Congreso de la República”.

Por otra parte, en cuanto a lo dispuesto en los Artículos 28 a 31 del Tratado, relativos a la interpretación prejudicial, la Sub-Comisión Especial propuso se incluyera en la Ley Aprobatoria del Tratado otra Declaración Interpretativa, con el siguiente texto:

“Las normas contenidas en los Artículos 28, 29, 30 y 31 deberán ser interpretados en el sentido expresado en los Artículos 129, 205 y 211 de la Constitución de la República”.

En esta forma, y en virtud de que los artículos mencionados del Tratado, sobre aplicación inmediata en Venezuela de Decisiones de la Comisión que modifiquen nuestra Legislación, y sobre imposición a la Corte Suprema de Justicia de decisiones del Tribunal de Justicia Andino en materia de interpretación prejudicial, serían en nuestro criterio inconstitucionales, la modalidad de las Declaraciones Interpretativas propuestas en la Cámara de Diputados constituyen la única forma de aprobar el Tratado, estableciendo su necesaria compatibilidad con nuestra Constitución y dejando a salvo su supremacía, ya que como se ha dicho, conforme al artículo 36 del Tratado, este “no podrá ser suscrito con reservas”, estando sin embargo, nuestro país, obligado a adherirnos al mismo.

Por tanto, estimamos que la Comisión Permanente de Política Exterior del Senado de la República de acuerdo al Artículo 107 del Reglamento Interior y de Debates, debe proponer al Senado de la República la aceptación de las modificaciones propuestas por la Cámara de Diputados del tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, consistentes en la inclusión de las dos Declaraciones Interpretativas mencionadas.

CAPITULO IX

ASPECTOS FORMALES DE LA REFORMA DE LAS LEYES



I. EL REGIMEN FORMAL DE LA LEY DE PUBLICACIONES OFICIALES

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 5º de la Ley de Publicaciones Oficiales, de 22 de julio de 1941, los aspectos formales de las reformas legislativas se establecen en la siguiente forma:

Art. 5.- La Ley que sufra una reforma parcial deberá publicarse íntegramente con las modificaciones que hubiere sufrido, las cuales se insertarán en su texto suprimiendo los artículos reformados de manera de conservar su unidad. Esta publicación deberá estar precedida por la de la Ley que hace la reforma.

De acuerdo a esta norma, puede decir que las reformas legislativas se vienen realizando en la forma pautada: se publica en la Gaceta Oficial la Ley de Reforma Parcial; y a continuación se publica el texto refundido de la ley con las reformas introducidas. Sin embargo, no se establece nunca, lamentablemente, una concatenación entre las diversas reformas parciales, lo cual impide el seguimiento de las sucesivas reformas legislativas.

Por ejemplo, si en un momento determinado una ley reformó totalmente la que la precedía, en su último artículo se establece una norma indicando la ley derogada. En las reformas sucesivas, normalmente ese artí-

culo ya no se vuelve a reformar, por lo que en los textos refundidos sucesivos aparece siempre la misma indicación de derogación de la vieja ley, pero sin expresión alguna sobre las sucesivas leyes de reforma promulgadas entre la ley originalmente derogada y la última reforma. Esto produce una grave inseguridad jurídica pues impide al ciudadano poder saber con exactitud, el proceso de reformas legislativas en determinado texto.

Esta situación debe corregirse y por ello proponemos que en cada reforma de ley se indique expresamente cuál es la última reforma que a la vez se reforma, a los efectos de que puedan concatenarse en el tiempo los sucesivos textos legales.

II. EL EJEMPLO DE LAS REFORMAS EN LA LEGISLACION DE CREDITO PUBLICO

Antes de indicar expresamente la solución que proponemos, queremos ilustrar la situación como un ejemplo concreto, el de la Legislación concerniente al Crédito Público, partiendo de 1928.

En efecto, la Legislación de Crédito Público en los últimos sesenta años ha sufrido el siguiente proceso de transformación.

1. Ley de Crédito Público de 15 de junio de 1923
2. Ley de Crédito Público de 23 de junio de 1928
3. Ley de Crédito Público de 12 de julio de 1941
4. Ley de Reforma parcial de la Ley de Crédito Público, de 1º de junio de 1944
5. Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959
6. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público de 18 de septiembre de 1970
7. Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de julio de 1976

8. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 19 de diciembre de 1980.

9. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 27 de agosto de 1981

Frente a estas sucesivas reformas, cabría preguntarse: ¿qué estableció el legislador, en los diversos textos, que permitiera establecer la adecuada concatenación de las reformas? Veamos:

1. La Ley de Crédito Público de 1923, que es una reforma total, en su Artículo 57 precisó que “deroga la Ley de 11 de junio de 1915”.

2. La Ley de Crédito Público de 1928, que es una reforma total, en su Artículo 57 precisó que “deroga la Ley de 15 de junio de 1923”.

3. La Ley de Crédito Público de 12 de julio de 1941 que fue una reforma total del texto, estableció en su Artículo 13, lo siguiente:

Artículo 16.- Se deroga la Ley de Crédito Público de 23 de junio de 1928.

En esta forma, la concatenación legislativa fue adecuada en los tres casos de reforma mencionados.

4. La Ley de Crédito público de 1941, fue reformada parcialmente por la Ley de 12 de julio de 1944, cuyo texto refundido, con motivo de dicha Reforma Parcial, no hizo referencia a la Ley de 1941, por lo que en su texto repite el mismo Artículo 13 que tenía esa Ley de 1941, así:

Artículo 13.- Se deroga la Ley de Crédito Público de 23 de junio de 1928.

Aquí comienza el error formal del Legislador. Es falso que la Ley reformada en 1944 haya "derogado" la Ley de 1928. Esta ya estaba derogada en 1941, por lo que el texto refundido de la Ley de 1944 debió decir: "Queda reformada la Ley de Crédito Público de 1941". Ello no se hizo, por lo que el lector del Texto de 1944, que indica erradamente que se deroga la Ley de 1928, no podría saber que en ese lapso, en 1941, ya se había derogado la Ley de 1928. Así el propio Legislador indujo a error.

5. En 12 de agosto de 1959 se dictó por el Congreso una nueva Ley de Crédito Público, mediante una reforma total de la misma (publicada en la Gaceta Oficial N° 26035 de 13-08-59). En este texto se estableció, acertadamente, una adecuada concatenación, al prever su Artículo 47 lo siguiente:

Artículo 47.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 12 de julio de 1941, reformada parcialmente el 1° de junio de 1944.

Así, el lector de la Ley de 1959 podía saber, inmediatamente, de la reforma de 1944 a la Ley de 1941, cuyo texto derogaba la Ley de 1928.

6. En 1970, mediante la Ley de Reforma Parcial de 18 de septiembre de 1970, se reformó la Ley de Crédito Público de 1959. Sin embargo, en el texto refundido de la Ley de Crédito Público publicado en 1970 (publicado en la Gaceta Oficial N° 29322 de 18 de septiembre de 1970), no se estableció la adecuada concatenación legislativa, indicándose erradamente en su Artículo 51 lo siguiente:

Artículo 51.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 12 de julio de 1941, reformada parcialmente el 1° de junio de 1944.

Esta mención es absolutamente falsa, como se ha visto. No es cierto que con el texto refundido de la Ley de Crédito Público de 1970 se haya "derogado" la Ley de 1941. Como se vió, la Ley de Crédito Público de 1941 reformada en 1944 ya había sido derogada por la Ley de 1959. El

texto refundido en 1970 en lugar de ese Artículo 51 citado debió contener una norma que dijera "Queda reformada la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959". Así, el lector del texto refundido de la Ley de Crédito Público de 1970, podía establecer la concatenación legislativa necesaria y no caer en el error inducido por el legislador, de poder creer que el texto de 1970 derogaba la Ley de 1941 reformada en 1944, cuando, como se dijo, en realidad ya ese texto había sido derogado en 1959.

7. En 1976 se produjo una reforma total de la Ley de Crédito Público, y se dictó con fecha 30 de julio de 1976 la Ley Orgánica de Crédito Público (publicada en Gaceta Oficial N° 1893 Extraordinaria de 30-07-76).

En este caso, tratándose de reforma total, la Ley contiene un artículo, el 62, que establece la siguiente concatenación legislativa:

Artículo 62.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 18 de septiembre de 1970.

Aquí debemos hacer la siguiente observación: en realidad, la Ley de 1970 era una ley de reforma parcial de la Ley de 1959, por lo que el Artículo 62 citado, formalmente, debía tener la siguiente redacción: "Se deroga la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959, reformada parcialmente por Ley de 18 de septiembre de 1970" que es la indicación correcta.

8. En 1980 se dictó la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de diciembre de ese año 1980 (publicada en Gaceta Oficial N° 2714 Extraordinaria de 30 de diciembre de 1980).

Este texto refundido de esta reforma parcial dispone en su Artículo 64 lo siguiente:

Artículo 64.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 18 de septiembre de 1970.

Esta expresión de la Ley es falsa, e induce a confusión. La Ley Orgánica cuyo texto refundido aparece en la Gaceta del 30 de diciembre de 1980, en realidad, no deroga la Ley de Crédito Público de 1970, sino, que en realidad, reforma la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976, la cual a la vez derogó la de 1970. Decir, en la Ley de 1980 que se deroga la de 1970 es un error, pues ya había sido esta derogada en la reforma total de 1976.

Cabría preguntarse, ¿por qué aparece el Artículo 64 en el Texto refundido de la Ley Orgánica de Crédito Público resultante de la reforma parcial de 1980? ¿Por qué el Texto refundido de 1980 ignora la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976 a la cual reforma?

Por una práctica incorrecta, en la Ley de Reforma Parcial de 1980, no se tocó el Artículo 62 de la Ley Orgánica de 1976, el cual erradamente se repitió en el texto refundido de 1980, con la nueva numeración como el 64. No se indica, como debería ser, en la reforma de 1980, que ese texto lo que ha hecho es reformar la Ley de 1976 y no, como erradamente se dice, derogar la ley de 1970, la cual ya había sido derogada.

Sin embargo, para el ciudadano que consulte la Ley de 1980 e ignore el desarrollo detallado de la legislación sobre crédito público en el país, pensará, como es lógico, que la Ley Orgánica de 1980 derogó la Ley de 1970, lo cual es falso, e ignorará que en 1976 se había dictado una reforma total, que con carácter de Ley Orgánica, ya había sido derogado la Ley de 1970.

9. La Ley Orgánica de Crédito Público 1976, reformada en 1980, volvió a ser reformada parcialmente por la Ley de 27 de agosto de 1981 (publicada en Gaceta Oficial N° 2845 de 27 de agosto de 1981).

En la ley de reforma parcial no se hace mención alguna al Artículo 64 del texto refundido en 1980, antes comentado, y sin embargo, curiosamente fue eliminado totalmente, en el nuevo texto refundido en 1981. En esta forma, en la Ley Orgánica de Crédito Público de 27 de agosto de

1981, su texto refundido, no indica en forma alguna, cuál Ley anterior es la que modifica o deroga. Para el que no conozca al detalle las vicisitudes de la legislación de crédito público realmente será imposible saber los antecedentes de esa ley refundida en agosto de 1981.

Esta situación que surge de este ejemplo respecto de la legislación de crédito público, se multiplica, en casi todas las leyes dictadas por el Congreso y sus reformas, lo cual dificulta enormemente el conocimiento de la legislación del país y su trayectoria. Por ello, debe ser corregida.

III. PROPUESTAS PARA LAS REFORMAS LEGISLATIVAS

Para evitar las fallas mencionadas, proponemos que se adopte un sistema uniforme en las modificaciones legislativas, en la siguiente forma:

1. En las reformas totales, en las cuales se sustituye todo el texto de una ley por otra, debe mencionarse expresamente la ley que se deroga con sus modificaciones, con indicación de la fecha de su Ejecútese como lo exige el Artículo 3º de la Ley de Publicaciones Oficiales.

En el ejemplo de la legislación de crédito público, así se hizo en forma correcta en la Ley de Crédito Público de 1959, que derogaba la Ley de 1941 que había sido parcialmente reformada en 1944.

Por ello, el artículo de la Ley de 1959 estableció correctamente lo siguiente:

Art. 47. Se deroga la Ley de Crédito Público del 12 de julio de 1941, reformada parcialmente el 1º de junio de 1944.

Si no ha habido reformas parciales, la Ley de reforma total, solo establecerá la referencia a la ley derogada. Por ejemplo, la Ley de Crédito Público de 1941, derogó la Ley de 1928, y así en su Artículo 16 estableció lo siguiente:

Art. 16.- Se deroga la Ley de Crédito Público de 23 de julio de 1928.

2. Si se trata de una reforma parcial, la Ley de Reforma Parcial debe exigir que se indique en el texto refundido, cuál es la Ley que se reforma. En el mismo ejemplo de la Ley de Crédito Público, así el texto refundido de la Ley de 1944, debió indicar en un artículo final lo siguiente: “Queda reformada la Ley de 12 de julio de 1941”, y no como lo indica su Artículo 13, “se deroga la Ley de Crédito Público de 23 de junio de 1928”, lo cual era falso.

En el mismo sentido, la Ley de Reforma Parcial de 1980 debió exigir que en el texto refundido se pusiera una norma final que indicara lo siguiente: “Queda reformada la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976”, y no como lo indica el Artículo 64 “Se deroga la Ley de Crédito Público de 18 de septiembre de 1979”, lo cual era falso.

Aplicada la propuesta que formulamos, a las sucesivas reformas de la Ley de Crédito Público, estas debieron decir lo siguiente:

1. Ley de 1923 que derogó la de 1915 (reforma total) estableció **correctamente** lo siguiente:

Art. 57.- Se deroga la Ley del 11 de junio de 1915

2. Ley de 1928 que derogó la de 1923 (reforma total) estableció **correctamente** lo siguiente:

Art. 57.- Se deroga la Ley de 15 de junio de 1923.

3. Ley de 1941 que derogó la de 1928, (reforma total) estableció **correctamente** lo siguiente:

Art. 16.- Se deroga a la Ley de Crédito Público de 1928.

4. Ley de 1944 que reformó parcialmente la Ley de 1941, estableció incorrectamente lo siguiente:

Art. 13.- Se deroga la Ley de Crédito Público de 23 de junio de 1928.

4. Ley de 1944 que reformó parcialmente la Ley de 1941, estableció incorrectamente lo siguiente:

Art. 13.- Se deroga la Ley de Crédito Público de 23 de junio de 1928.

Al contrario, debió haber establecido la siguiente norma que era la correcta.

Art. .- Queda reformada la Ley de Crédito Público de 12 de julio de 1941.

5. Ley de 1959 que derogó la Ley de 1941 reformada parcialmente en 1944, estableció correctamente lo siguiente:

Art. 47.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 12 de julio de 1941, reformada parcialmente el 1º de junio de 1944.

6. Ley de 1970, que reformó parcialmente la Ley de 1951, estableció incorrectamente lo siguiente:

Art. 51.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 12 de julio de 1941, reformada parcialmente el 1º de junio de 1944.

Al contrario, debió haber establecido la siguiente norma que era la correcta:

Art. .- Queda reformada la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959.

7. Ley de 1976, que derogó la Ley de 1959 reformada parcialmente en 1970 (reforma total), dándole el carácter de Ley Orgánica, estableció incorrectamente lo siguiente:

Art. 62.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 18 de septiembre de 1970.

Al contrario, debía haber establecido la siguiente norma, que era la correcta:

Art. .- Se deroga la Ley de 12 de agosto de 1959 reformada por Ley de 18 de septiembre de 1970.

8. Ley de 1980 que reformó parcialmente la Ley de 1976, estableció incorrectamente lo siguiente:

Art. 64.- Se deroga la Ley de Crédito Público del 18 de septiembre de 1970.

En realidad, al contrario, debía haber establecido la siguiente norma, que era la correcta:

Art. .- Queda reformada la Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de julio de 1976.

9. Ley de 1981 que reformó parcialmente la Ley de 1976, que ya había sido reformada parcialmente en 1980, no establece ninguna norma relativa a la Ley reformada o derogada. Por ello, debió haber establecido la siguiente norma, que era la correcta.

Art. - Queda reformada la Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de junio de 1976, reformada parcialmente por Ley de 30 de diciembre de 1980.

En esta forma, la concatenación entre las diversas reformas a los efectos de poder trazar la evolución legislativa, hubiera sido satisfactoria.

Con motivo de la reciente sanción de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios y de la última discusión que tuvo en el Senado, propuse a la Comisión de Agricultura que siguiera el criterio que le he expuesto.

Respecto de esta Ley Orgánica debe señalarse que la misma de fecha 14 de abril de 1976 aparece publicada en la Gaceta Oficial N° 30964 de 20 de abril de 1976 y reimpressa por error de copia en Gaceta Oficial N° 31004 de 16 de junio de 1976.

La Ley de Reforma Parcial de 20 de agosto de 1982, por tanto, reforma la Ley del 14 de abril de 1976. Por eso propuse que en el texto refundido de la Ley reformada en agosto de 1982 se indicara expresamente ese hecho.

Así, el artículo 27 de la Ley de Reforma Parcial de 20 de agosto de 1982 expresa lo siguiente:

Art. 27.- Queda así reformada la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios promulgada en el año 1976 y derogadas todas las disposiciones que colidan con la presente Ley. De conformidad con el artículo 5 de la Ley de Publicaciones Oficiales, corrija-se la numeración y en el texto único sustitúyanse las frases, Jueces o Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas, por Juzgados o Jueces de Primera Instancia Agraria. Imprímase íntegramente en un sólo texto la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, con las reformas aquí sancionadas y en el correspondiente texto único sustitúyanse las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación de la Ley reformada.

Lamentablemente, este artículo de la Ley de Reforma debió desdoblarse en dos artículos, y la primera parte del mismo debió consistir en la modificación del Artículo 37 de la ley de 1976 que decía lo siguiente:

Artículo 37.- Se derogan las disposiciones legales que colidan con la presente ley.

Dicho artículo debió así, quedar redactado en la siguiente forma:

Art. 27.- Se modifica el artículo 37, en la forma siguiente:

Art. 37.- Queda reformada la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 14 de abril de 1976 y derogadas todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.

En esta forma, en el texto refundido de la Ley Orgánica debió aparecer ese texto con el N° 44. Lamentablemente, al no haberse redactado en esa forma la propuesta, en el texto refundido de la Ley Orgánica de 20 de agosto de 1982 no aparece ninguna norma derogatoria ni de reforma, siendo imposible para el lector del texto de 1982 saber que se reformó la Ley de 1976.

INDICE GENERAL

	PÁG.
CONTENIDO	5
NOTA PRELIMINAR	7
 CAPÍTULO I	
LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO:	
LA DESCENTRALIZACION POLITICA	15
I. INTRODUCCION	17
II. EL CENTRALISMO POLITICO Y LA FEDERACION	19
III. ALGUNOS EFECTOS DEL CENTRALISMO	23
1. La centralización política y el debilitamiento de la autonomía estadal	23
2. La centralización administrativa y el debilitamiento de la Admi- nistración Regional	24
3. La concentración de la Administración Pública	27
4. El debilitamiento de la Administración Municipal	28
IV. LA CRISIS INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE LA FEDE- RACION	29
1. La crisis de representatividad	30
2. La crisis de participación política	31
3. La crisis de autonomía	33
V. EL NUEVO FEDERALISMO, LA DESCENTRALIZACION POLI- TICO-ADMINISTRATIVA PARA PERFECCIONAR LA DEMO- CRACIA	33
1. Un fenómeno universal. La Descentralización	34
2. La necesaria Enmienda de la Constitución	34
VI. EL PROCESO DE REGIONALIZACION Y DECENTRALIZA- CION POLITICA	36
VII. CONCLUSION	38

CAPÍTULO II

	PÁG.
LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LA REGION CAPITAL Y DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS	41
I. INTRODUCCION	43
II. LA CRISIS INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGION CAPITAL	46
1. La ausencia de un gobierno único de la Región Capital	46
2. La ausencia de un gobierno integral para el Area Metropolitana de Caracas	48
A. Los actuales gobiernos disímiles	49
B. Los gobiernos mal estructurados	50
C. El sistema no uniforme de gobierno	51
3. El centralismo del Estado y la crisis de descentralización política	52
III. LA NECESARIA REFORMA INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGION CAPITAL	54
1. Bases para la reforma	55
A. La estructuración de un gobierno único para la Región Capital	57
B. La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el Area Metropolitana	59
C. La descentralización política del régimen de Caracas	62
2. Las exigencias de la Reforma	64
A. La regionalización política de la capital	65
a. La opción por la fórmula del Distrito Federal	65
b. La opción por la fórmula de un Estado Miranda o Estado Caracas	66
c. El abandono de la fórmula del Estado Vargas	67
B. La metropolitanización de la capital y la autonomía municipal dentro de la Región Capital	70
a. La autoridad municipal en las cinco áreas territoriales de la Región Capital	70

	PÁG.
b. El gobierno único municipal para el Area Metropolitana de Caracas	71
C. La descentralización y participación política en la Región Capital y en Caracas	72
a. La multiplicación de autoridades locales menores	73
b. Los gobiernos locales menores en el Area Metropolitana de Caracas y en el Litoral Central	74
IV. LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA	75
1. Las reformas de largo plazo	76
A. La creación de la Región Capital como entidad político-territorial	76
B. La creación del Area Metropolitana de Caracas como entidad político-territorial municipal	78
2. Las reformas de corto plazo	78
A. La reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal	78
B. La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal	80
C. La reforma de las leyes de División Territorial y de Régimen Municipal del Estado Miranda	80
D. La sanción de una Ley de Coordinación de Jurisdicciones en el Area Metropolitana de Caracas	81
V. CONCLUSION	82

CAPÍTULO III

EL REGIMEN JURIDICO DEL TRANSPORTE TERRESTRE Y DE LOS SISTEMAS RAPIDOS DE TRANSPORTE (METRO)	85
I. INTRODUCCION	87
II. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS PUBLICAS EN MATERIA DE TRANSPORTE PUBLICO DE PERSONAS	88
1. El régimen de la Constitución de 1961 y el sistema de distribución de competencias	88

	PÁG.
2. Los antecedentes constitucionales en el sistema de distribución de competencias	91
III. EL TRANSPORTE PUBLICO DE PERSONAS COMO COMPETENCIA NACIONAL O MUNICIPAL Y SUS CONSECUENCIAS	93
1. El régimen en cuanto a la regulación del servicio público de transporte de personas	93
A. La regulación general del transporte terrestre y en particular del extraurbano	94
B. La regulación de los ferrocarriles	94
C. La regulación del transporte urbano	94
2. El régimen en cuanto a la prestación de los servicios de transporte de personas	94
A. La prestación de los servicios de transporte extra urbano ..	95
B. La prestación de los servicios de transporte de personas por ferrocarriles	95
C. La prestación de los servicios de transporte urbano de personas	96
IV. EL REGIMEN DE LOS SISTEMAS RAPIDOS DE TRANSPORTE (METRO)	98
1. La competencia nacional	98
2. El Proyecto de Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte	101
V. BASES PARA UN PROYECTO DE LEY DEL SISTEMA METROPOLITANO DE TRANSPORTE, TRANSITO Y CIRCULACION EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS	106

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO	131
I. INTRODUCCION	133

	PÁG.
II. LA REGULACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY SANCIONADA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO	137
1. Los casos de responsabilidad administrativa sin sanción	138
2. Los casos de responsabilidad administrativa con sanción	139
3. Los casos de responsabilidad administrativa, con sanciones, por ilícitos administrativos derivados de la propia ley	140
III. LA DETERMINACION DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE LA LEY SANCIONADA Y SUS CONSECUENCIAS	141
IV. LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIONES A LA LEY	146
1. Reformas en relación a las competencias de la Contraloría	146
2. Reformas en relación a los procedimientos	147
3. Reformas en relación a las sanciones administrativas	149
V. NUEVO ARTICULADO PROPUESTO	153

CAPÍTULO V

EL REGIMEN JURIDICO DE LOS FONDOS EN DIVISAS DE PDVSA Y LA CENTRALIZACION DE LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES POR EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA	161
I. EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, DE OCTUBRE DE 1982	163
II. LA CENTRALIZACION DE LAS RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES POR EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA	166
III. LOS FONDOS EN DIVISAS DE PETROLEOS DE VENEZUELA S. A., Y EL REGIMEN DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONALIZADA	171
IV. EL CONVENIO CAMBIARIO DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 1982 Y SUS EFECTOS RESPECTOS DE PDVSA	173
V. EL REGIMEN DE PDVSA Y LA ILEGALIDAD DEL CONVENIO CAMBIARIO	178
VI. CONCLUSION	180

CAPÍTULO VI

	Pág.
LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL Y SU APROBACION LEGISLATIVA	183
I. INTRODUCCION	185
II. LA NOCION DE CONTRATO DE INTERES NACIONAL	186
III. LA EXIGENCIA DE APROBACION DEL CONGRESO EN LOS CONTRATOS DE INTERES NACIONAL	190
IV. CONCLUSION	192

CAPÍTULO VII

EL REGIMEN JURIDICO DE LA RECONDUCCION DEL PRESUPUESTO	195
I. INTRODUCCION	197
II. OPORTUNIDAD DE LA PRORROGA O RECONDUCCION ...	197
III. DURACION Y VIGENCIA DE LA RECONDUCCION	198
IV. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO RECONDUCCIONADO	199
V. LOS REAJUSTES NECESARIOS AL PRESUPUESTO ANTERIOR PARA LA RECONDUCCION	201
1. Reajustes al Presupuesto de Ingresos	202
2. Reajustes al Presupuesto de Gastos	203
3. Reajustes en los objetivos, programas y metas	204
VI. FORMALIDAD DE RECONDUCCION	205
VII. CONCLUSION	205

CAPÍTULO VIII

LA CREACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA Y LA CUESTION CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA	209
I. INTRODUCCION	211

	PÁG.
II. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL TRATADO DE CREACION DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA	213
III. LA RECEPCION DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO EN LOS ESTADOS MIEMBROS	216
1. La recepción del Acuerdo de Cartagena	216
2. La recepción de las decisiones de la Comisión	219
3. La recepción de la Decisión 24 en el orden interno de los Países Miembros	224
IV. COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ANDINO ...	226
1. El control de la legalidad de los actos básicos de los órganos principales del Acuerdo	226
A. El objeto del recurso	227
B. Los motivos del recurso	227
C. Los requisitos procesales	228
a. Legitimación activa	228
a. Los Países Miembros	228
b. Las personas naturales o jurídicas	229
c. La Comisión o la Junta	229
b. El agotamiento de la vía interna	230
c. El lapso de caducidad	230
D. Los efectos no suspensivos del recurso	231
E. Los poderes del Juez en la decisión	231
F. La ejecución de la decisión	232
2. El control jurisdiccional al incumplimiento de las obligaciones comunitarias por los Estados Miembros	232
A. El objeto de control	232
B. La legitimación activa	232
C. El agotamiento de las vías internas y conciliatorias	233
D. Efectos de la decisión	234
E. La revisión de la decisión del Tribunal	235

	PÁG.
3. La competencia jurisdiccional en materia de interpretación prejudicial	235
A. El carácter prejudicial de la interpretación y su contenido ..	236
B. Los supuestos facultativos y obligatorios de la interpretación prejudicial obligatoria	236
C. Efectos de la interpretación prejudicial	238
IV. CONCLUSION	238
CAPÍTULO IX	
ASPECTOS FORMALES DE LA REFORMA DE LAS LEYES	243
I. EL REGIMEN FORMAL DE LA LEY DE PUBLICACIONES OFICIALES	245
II. EL EJEMPLO DE LAS REFORMAS EN LA LEGISLACION DE CREDITO PUBLICO	246
III. PROPUESTAS PARA LAS REFORMAS LEGISLATIVAS	251

**Impreso en los Talleres Gráficos
del Congreso de la República
en el mes de junio de 1983
en Caracas, Venezuela**