

ALLAN R. BREWER-CARIAS

**EL PODER
NACIONAL
Y EL SISTEMA
DEMOCRATICO
DE GOBIERNO**

**Tomo III de
Instituciones Políticas
y Constitucionales**

**Universidad Católica del Táchira
Editorial Jurídica Venezolana**

INSTITUCIONES POLITICAS Y CONSTITUCIONALES

Tomo III

LA DISTRIBUCION HORIZONTAL DEL PODER PUBLICO
Y EL SISTEMA DE GOBIERNO

ALLAN R. BREWER-CARIAS

Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela
Profesor Simón Bolívar, Universidad de Cambridge, 1985-1986
Profesor Asociado, Universidad de París II, 1989-1990
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
Premio Nacional de Ciencias, 1981

INSTITUCIONES POLITICAS Y CONSTITUCIONALES

Tomo III

LA DISTRIBUCION HORIZONTAL DEL PODER PUBLICO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO

3ª Edición
corregida y aumentada



EDITORIAL JURIDICA
VENEZOLANA



UNIVERSIDAD CATOLICA
DEL TACHIRA

Caracas - San Cristóbal
1996

Primera Edición, Universidad Católica Andrés Bello, Extensión Táchira,
Caracas - San Cristóbal, 1982, 713 pp.

Segunda Edición, Universidad Católica del Táchira,
Caracas - San Cristóbal, 1985, 2 Tomos, 772 y 784 pp. respectivamente.

ISBN 980-6070-92-5 (Obra Completa)

ISBN 980-60-70-95-x (Tomo III)

© by Allan R. Brewer-Carías
Editorial Jurídica Venezolana
Edif. Galipán, Av. Francisco de Miranda,
entrada A, piso 5, letra C
Apartado 17598 - Caracas 1015-A, Venezuela
Teléfonos: 951.14.45 - 951.45.58

CONTENIDO GENERAL DE LA OBRA

TOMO I

EL REGIMEN HISTORICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

- Primera Parte: Principios del Estado de Derecho.
- Segunda Parte: Los antecedentes políticos y constitucionales del Estado venezolano.
- Tercera Parte: La evolución político-constitucional del Estado.
- Cuarta Parte: La Constitución Política: Bases del sistema constitucional en la Constitución de 1961.
- Quinta Parte: La Constitución Económica: El sistema político-económico-social.

TOMO II

EL REGIMEN DEL PODER PUBLICO Y SU DISTRIBUCION VERTICAL: EL PODER NACIONAL Y EL REGIMEN FEDERAL Y MUNICIPAL

- Sexta Parte: El régimen del Poder Público.
- Séptima Parte: Las bases constitucionales de la actuación internacional del Estado.
- Octava Parte: La estructura política y constitucional del Estado Federal: Los Estados y la descentralización política.
- Novena Parte: El régimen municipal.

TOMO III

LA DISTRIBUCION HORIZONTAL DEL PODER PUBLICO: EL SISTEMA DE GOBIERNO

- Décima Parte: El Sistema de Gobierno: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Décima Primera Parte: El régimen constitucional de la Administración Pública.

Décima Segunda Parte: Los derechos políticos, el régimen democrático y el sistema político-electoral.

TOMO IV

LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Décima Tercera Parte: Los derechos, libertades y deberes constitucionales.

Décima Cuarta Parte: La evolución constitucional de la consagración de los derechos y garantías.

TOMO V

EL DERECHO Y ACCION DE AMPARO

Décima Quinta Parte: Las garantías constitucionales de los derechos y libertades y el derecho de amparo.

TOMO VI

JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Décima Sexta Parte: La justicia constitucional.

Décima Séptima Parte: El control concentrado de la constitucionalidad en Venezuela: la jurisdicción constitucional.

Décima Octava Parte: El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado

TOMO VII

LA JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Décima Novena Parte: La jurisdicción contencioso-administrativa.

Vigésima Parte: Las principales acciones contencioso-administrativas.

Décima Parte

EL SISTEMA DE GOBIERNO:
EL PODER EJECUTIVO, EL PODER
LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL

I. LA SEPARACION DE LOS PODERES

Al hablar anteriormente de las bases del sistema constitucional venezolano, hemos hecho referencia a la distribución vertical y horizontal del Poder Público. El principio de la distribución vertical del poder configura la Forma del Estado, a cuyo análisis dedicamos las partes precedentes ¹; en cuanto al principio de la distribución horizontal del poder, este configura nuestro sistema de gobierno presidencial, basado en la noción de “separación de los poderes”, a cuyo estudio dedicaremos esta parte, para lo cual debemos constatar que, sin duda, uno de los conceptos más confusos e imprecisos del pensamiento constitucional y político moderno, es el que se ha englobado en la denominación de “teoría” o “principio de la separación de poderes”, transformada en uno de los pilares fundamentales de los regímenes democrático-liberales ². Y, por supuesto, hablar de separación de poderes sigue siendo actualmente, hablar del *Esprit des Lois* de Montesquieu, escrito hace más de dos siglos.

1. LOS ANTECEDENTES

Sin embargo, como se ha señalado, ni Locke ni Montesquieu formularon teoría o principio alguno de “separación de poderes” tal como ha sido demostrado con precisión por Ch. Eisenmann ³, sino a lo sumo de división del poder. A la base del pensamiento de Montesquieu se encuentra el postulado político fundamental, como garantía de libertad y como forma de atenuar el poder absoluto y el despotismo, de que dos o tres de las funciones del Estado no debían ser ejercidas por una misma persona, órgano o cuerpo de funcio-

1. Véase lo expuesto en las Partes Octava y Novena, Tomo II.
2. En este punto seguimos lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, Cfr. Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, pp. 97 y 124; y H. Fix Zamudio, “Valor actual del Principio de la División de Poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, Nos. 58-59, México, 1971, p. 98.
3. Véase Charles Eisenmann, “L’Esprit des Lois” et la séparation des Pouvoirs” en *Mélanges Carré de Malberg*, París, 1935, pp. 165 y ss. Véase lo expresado en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, Capítulo 4.

narios⁴; es decir, el principio político formulado por Montesquieu fue el de que un solo órgano estatal no debía ejercer conjuntamente dos o más de las funciones políticas que identificó en su análisis del sistema constitucional inglés, como la *puissance législative*, la *puissance exécutive* y la *puissance de juger*. Lejos estuvo, por tanto, no sólo de formular una teoría jurídica de los poderes del Estado —en sentido formal, orgánico o material—, sino de preconizar la separación total y completa del Parlamento, el gobierno y los tribunales, tanto funcional como orgánicamente⁵. Por tanto, la construcción del principio de la separación de poderes (horizontalmente hablando) en el sentido de que tres funciones estatales serían atribuidas a tres autoridades o grupos de autoridades completamente distintas e independientes, que las ejercerían, respectivamente, de manera integral y exclusiva y sin posibilidad de su delegación, fue producto de lo que se creyó o se quiso creer que Montesquieu decía, pero no un derivado cierto de su pensamiento⁶. En esta distorsión del pensamiento de Montesquieu, por supuesto jugó un papel esencial la motivación política: los revolucionarios franceses, antes que la interpretación adecuada de las teorías políticas, estaban más interesados en lograr que los jueces no pudieran entorpecer el funcionamiento del nuevo Estado, tal como los cuerpos judiciales lo habían hecho en relación a las reformas que los ministros de Luis XV habían querido realizar y que Francia tanto requería. Los revolucionarios, así, a pesar del papel que jugaron los “Parlamentos” (jurisdicciones) en lograr el inmovilismo del Estado que terminaría por provocar la Revolución, aprendieron bien la lección y reaccionaron, como dogma, contra el poder judicial⁷, prohibiendo a los jueces en la ley de los días 16-23 de agosto de 1790, de toda interferencia en las operaciones de los cuerpos administrativos⁸. Así nació el principio de la “separación de poderes” que tanta influencia habría de tener posteriormente, y así se estableció, también, el fundamento de lo que posteriormente sería la “jurisdicción admi-

-
4. Véase Montesquieu, *De L'Esprit des Lois* (ed. G. Tunc), París, 1949, Capítulo VI, libro XI, Vol. 1, p. 164.
 5. Véase Ch. Eisenmann, *loc. cit.*, pp. 173 y 178. Cfr. Geoffrey Marshall, *op. cit.*, p. 102.
 6. Véase Ch. Eisenmann, *loc. cit.*, pp. 165 y 173.
 7. Cfr. Georges Vedel, *Droit Administratif*, París, 1973, pp. 73 y 74; J. Rivero, *Droit Administratif*, París, 1973, p. 129. La traducción al español de este libro se ha publicado por el Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984.
 8. El artículo 13 de la Ley establece lo siguiente: “*Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives: les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions*”. Esta prohibición formal fue ratificada por el Decreto del 16 fructidor del año III: “*Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit*”. Véase en G. Vedel, *op. cit.*, p. 75, y J. Rivero, *op. cit.*, p. 129. Estos textos aún están en vigor en Francia.

nistrativa" en Francia, separada de la jurisdicción judicial: al no poder los jueces juzgar a la Administración, hubo que crear una jurisdicción especial y separada con esa finalidad, so pena de denegación de justicia⁹.

En todo caso, la aplicación y el desarrollo del principio de la separación de poderes que se atribuyó a Montesquieu, no sólo tuvo sus propias implicaciones en Francia, sino también en Inglaterra y en los Estados Unidos. En todos estos sistemas, la doctrina de Montesquieu fue usada para fines cuya formulación original nunca pretendió¹⁰. En efecto, en Inglaterra, si bien ha sido usada para mantener la independencia de los jueces, no lo ha sido para impedir la estrecha relación que existe entre el Gabinete británico y el Parlamento. Al contrario, en Estados Unidos fue utilizada para impedir que el Presidente tuviera poderes de control sobre el Congreso, situándose en la Corte Suprema el eje de contrapeso y balance entre los poderes mediante el control de la constitucionalidad¹¹.

El principio, por otra parte, influenció directamente a los constitucionalistas de las nacientes repúblicas latinoamericanas. En el Preliminar de la primera de las constituciones de la América hispana, la venezolana de 1811, se estableció claramente el principio: "El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades"¹²; y se ratificaba como uno de los "derechos del hombre en sociedad": "Los tres departamentos esenciales del gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre o cuanto es conveniente con la cadena de conexión que liga toda la fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de amistad y unión"¹³. De estas normas se deduce la evidente influencia del principio de la Revolución francesa sobre nuestros constituyentes¹⁴, y de allí que casi todas las constituciones de Venezuela, desde la de 1811 hasta la vigente de 1961, hayan distinguido tres poderes: el Poder Legislativo, ejercido por el Congreso; el Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República, y el Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de la República¹⁵. Sin em-

9. Cfr. Jean Rivero, *op. cit.*, p. 127 y ss.

10. Véase Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London, 1972, p. 25.

11. *Idem.*, pp. 26 y 27. Véase lo indicado en la Primera Parte, Tomo I.

12. Véase lo indicado en la Segunda Parte, Tomo I.

13. Artículo 189.

14. Véase lo expresado en la Segunda Parte, Tomo I.

15. La Constitución de 1864 no utilizó la denominación de "Poderes", sino que se refirió a la Legislatura Nacional, al Ejecutivo Nacional y a la Alta Corte Federal en virtud de la organización federal que se estableció. Igual fórmula utilizaron los textos fundamentales de 1874 y 1881. En la Constitución de 1891 se sustituyó la expresión "Ejecutivo Nacional" por "Po-

bargo, la distinción entre los poderes ciertamente que no ha tenido el mismo sentido en toda nuestra evolución constitucional, pues si bien la "separación de poderes" fue la regla durante todo el siglo pasado, al menos en la pura forma de los textos constitucionales, esa "separación de poderes" se torna en "división de Poder" desde comienzos del presente siglo.

2. LA DIVISION Y DISTRIBUCION DEL PODER

En efecto, la noción tan tradicional en nuestro constitucionalismo, del "Poder Público", como potestad o poder jurídico de obrar que la Constitución confiere al Estado venezolano para la realización de sus fines¹⁶, es introducida por primera vez en el texto constitucional de 1901¹⁷ y desde su misma consagración constitucional, el constituyente se cuidó de no atribuirle sentido orgánico alguno a dicha noción, por lo que la distinguió de otra, "los Poderes Públicos" con sentido evidentemente orgánico¹⁸. El Poder Público, por tanto, como potestad estatal, no existe ni ha existido en la realidad político-administrativa venezolana como un ente funcionante, orgánicamente considerado, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano. Como todo poder, por ello, el Poder Público es y ha sido una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado¹⁹.

der General de la Federación", y en la Constitución de 1893 se distinguió el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, el Ejecutivo Nacional que se ejercía por el Presidente en unión de los Ministros que eran sus órganos (Art. 60), y el Poder Judicial de la Nación. A partir de la Constitución de 1901 se retomó la división tripartita del Poder, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, pero incluyendo en el ejercicio del Poder Ejecutivo a los Ministros como órganos del Presidente.

16. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 103 y ss.; y Allan R. Brewer-Carías, "Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencias Tributarias", en *Revista de Derecho Tributario*, N° 18, Caracas, 1967, pp. 10 y ss. Véase además lo indicado en la Sexta Parte, Tomo II.
17. Título IV, Soberanía Popular y Poder Público.
18. "Artículo 21. La Soberanía reside esencialmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los *Poderes Públicos* para garantía de la libertad y del orden. Artículo 23. La definición de atribuciones y facultades señala los límites del *Poder Público*: todo lo que extralimite dicha definición, constituye una usurpación de atribuciones. Artículo 27. El ejercicio de la soberanía se confiere por el voto de los ciudadanos y de las corporaciones que tienen la facultad de elegir los *Poderes Públicos*, al tenor de esta Constitución, sin que sea potestativo a ninguno de estos *Poderes* arrogarse la plenitud de la soberanía. Artículo 28. El ejercicio de todo *Poder Público* acarrea responsabilidad individual, por extralimitación de las facultades que la Constitución otorga o por quebrantamiento de la ley que organiza sus funciones en los términos que esta Constitución y las leyes establecen".
19. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 103.

El régimen constitucional venezolano, por tanto, y al menos desde la Constitución de 1901, ha partido del supuesto de la unidad del Poder del Estado y no de la pluralidad de poderes separados. Constitucionalmente, el Poder Público es y ha sido la potestad única del Estado. Consiste de manera invariable, en el poder que tiene el Estado de decidir a través de sus órganos esenciales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cualquiera que sea el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce el Poder Público, todos esos actos se reducen, en definitiva, a manifestaciones de la voluntad estatal, que es una e indivisible. Es necesario, por tanto, como lo afirmaba Carré de Malberg, comenzar por establecer la unidad del Poder del Estado²⁰ para luego distinguir sus funciones.

Partiendo de esta unidad del Poder Público, debido a la configuración federal del Estado en Venezuela, y aún así, en el texto constitucional de 1901 se distribuyó el Poder Público "entre el Poder Federal y el Poder de los Estados, en los límites establecidos en esta Constitución"²¹, y al Poder Federal se lo dividió "en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"²². Se trató, por tanto, de un régimen de distribución del Poder y de "división del Poder" que era uno, y no de la separación de poderes, a la usanza francesa. Puede decirse, sin lugar a dudas, que esta concepción de la división del Poder Público ha perdurado invariablemente en todas las constituciones del presente siglo. Su formulación, sin embargo, hasta el texto constitucional de 1953, sufrió una sola variación que debe destacarse: a partir de la Constitución de 1925, los Municipios entran en la distribución del Poder Público, por lo que los dos niveles de distribución (Federal y Estatal) se convierten en tres (Federal, Estatal y Municipal)²³, lo que se mantiene expresamente formulado hasta la Constitución de 1953²⁴. La Constitución de 1961, a pesar de que abandona la formulación expresa, en su texto, de la "distribución" del Poder Público en Poder Nacional, Poder de los Estados y Poder Municipal; y de la "división" del Poder Nacional, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, como lo hicieron absolutamente todos los textos a partir de 1901, sin embargo, responde claramente a la misma concepción.

En primer lugar, resulta expresamente establecido en la Constitución de 1961 la distinción entre el "Poder Público" en el sentido

20. Véase R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 249. Nota N° 1. Un comentario crítico a la doctrina de Carré de Malberg sobre las funciones del Estado puede verse en Ch. Eisenmann. "La Théorie des Fonctions de l'Etat chez Carré de Malberg", en *Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg*, XV, *Rélatons des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg 1861-1935*, Paris, 1966, pp. 49 y ss.

21. Artículo 29.

22. Artículo 30.

23. Artículo 51.

24.. "Art. 40. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional".

de potestad única del Estado y, por tanto, sin referencia orgánica de cualquier naturaleza; y “los órganos del Poder Público”. La Constitución, cuando ha querido referirse a los órganos del Estado habla de “órganos del Poder Público”²⁵ y cuando ha querido referirse a la potestad única estatal habla de “Poder Público” simplemente²⁶; distinción que inclusive se encuentra cuando se refiere a los niveles nacionales: en sentido orgánico habla de “órganos de Poder Nacional”²⁷, y en sentido funcional o de potestad jurídica, simplemente, de “Poder Nacional”²⁸. De manera que en cuanto a la potestad estatal, la Constitución parte del supuesto de la unicidad del Poder Público, el cual se ejerce por multiplicidad de órganos.

En segundo lugar, en el texto constitucional de 1961 se recoge la tradición de distribución del Poder Público en tres “ramas”: el Poder Nacional, el Poder Estatal y, nombrando incidentalmente, el Poder Municipal. En efecto, el artículo 118 expresamente indica que “cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí la realización de los fines del Estado”. Estas “ramas del Poder Público” que la Constitución presume múltiples, no pueden ser otras que el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, en el sentido de distribución del Poder Público en tres niveles de entidades territoriales, por lo que no parece correcto considerar que la referencia a “ramas del Poder Público” se hace pensando únicamente en la división del Poder entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y ello, particularmente, porque para haberse referido a la división del Poder, el constituyente habría tenido que referirse a algunas de las “ramas” del Poder Público en especial, tal como lo hicieron todos los textos constitucionales de 1901 a 1953. El Poder Nacional, por ejemplo (como rama del Poder Público), se divide en Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial, pero el “Poder Público” como tal, nunca podría “dividirse” en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial²⁹.

25. Esta expresión la utiliza la Constitución, por ejemplo, en los artículos 4, 11, 52 y 205.

26. Esta expresión la utiliza la Constitución, por ejemplo, en sus artículos 19, 46, 64, 117, 118 y 121.

27. Artículos 232 y 241.

28. Artículos 135 y 136.

29. Títulos V, VI y VII de la Constitución. De allí que resulte confusa y contradictoria la utilización de la expresión “ramas del Poder Público” en el artículo 217 de la Constitución, al indicarse que en el Consejo de la Judicatura “deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público”. En realidad, ¿a qué “ramas” se refiere la Constitución? ¿Quiso por ejemplo, el constituyente dar representación en el Consejo de la Judicatura al Poder Estatal y al Poder Municipal, en virtud de la nacionalización de la justicia, es decir, en virtud de que las funciones judiciales se reservaron a la rama nacional del Poder Público?, o ¿quiso el constituyente que en el Consejo de la Judicatura estuvieran representados los órganos del Poder Ejecutivo, Nacional y de Poder Legislativo Nacional, además de los del Poder Judicial? Indudablemente que la intención del

Es claro, por tanto, que las “ramas del Poder Público” a las que se refiere el artículo 118 de la Constitución son: el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal³⁰, aun cuando contrariamente a lo establecido en las Constituciones anteriores, ellas no se identifican expresamente, sino que se presumen: al Poder Nacional se dedica íntegramente el artículo 136 y los títulos V, VI y VII; el Poder de los Estados emana del Capítulo III del Título I; y el Poder Municipal resulta del Capítulo IV del mismo Título; sin embargo, la única de las ramas del Poder Público que se califica como tal Poder, es a la rama Nacional, utilizándose respecto de las ramas estatal y municipal la expresión “poderes públicos” (Art. 135).

3. LAS FUNCIONES ESTATALES

Pero de acuerdo con el texto constitucional, “los órganos a los que incumbe” (el) “ejercicio” (de las) “funciones propias” (de) “cada una de las ramas del Poder Público”... “colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”³¹, por lo que de la unidad del Estado y del Poder Público; y de la trilogía de “ramas” de dicho Poder, se pasa a la multiplicidad de las “funciones propias” de cada una de esas “ramas” y de los órganos a los que incumbe el ejercicio de dichas funciones^{31 bis},

A. Los Poderes Públicos y las funciones estatales

Recoge aquí la Constitución, siguiendo el texto de la Constitución de 1953³², una terminología nueva respecto a la tradición constitucional anterior, pues antes que referirse a una “división del Poder” en cada “rama” del Poder Público, entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se refiere a que cada una de dichas ramas tiene “funciones” propias; y la novedad está en esta noción de funciones es-

constituyente fue la segunda, tal como aparece expreso en la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, “se opinó que el Consejo de la Judicatura debía estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial. Sin embargo, fue criterio predominante en la Comisión, que era necesario asegurar adecuada representación a las otras ramas del Poder Público. Con ello se persigue ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y del Ejecutivo que tan necesario es para su fortalecimiento”. Véase en *RFD*, N° 21, 1961, pp. 405 y 406. En este sentido, resulta claro que la expresión que debió utilizar el constituyente fue la de ramas del *Poder Nacional* y no ramas del *Poder Público*.

30. Crf. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 104. Ello, por otra parte, ha sido tradicionalmente admitido por la Corte Suprema: Véase Sentencias de la CFC en SPA de 19-2-37 y 6-11-37 en *M.* 1938, pp. 166 y 312; y Sentencias de a CFC en SPA de 4-3-41 y de 17-4-41 en *M.* 1942, pp. 128 y ss., y 182 y ss.

31. Artículo 118.

31^{bis}. Véase sobre los funciones del Estado, lo indicado en la Sexta Parte, Tomo II.

32. Artículo 59.

tatales³³. La revisión de la doctrina de la separación de poderes que los proyectistas de la Constitución hicieron, resulta en nuestro criterio evidente; se buscó superar las distorsiones de la "separación de Poderes" y sustituir inclusive la "división del Poder" por una asignación constitucional y legal de funciones propias a cada órgano del Estado, con la obligación de colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado. En la expresión constitucional, por tanto, por función ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que les es inherente. De ahí que la función es toda actividad de la propia esencia y naturaleza de los órganos estatales y, por tanto, indelegable salvo que exista una autorización constitucional. Entonces, las diversas funciones del Estado son sólo las diversas formas a través de las cuales se manifiesta la actividad estatal³⁴.

Puede decirse, entonces, que la doctrina o principio de la separación de poderes no tiene aplicación alguna en Venezuela, en su concepción rígida, como separación de tres "poderes" atribuidos en forma exclusiva a tres órganos distintos e independientes³⁵, sino que más bien ha sido formulada como una "división del Poder" en el sentido de que se establece una multiplicidad de órganos y a cada uno se asigna una función propia, lo que en modo alguno significa exclusividad en el ejercicio de esa función. Esta es realmente la innovación constitucional de los textos de 1953 y de 1961, y el sentido de la llamada colaboración funcional de los poderes³⁶. En otras pa-

33. En relación al artículo 118 la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución señala que en él "se hace la definición relativa a la separación de los Poderes y a la revisión que el concepto clásico de Montesquieu ha recibido en el Derecho Moderno". Véase en *RFD*, N° 21, pp. 239 y 390. En las discusiones de la Comisión redactora del Proyecto de Constitución, la ponencia original de dicho artículo estaba redactada así: "Cada órgano del Poder Público tiene su función propia, pero deberán colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado". Una modificación sugerida por el diputado J. Villalba condujo a la redacción definitiva. Véase *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela. Actas de la Comisión Redactora del Proyecto*, Tomo I, Vol. I, Caracas, 1971, p. 150.

34. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 105.

35. El carácter flexible, no rígido ni absoluto, del principio en su aplicación en Venezuela, ha sido destacado repetidamente por la jurisprudencia de la Corte Suprema. En particular. Véase Sentencias de la CFC en SPA de 23-2-50 en *GF*, N° 4, 1950, pp. 34 a 89; de la CFC en CP de 26-5-51 en N° 41, 1963, pp. 117 y 118; de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 a 118; de 22-4-69 en *GF*, N° 64, 19669, pp. 5 a 15; de 9-7-69, en *GF*, N° 65,, 1969, pp. 70 a 74; y de 1-6-72, en *GO*, N° 1.523, Extraordinaria de 1-6-72, p. 9. Véase además Allan R. Brewer-Carías, "Algunas bases del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana", en *RFD*, N° 27, 1963, pp. 143 y 144. Las referencias jurisprudenciales citadas a lo largo de este párrafo pueden verse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema (1930-1975)* y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I. (El ordenamiento constitucional y funcional del Estado), Caracas, 1975, pp. 147 y ss.

36. Véase *La Constitución de 1961 y la Evolución...*, cit., Tomo I, Vol. I, p. 513.

labras, el sistema constitucional establece una separación orgánica con la cual no coincide una supuesta "separación de funciones".

En efecto, ante todo, la Constitución no sólo insiste en la distribución del Poder Público en "ramas", sino que asigna a cada una de ellas y a sus órganos, funciones propias.

Por ello, en cuanto a la rama nacional del Poder Público, es decir, el Poder Público Nacional³⁷, la Constitución atribuye su ejercicio a tres órganos o grupos de órganos separados, distintos e independientes, teniendo cada uno de ellos sus funciones propias: el Congreso integrado por el Senado y la Cámara de Diputados, ejerce el Poder Legislativo Nacional³⁸ y se le atribuye como función propia, la función normativa; el Presidente de la República y demás funcionarios que determine la Constitución y la ley, ejerce el Poder Ejecutivo Nacional³⁹ y se le atribuyen como funciones propias, la función de gobierno y la función administrativa; y la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que determine la Ley, ejercen el Poder Judicial⁴⁰, y se le atribuye como función propia la función jurisdiccional. Sin embargo, el hecho de que cada uno de esos órganos nacionales tenga funciones propias no significa que las ejerza con carácter de exclusividad, pues no sólo *en su ejercicio* algunas veces intervienen otros órganos, sino que *su ejercicio* se atribuye también a otros órganos.

En cuanto a la rama estatal del Poder Público, es decir, el Poder Público de los Estados, la Constitución atribuye su ejercicio a dos órganos o grupos de órganos separados, distintos e independientes, teniendo cada uno de ellos sus funciones propias: las Asambleas Legislativas ejercen el Poder Legislativo de los Estados⁴¹ y se les atribuye como función propia, la función normativa estatal; y los Gobernadores ejercen el Poder Ejecutivo de los Estados, además de ser agentes del Ejecutivo Nacional⁴², y se le atribuye, como función propia, la función ejecutiva estatal. No existe función como función propia, jurisdiccional atribuida a órganos estatales, pues la justicia fue nacionalizada en Venezuela desde 1945⁴³.

En cuanto a la rama municipal del Poder Público, es decir, el Poder Municipal, la Constitución no establece separación orgánica alguna de poderes, remitiendo a la ley al establecimiento del régimen orgánico de los Municipios. En esta forma, la ley Orgánica de Régimen Municipal en su reforma de 1989, cambió radicalmente el sistema de gobierno municipal que nos rigió durante todo el siglo XX⁴⁴ y restableció a nivel municipal el principio de la separa-

37. Artículo 136.

38. Artículo 138.

39. Artículo 181.

40. Artículo 204.

41. Artículo 19.

42. Artículo 21.

43. Véase lo indicado al final de esta Décima Parte, pp. 143 y ss.

44. Hasta 1989, la autoridad ejecutiva, administrativa y legislativa local era el Concejo Municipal.

ción orgánica de poderes, al distinguir entre el Alcalde como órgano de gobierno y administración municipal y el Concejo Municipal, como órgano deliberante, legislativo, de control, atribuyéndole, por tanto al Alcalde, funciones de administración y gobierno y al Concejo Municipal, funciones normativas propias⁴⁵.

B. La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de “poderes” y la asignación de funciones estatales

En todo caso, a nivel de cada una de las tres ramas del Poder Público, si bien existe una diferenciación orgánica con la asignación de funciones propias a cada uno de los órganos, el ejercicio de las mismas por dichos órganos en general, no es exclusivo ni excluyente. En otras palabras, existen órganos legislativos nacionales, estatales y municipales⁴⁶; órganos ejecutivos nacionales; pero las funciones normativas, administrativas y jurisdiccionales del Estado no coinciden exactamente con aquella separación orgánica.

En efecto, como principio general de la aplicación del principio de la separación de poderes en el régimen constitucional venezolano, puede afirmarse que la “división del Poder” no coincide exactamente con la “separación de funciones”⁴⁷. Por ello, no sólo en múltiples oportunidades los órganos del Estado, además de sus “funciones propias” ejercen funciones que por su naturaleza deberían corresponder a otros órganos, sino que también en múltiples oportunidades la Constitución permite y admite la intervención o interferencia de unos órganos en las funciones propias de otros. Estos

-
45. Véase lo indicado en la Novena Parte, Torno II. El carácter legislativo de las Ordenanzas Municipales parece evidente, a pesar de que la Constitución no lo prevea expresamente. Nos apartamos, así de la opinión que sostuvimos en nuestro libro: Allan R. Brewer-Carias, *Las Instituciones Fundamentales... cit.*, pp. 107, 150 y 151. Sobre el carácter legislativo local de las Ordenanzas Municipales. Véase por ejemplo, Sentencias de la CFC en SPA de 28-12-37 en *M.* 1938, pp. 390 a. 399; de 2-12-41 en *M.* 1942, pp. 335 a 338; de 2-3-42 en *M.* 1943, pp. 119 y 120; de la CF de 25-3-58 en *GF*, N° 19, 1958, p. 56; y de la CSJ en SPA de 11-6-69 en *GF*, N° 64, 1969, p. 308; de 12-5-69 en *GF*, N° 65, pp. 172 a 174; de 16-12-70 en *GF*, 1970, (consultada en original); de 5-10-70 en *GO*, N° 1.447, Extraordinaria, de 15-12-79, p. 10; de 21-4-71 y 21-6-71 en *GO*, N° 1.487, Extraordinaria, pp. 13 y 39; de 7-2-72 en *GO*, 1.517, Extraordinaria de 14-4-72, p. 27, y de 21-1-72 en *GO*, N° 1.568, Extraordinaria de 12-2-73, p. 6. Véase además, Allan R. Brewer-Carias, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968, pp. 57 y ss. Cfr. la doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR*, 1963, Caracas, 1964, pp. 45 a 48.
46. Véase por ejemplo, Sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 177 y ss.
47. En tal sentido, expresamente se ha pronunciado la Corte Suprema en varias oportunidades. Véase, por ejemplo, la Sentencia de la CI² de 19-6-53 en *GF*, N° 1, 1953, p. 77; Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; Sentencia de la CSJ en SPA de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y Sentencia de la CSJ en SPA de 9-7-69 en *GF*, N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

dos aspectos de la situación de la separación de poderes en Venezuela, requieren, indudablemente, un tratamiento separado.

En primer lugar, la flexibilidad del principio de la separación de poderes resulta, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de que, "si bien cada uno de ellos tiene definida su propia esfera de acción: el Legislativo, para dictar la ley, reformarla y revocarla; el Ejecutivo, para ejecutarla y velar por su cumplimiento; y el Judicial, para interpretarla, y darle aplicación en los conflictos surgidos, la demarcación de la línea divisoria entre ellos no es excluyente, ya que en muchos casos esos poderes ejercen funciones de naturaleza distinta de las que privativamente le están atribuidas"⁴⁸. El principio, ciertamente, impide a unos órganos invadir competencias propias de otro⁴⁹, pero no les impide ejercer funciones de naturaleza similar a las de otros órganos.

La Corte, en este sentido, inclusive ha sido aún mas clara y determinante:

"Lejos de ser absoluto el principio de la separación de los poderes, la doctrina reconoce y señala el carácter complementario de los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones; de suerte que unos y otros, según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumbe"... "La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas, como en el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo tribunal y de la firma de libros de comercio o de registro civil que hacen los jueces de instancia; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas (normativas) como la reglamentación, parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerada como el ejemplo más típico de la actividad (normativa) legislativa del Poder Ejecutivo, por mandato del numeral 10 del artículo 190 de la Constitución Nacional; toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos la autoridad administrativa imparte justicia, decide una contro-

48. Véase Sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF*, N° 1, 1953, p. 77. En otra Sentencia, al referirse a las funciones estatales, la Corte las diferenció así: "No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la *función legislativa*, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra, que es la *función judicial*; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propicio de la *función administrativa*". Véase Sentencia de 18-7-63 de la CSJ en SPA en *GF*, N° 41, 1963, p. 116.

49. Cfr. Sentencia de la CFC en CP de 26-5-51 en *GF*, N° 8, 1952, p. 114. y Sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68 en publicación del Senado de la República, 1968, p. 201.

versía entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial". (Entre paréntesis *nuestros*) ⁵⁰.

De acuerdo con esta doctrina, que compartimos, entonces, la separación de poderes ha de entenderse en el sistema venezolano, en primer lugar, como una separación orgánica entre los órganos del Poder Público; y en segundo lugar, como una asignación de funciones propias a cada uno de dichos órganos; pero nunca como una separación de funciones atribuidas con carácter exclusivo a los diversos órganos. Al contrario, además de sus funciones propias, los órganos del Estado realizan funciones asignadas a otros órganos. En otras palabras, mediante este principio se reserva a ciertos órganos el ejercer una función en una forma determinada (funciones propias), lo que no excluye la posibilidad de que otros órganos ejerzan esa función en otra forma.

En efecto, el Congreso tiene atribuida la función normativa y, en forma privativa, la sanción de leyes por las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores ⁵¹, así como la emisión de actos privativos de dichas Cámaras ⁵². Sin embargo, además del cumplimiento de la función normativa, el Congreso y las Cámaras Legislativas realizan funciones administrativas, por ejemplo, cuando imponen sanciones a quienes infringen los reglamentos internos de las Cámaras, cuando organizan su servicio de policía o cuando ejecutan su presupuesto de gastos ⁵³. Asimismo, las Cámaras ejercen funciones administrativas, cuando asignan o remueven su personal administrativo excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa ⁵⁴, es decir, cuando realizan cualquier acto relativo a la administración de su personal. Por otra parte, también interviene el Senado en funciones jurisdiccionales cuando autoriza "por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello" ⁵⁵. En estos casos, por supuesto, no podría verse violación alguna al principio de la separación de poderes, pues se trata de funciones de naturaleza distinta a las normativas que el ordenamiento jurídico permite realizar, pues en ningún dispositivo se indica que la función administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del Ejecutivo Nacional. Al contrario, sí habría violación de principio y, por tanto, usurpación de funciones, cuando el Congreso pretende atribuirse por ley el ejercicio de funciones administrativas reservadas a los órganos del Poder

50. Esta doctrina fue establecida en Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117, y ratificada por la misma Corte y Sala en Sentencia de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 a 118, y de 9-7-69 en *GF*, N° 55, 1969, pp. 70 a 74. Puede verse también en Allan R. Brewer-Carías, *Algunas Bases del Derecho Público...*, loc. cit., p. 144.

51. Artículo 162.

52. Artículos 150, 153 y 158.

53. Artículo 158, ordinales 1, 3 y 5.

54. Artículo 5 de la Ley.

55. Artículo 150.

Ejecutivo. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Carrera Administrativa que atribuye al Congreso la elección de uno de los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal⁵⁶, y del Proyecto de Ley Orgánica de Identificación que atribuía al Senado la trativo fuera del control de los órganos del Poder Ejecutivo, como Nacional de Identificación del Ministerio de Relaciones Interiores⁵⁷. En estos dos supuestos, al atribuirse el Congreso a sí mismo, por sobre las normas constitucionales, la facultad de nombrar funcionarios públicos de los órganos del Poder Ejecutivo, usurpa funciones propias de éstos, por lo que esas normas serían nulas por usurpación de funciones⁵⁸. Por otra parte, también habría usurpación de funciones, si el Congreso pretendiera crear un órgano administrativo fuera del control de los órganos del Poder Ejecutivo, como se pretendió en el Proyecto de la Ley Orgánica de Identificación en 1971⁵⁹.

En todo caso, el problema de la usurpación de funciones administrativas por los órganos del Poder Legislativo ha sido resuelto acertadamente por la Corte Suprema de Justicia, al declarar la nulidad por inconstitucionalidad de varias leyes estatales, mediante las cuales algunas Asambleas Legislativas pretendieron intervenir en la designación de funcionarios de los Ejecutivos estatales o pretendieron crear órganos administrativos fuera del control de los Eje-

-
56. Artículo 8 de la Ley. Sobre la inconstitucionalidad de esta norma, véase los comentarios que formulamos cuando la ley aún estaba en proyecto, en Allan R. Brewer-Carias, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, p. 182.
57. Sobre la inconstitucionalidad de esa norma del Proyecto, véase la doctrina de la PGR 14-7-71 en *Doctrina PGR*, 1971, Caracas, 1972, p. 296.
58. Véase Allan R. Brewer-Carias, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, p. 182.
59. Sobre la inconstitucionalidad de esa norma, la Procuraduría General de la República expresó lo siguiente: "El proyecto de la Ley Orgánica de Identificación crea órganos que, por sus funciones, son evidentemente administrativos y, sin embargo, los sustrae de la competencia del poder administrador y les da «autonomía funcional y administrativa» (en forma parecida al tratamiento constitucional de la Contraloría General de la República, artículo 236 de la Constitución), usurpando así las funciones del poder constituyente. Es necesario recalcar que el ordenamiento constitucional venezolano distribuye el poder público —a nivel nacional— en las tres ramas tradicionales, de cuya jerarquía sólo excluye a determinados y precisos entes públicos. Estos son solamente: en la rama judicial: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público; en la rama legislativa; la Contraloría General de la República; y en la rama ejecutiva; la Procuraduría General de la República y los institutos autónomos. Toda otra institución tiene que quedar incorporada —según su naturaleza y fines— a una de las tres grandes ramas del poder público o a la figura del instituto autónomo (que es también de la rama ejecutiva). Es inconcebible la creación de órganos jurisdiccionales que estén fuera del Poder Judicial, y de órganos legislativos distintos del Congreso; pero también es inusitada la institución de órganos administrativos colocados fuera de la jerarquía del Poder Ejecutivo". Véase en *Doctrina PGR*, 1972, Caracas, 1973, p. 388.

cutivos estatales⁶⁰. La argumentación de dichos fallos sería perfectamente aplicable a todos aquellos supuestos similares que se han producido o se produzcan a nivel nacional, y se utilizó en relación a las Ordenanzas del Concejo Municipal del antiguo Distrito Federal que hubieran incurrido en usurpaciones similares de las facultades administrativas de 1988 correspondían al Gobernador de dicho Distrito⁶¹.

Pero volviendo al argumento central sobre el alcance de la separación de poderes, los órganos del Poder Judicial pueden ejercer funciones administrativas. En efecto, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República tienen atribuida la función jurisdiccional y, en forma privativa, la adopción de decisiones acerca de pretensiones procesales de una parte frente a otra, de nulidad de actos del poder público o de condena de carácter penal, con fuerza de cosa juzgada jurisdiccionalmente, en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público⁶². Sin embargo, además del cumplimiento de la función judicial o jurisdiccional los órganos judiciales realizan funciones administrativas, por ejemplo, al designar o remover los funcionarios administrativos de los tribunales, al dictar los reglamentos de organización o policía en determinados niveles, o al imponer sanciones administrativas o disciplinarias⁶³. En ninguno de estos casos podría verse usurpación de poderes, pues no hay norma legal del orden constitucional que reserve con exclusividad el ejercicio de la función administrativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

60. Particularmente, véase la sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 177 y ss., por lo cual la Corte declaró inconstitucionales los artículos de la Constitución del Estado Aragua que atribuían a la Asamblea Legislativa la destitución de los Secretarios del Ejecutivo del Estado en algunos casos específicos, por violación del artículo 23, ordinal 2, de la Constitución, y del principio de la separación de poderes. En tal sentido, la Corte señaló: "La Constitución de la República, al señalar atribuciones básicas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ha querido mantener la separación propia y tradicional en las privativas funciones de cada uno a fin de evitar interferencias que impidan su libre desenvolvimiento en las correspondientes esferas de actuación". Decisiones similares fueron adoptadas por la Corte Suprema en otros fallos, y particularmente en los siguientes: CFC en SPA de 20-10-41 en *M.* 1942, p. 290; y SCJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 117 y ss.; de 30-7-62 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 156 y 157; de 27-3-67 en *GF*, N° 55, 1968, pp. 185 y 186, y de 30-6-66 en *GF*, N° 52, 1968, pp. 231 y ss. En igual sentido, la doctrina de la Procuraduría General de la República es también constante: Véase en particular, *Doctrina PGR*, 1965, Caracas, 1966, pp. 126 y ss. y 187 y ss.; *Doctrina PGR*, 1970, Caracas, 1971, pp. 141 y ss. y 271 y ss.; *Doctrina PGR*, 1971, Caracas, 1972, pp. 281 y ss., 295 y 296; y *Doctrina PGR*, 1972, Caracas, 1973, pp. 387 y 388.
61. En particular, véase las Sentencias de la CFC en SPA de 10-8-38 en *M.* 1939, p. 269; de 10-2-43 en *M.* 1944, pp. 124 a 127; y de 11-2-42 en *M.* 1943, pp. 113 y 114. Véase, además, las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal...*, *cit.*, pp. 57 y ss.
62. Artículo 205.
63. Se incluirían en estos supuestos los actos de la llamada jurisdicción voluntaria. Véase Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1962, pp. 116 y 117, citada anteriormente en el texto.

Por último, y así como los órganos legislativos y judiciales ejercen funciones administrativas, así también los órganos del Poder Ejecutivo realizan funciones normativas y jurisdiccionales. En efecto, el Presidente de la República, además de las funciones ejecutivas propias (funciones de gobierno y funciones administrativas)⁶⁴, realiza funciones normativas no sólo al dictar decretos con valor de ley conforme a las leyes de Medidas Económicas de Urgencia como las dictadas en 1961, 1974 y 1984⁶⁵, sino cuando crea normas de carácter general en el ordenamiento jurídico al ejercer la potestad reglamentaria⁶⁶. Asimismo, los órganos ejecutivos también realizan en ciertos casos funciones jurisdiccionales aun cuando no de carácter judicial⁶⁷. Dentro de estas funciones jurisdiccionales se incluiría, tal como lo ha hecho la Corte Suprema en varias de sus decisiones, por ejemplo, las que correspondían al Inspector del Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a lapsos allí mismo previstos⁶⁸ y las que luego adoptaron las desaparecidas Comisiones Tripartitas conforme a lo establecido en la Ley contra despidos injustificados^{68bis}. Sin embargo, en relación al planteamiento de estas viejas decisiones de la Corte debemos observar, que si bien coincidimos en la apreciación del carácter jurisdiccional (no judicial) de los actos de los Inspectores del Trabajo⁶⁹, discrepamos, con la conclusión de dichos fallos, de excluir del conocimiento de la jurisdicción

64. Para el estudio de la función administrativa y la función de gobierno, véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975.

65. Artículo 190, ordinal 8.

66. Artículo 190, ordinal 10. Este ha sido el criterio de la Corte Suprema expresado en Sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 1, 1963, pp. 166 y 117; de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 a 118; de 9-7-69 en *GF*, N° 65, 1969, pp. 70 a 74, y de 27-1-71 en *GO*, N° 1.472, Extraordinaria, de 11-6-71, p. 18. Sobre los Reglamentos, véase lo indicado en la Segunda Parte.

67. La función judicial sería en realidad la función jurisdiccional reservada a los órganos del Poder Judicial. En este sentido es que debe interpretarse la expresión de la Corte Federal en sus Sentencias de 23-7-57 en *GF*, N° 17, 1957, p. 32 *cit.*; también en Allan R. Brewer-Carías, *Algunas Bases del Derecho Público*, *loc. cit.*, pp. 143 y 144, cuando expresa que "no puede admitirse que establecido por el Derecho Público venezolano el principio de la separación de los poderes, pueda el Ejecutivo ejercer la función jurisdiccional". Sobre el carácter jurisdiccional de ciertos actos de los órganos ejecutivos, véase la doctrina de la PGR de 4-10-63 en *Doctrina PGR*, 1963, Caracas, 1964, p. 206.

68. Véase Sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 y 118; y de 9-7-69 en *GF*, N° 65, 1969, pp. 70 a 74.

68^{bis}. Véase Allan R. Brewer-Carías "El problema de la definición del acto administrativo", en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Caracas, 1984, Tomo I, pp. 25 y ss.

69. Nos apartamos de lo que expresamos en nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 106, en el sentido de que la función jurisdiccional estaba reservada en forma *exclusiva* al Poder Judicial. Lo que en

contencioso-administrativa la nulidad de dichos actos, por considerar que no se trataba de "actos administrativos"⁷⁰.

C. Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funciones estatales

Pero la flexibilidad de la aplicación del principio de la separación de poderes en Venezuela, no sólo resulta del hecho de que, en general, los distintos órganos del Poder Público, además de sus funciones propias ejerzan funciones cuya naturaleza es similar a la ejercida por otros órganos, sino del hecho de que en el ejercicio de las funciones propias por cada uno de los órganos del Poder Público, la Constitución admite o autoriza la intervención o la interferencia de otros órganos⁷¹.

En efecto, en el ejercicio de sus funciones normativas, las Cámaras se encuentran interferidas en algunos supuestos tanto por los órganos ejecutivos como por los judiciales. En efecto, la iniciativa de las leyes puede corresponder al Ejecutivo Nacional o a la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales⁷²; la iniciativa de la Ley de Presupuesto corresponde exclusivamente al Ejecutivo Nacional y las Cámaras no pueden autorizar "gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto"⁷³; el Presidente puede vetar la ley y devolverla al Congreso para su reconsideración⁷⁴; y la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes o resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legislativas⁷⁵.

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones de gobierno y administrativas, el Ejecutivo Nacional se encuentra interferido tanto por los órganos legislativos como judiciales. En efecto, los tratados o convenios internacionales, que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo ciertas excepciones, deben ser aprobados por ley especial⁷⁶; los contratos de interés público, salvo ciertas excepciones, deberán ser

realidad está reservada a los órganos que ejercen el Poder Judicial, es la emisión de actos judiciales (sentencias).

70. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de registro", en *Libro en Homenaje a Joaquín Sánchez Covisa*, Caracas, 1975, pp. 425 y ss. Cfr. Luis H. Fariás Mata, "La Doctrina de los Actos Excluidos de la Jurisprudencia del Supremo Tribunal", en *Archivos de Derecho y Ciencias de la Administración*, Vol. I. 1968-1969, Caracas, 1971, p. 334.
71. Cfr. Sentencia de la CFC en SPA de 17-4-41 en *M.* 1942, y Sentencia de la CFC en la SF de 23-2-50 en *GF*, N° 4, 1950, p. 87.
72. Artículo 165, ordinal 2º y 4º.
73. Artículo 228.
74. Artículo 228.
75. Artículo 173.
76. Artículo 215, ordinales 4 y 5.
76. Artículo 128.

aprobados previamente por el Congreso y el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos deberá ser autorizada previamente por las Cámaras en sesión conjunta ⁷⁷; el Senado debe autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, para autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, para el nombramiento del Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes, o al Presidente de la República para salir del país ⁷⁸; la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los Ministros el cual puede acarrear la remoción del Ministro en ciertos casos ⁷⁹; el Congreso ejerce el control de la Administración Pública ⁸⁰; y los actos de gobierno, reglamentos y actos administrativos pueden ser declarados nulos por contrariedad al derecho por la Corte Suprema de Justicia ⁸¹.

Por último, en el ejercicio de sus funciones judiciales, la Corte Suprema de Justicia se encuentra interferida tanto por los órganos legislativos como por los órganos ejecutivos. En efecto, el Congreso puede decretar amnistías ⁸² y el Presidente de la República conceder indultos ⁸³; el enjuiciamiento del Presidente de la República debe ser autorizado por el Senado ⁸⁴; y el Ejecutivo Nacional determina el número de tribunales y su circunscripción ⁸⁵.

En todos estos casos, como ya se ha señalado, encontramos su- puestos de interferencia o intervención autorizada constitucionalmente, de los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; de los órganos del Poder Ejecutivo en las funciones propias de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y de los órganos del Poder Judicial en las funciones propias de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, que en modo alguno significan violación del principio de la separación de poderes.

Al contrario, estas interferencias confirman el carácter y sentido de dicho principio en el ordenamiento constitucional venezolano, que antes que una separación de poderes, más bien consagra el carácter complementario ⁸⁶ de los mismos, así como la colaboración y cooperación ⁸⁷ entre ellos, para la consecución de los fines del Estado. El sistema es, por tanto, un sistema de equilibrio armónico ⁸⁸ entre los poderes, en el cual se combinan funciones propias con in-

77. Artículo 126.

78. Artículo 150, ordinales 2, 4, 6 y 7.

79. Artículo 153, ordinal 2.

80. Artículo 139.

81. Artículos 206 y 215, ordinales 6 y 7.

82. Artículo 139.

83. Artículo 190, ordinal 21.

84. Artículo 150, ordinal 8.

85. Cfr. Sentencia de la CSJ en CP de 22-4-69 en *GF*, N° 1969 pp. 9 y ss.

86. Cfr. Sentencia de la CF de 27-5-58 en *GF*, N° 0, 1969, pp. 115 a 118, y de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117.

87. Cfr. Sentencia de la CSJ en SPA de 1-6-72 en *GO*, N° 1.523, Extraordinaria, de 1-6-72; p. 9.

88. Cfr. Sentencia de la CSJ en SPA de 5-2-64 en *GF*, N° 43, 1964, pp. 14 a 19.

terferencias, estando atribuida a la Corte Suprema de Justicia la función de asegurar el balance y contrapeso entre los mismos⁸⁹. En la base de toda la concepción, en todo caso, está el principio de que si bien hay una división del Poder en sentido orgánico y con las flexibilidades señaladas, a esa división orgánica no se corresponde una separación absoluta de funciones. Pero, por supuesto, la operatividad de este sistema de contrapeso depende de la conformación política del Congreso y de la Presidencia, pues debido a la forma presidencial de gobierno, si el Presidente de la República no tiene el respaldo mayoritario del Congreso, el sistema de cooperación entre poderes se convierte en un sistema de conflicto de poderes con el riesgo de que se inmovilice el Estado.

En todo caso, este sistema de distribución horizontal del Poder Público en el nivel nacional, ha dado origen a nuestro peculiar sistema de gobierno presidencial, con sujeción parlamentaria, enmarcado en una separación orgánica de Poderes, que dan origen a tres órganos básicos: las Cámaras Legislativas, el Ejecutivo Nacional, y la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales.

89. Véase Sentencias de la CFC en SPA de 4-3-41 y de 17-4-41 en *M*, 1942, pp. 128 y ss. En Sentencia de 1968, sobre su función, la propia Corte señaló: "El control jurisdiccional de este Supremo Tribunal sobre los actos de los otros Poderes del Estado, debe ser ejercido con el sano espíritu de mantener y respetar el principio de la separación de poderes, sin invadir la órbita de la propia actividad del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Si este Supremo Tribunal actuara en forma diferente, invadiría la esfera privativa de las funciones de otros Poderes, excedería sus facultades de control jurisdiccional y, lejos de cumplir su elevada misión de afianzar la justicia, crearía un clima de recelo y desconfianza, contrario al principio de colaboración entre los Poderes Nacionales establecido en el artículo 118 de la Constitución". Véase Sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68 en publicación del Senado, 1968, p. 201.

II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL CON SUJECIÓN PARLAMENTARIA

Dentro de la clasificación general de las formas de gobierno que distingue el sistema presidencial del sistema parlamentario, tradicionalmente todos los países de América Latina han adoptado el primero, o al menos, una forma de gobierno de "preponderancia presidencial"¹, por lo que es frecuente el calificativo de "presidencialista" dado a los mismos. Venezuela tampoco escapa ni de esta tradición ni de este calificativo, y los gobiernos, una vez conformados por el sistema electoral y de partido, actúan mediante un sistema presidencial, pero con sujeción parlamentaria².

1. EL SISTEMA PRESIDENCIAL

En efecto, la fórmula presidencial consagrada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, evidentemente que influyó en forma directa sobre las constituciones latinoamericanas y, entre ellas, sobre las venezolanas³, y en su configuración inicial, el pensamiento político del Libertador fue decisivo, hasta el punto de imprimirle una característica peculiar desconocida en el sistema norteamericano: el Poder Ejecutivo en Venezuela, se compone del Presidente y sus Ministros, y aquél no puede actuar válidamente en general, sino por medio de éstos, quienes deben refrendar sus actos siendo también responsables políticamente ante el Congreso⁴.

Ahora bien, el régimen presidencial en el sistema venezolano, puede ser caracterizado por una serie de elementos que deben precisarse en nuestro régimen constitucional. En efecto, en primer lugar, es claro que ni el Presidente de la República ni los ministros, proce-

1. Véase por todos, Jacques Lambert, *Amérique Latine; Structures Sociales et Institutions Politiques*, Paris, 1963, pp. 376 y ss.; Federico Gil, *Instituciones y Desarrollo Político de América Latina*, Buenos Aires, 1966, pp. 74 y ss.
2. Seguimos en este punto, en parte, lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, capítulo 12; y en *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975.
3. Cfr. José Guillermo Andueza, "El Presidente de la República", *Estudio en Homenaje al Profesor López Rodó*, Vol. III, Madrid, 1972, p. 161.
4. Cfr. Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional*, Caracas, 1945, Tomo I, p. 26.

den, en su titularidad, en forma alguna, del Congreso. Estos funcionarios son totalmente independientes tanto en su designación como en sus funciones propias, de las Cámaras Legislativas: el Presidente de la República es electo por sufragio universal, directo y secreto en un acto que si bien ha sido tradicionalmente coincidente y simultáneo a la elección de senadores y diputados, podrían y deberían realizarse en forma separada⁵. Los ministros del Ejecutivo Nacional, por otra parte, son designados por el Presidente de la República⁶ sin intervención alguna del Congreso, y si alguno de ellos hubiese sido previamente electo senador o diputado, no pierde su investidura al aceptar el cargo de ministro aun cuando, por supuesto, debe separarse de la respectiva Cámara, pudiendo reincorporarse al cesar en aquellas funciones⁷.

La situación es distinta en los sistemas parlamentarios, en los cuales los ministros y en general el Gabinete, por regla general, provienen del Parlamento, hasta el punto de que para gobernar, requieren de la confianza de éste.

En el sistema presidencial venezolano, si bien el Presidente de la República y los ministros no requieren de la confianza del Parlamento para gobernar debido a la separación orgánica de los poderes, la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los ministros, lo cual implica su remoción por el Presidente de la República⁸. Esta injerencia del Congreso en el gobierno, evidentemente que se configura en un elemento de parlamentarismo en la forma presidencial de gobierno venezolano, aun cuando no esté prevista la contrapartida de protección que los sistemas parlamentarios consagran, cuando el Gabinete pierde la confianza del Parlamento, y que da lugar a la posibilidad de disolución de éste por aquél, apelando a la búsqueda de la confianza popular mediante nuevas elecciones generales. La sola injerencia que el Presidente de la República puede tener respecto al funcionamiento del Congreso, es la posibilidad que tiene de convocarlo a sesiones extraordinarias⁹.

Por otra parte, es de destacar que si bien los ministros no son por esencia miembros del Parlamento, en el sistema presidencial venezolano ellos tienen derecho de palabra sin restricción en las Cámaras y en sus Comisiones, estando obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan, además de tener la obligación de presentar anualmente al Congreso, una Memoria razonada y suficiente de su gestión en el año anterior y de sus planes para el siguiente¹⁰. En esto

5. Artículo 183 de la Constitución. Esta posibilidad, anteriormente dudosa y cuestionada, es ahora factible no sólo en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio desde 1973 (Art. 91), sino de lo establecido en la Enmienda N° 2 de la Constitución, de 1983.

6. Artículo 19, 2° de la Constitución.

7. Artículo 141 de la Constitución.

8. Artículo 153, 2° de la Constitución.

9. Artículo 190, 9° de la Constitución.

10. Artículos 197 y 199 de la Constitución.

puede verse también otro elemento propio de los sistemas parlamentarios, lo que aparta al sistema venezolano del norteamericano, en el cual los secretarios del Poder Ejecutivo no tienen acceso a las sesiones del Congreso. Además, debe destacarse que el propio Presidente de la República puede dirigir al Congreso, personalmente o por uno de sus ministros, informes o mensajes especiales¹¹, además del Mensaje anual que debe presentar sobre los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior, en el cual debe exponer, además, los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación¹².

Por otra parte, en el sistema presidencial venezolano, el Ejecutivo Nacional, es decir, el Presidente de la República y los ministros, tienen iniciativa legislativa¹³, aun cuando el Congreso puede rechazar los proyectos de ley que presenten. En todo caso, los ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes¹⁴. Debe indicarse, además, que la iniciativa parlamentaria de las leyes no es ilimitada, como correspondería a un sistema presidencial típico, sino que tiene restricciones: el proyecto de Ley de Presupuesto sólo puede ser presentado al Congreso, para que se inicie su discusión en la Cámara de Diputados¹⁵, por el Ejecutivo Nacional, pudiendo las Cámaras solamente alterar las partidas presupuestarias, pero sin poder autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo¹⁶.

Las injerencias de uno y otro poder en su funcionamiento, por tanto, son frecuentes en el sistema presidencial venezolano. Por ejemplo, la nominación de funcionarios por parte del Presidente de la República no es ilimitada, pues algunos nombramientos como el de Procurador General de la República o el de los Jefes de Misiones Diplomáticas permanentes, deben realizarse previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada¹⁷. Algunos actos del Poder Ejecutivo requieren también de la intervención del Congreso para que tengan validez: la aprobación del Congreso es necesaria para la celebración de contratos de interés nacional y para el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos¹⁸; y la autorización pre-

11. Artículo 190, 20 de la Constitución.

12. Artículo 191 de la Constitución.

13. Artículo 165, 2º de la Constitución.

14. Artículo 170 de la Constitución.

15. Artículo 153, 1º de la Constitución.

16. Artículo 228 de la Constitución de 1961. Aún en Venezuela no se ha planteado la cuestión constitucional de la iniciativa presupuestaria del Parlamento, es decir, de si éste puede incluir partidas presupuestarias para gastos distintos a los previstos en el proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo, si su misión se reduce a disminuir o aumentar las partidas previstas en el Proyecto. De la redacción del artículo 228 de la Constitución, parece que la intención del constituyente, en cuanto al papel del Congreso en esta materia, es la última de las indicadas, no teniendo las Cámaras realmente iniciativa presupuestaria alguna.

17. Artículos 190, 16 y 150, 7º de la Constitución.

18. Artículo 126 de la Constitución.

via de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, es necesaria para que el Presidente de la República pueda decretar créditos adicionales al Presupuesto¹⁹. Asimismo, la autorización previa del Senado es necesaria para que el Ejecutivo pueda enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación²⁰; para el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del propio Ejecutivo Nacional²¹; y para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional²².

Por otra parte, en materia legislativa, las leyes para que tengan validez, no sólo tienen que ser promulgadas por el Presidente de la República, una vez que han sido sancionadas por las Cámaras Legislativas, sino que pueden ser vetadas por aquél con la consecuente devolución al Congreso para su reconsideración²³. El Congreso, por su parte, ejerce el control de la Administración Pública Nacional²⁴, y las Cámaras y sus Comisiones, pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes, estando obligados los funcionarios de la Administración Pública y de los institutos autónomos, a comparecer ante ellas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones²⁵.

Por último, debe destacarse que en el sistema presidencial venezolano, todos los actos del Presidente de la República, salvo los de nombramiento y remoción de los ministros y los que cumpla como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, en ejercicio de la suprema autoridad jerárquica de ellas, deben estar refrendados, para su validez, por el ministro o los ministros respectivos²⁶, siendo éstos constitucionalmente responsables de sus actos, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente²⁷, al igual que el propio Presidente es responsable constitucionalmente de sus actos²⁸. Este, inclusive, puede ser enjuiciado, previa declaración de la Corte Suprema de Justicia y autorización del Senado, en cuyo caso quedaría suspendido en el ejercicio de sus funciones²⁹.

Ahora bien, la evolución del régimen de gobierno venezolano en las últimas décadas puede decirse que está signada por dos tendencias precisas: el acentuamiento del régimen presidencial, por una parte, al ampliarse progresivamente las atribuciones del Presidente de la República y por la otra, particularmente en las constituciones democráticas, la incorporación progresiva de mayores sujeciones parlamentarias respecto de las actuaciones presidenciales.

19. Artículo 190, 14 de la Constitución.

20. Artículo 150, 2º de la Constitución.

21. Artículo 150, 4º de la Constitución.

22. Artículo 150, 6º y artículo 189 de la Constitución.

23. Artículo 173 de la Constitución.

24. Artículo 139 de la Constitución.

25. Artículo 160 de la Constitución.

26. Artículo 190, ordinales 2º y 3º y parte final de la Constitución.

27. Artículo 196 de la Constitución.

28. Artículo 192 de la Constitución.

29. Artículo 180, ordinal 11.

En cuanto al primer aspecto de esta evolución, diversos cambios pueden advertirse. En primer lugar, los relativos a la concentración en manos del Jefe de Gobierno de la suprema autoridad jerárquica respecto de las Fuerzas Armadas. Ya se ha señalado que uno de los instrumentos mediante los cuales J. V. Gómez integró políticamente al país y consolidó su poder personal, fue la estructuración de un Ejército Nacional bajo su mando. Cuidó siempre, por tanto, de conservar la Jefatura de las Fuerzas Armadas aun cuando no ejerciera la Presidencia de la República, y esta actitud se evidencia en las reformas constitucionales que se realizaron bajo su dictadura: en 1914, la Constitución separa la jefatura del poder civil en manos del Presidente de la República, de la jefatura del Ejército en manos del Comandante en Jefe del Ejército Nacional, cargo que ejerce el Dictador. En 1922, al asumir éste la Presidencia, la Constitución elimina la figura del Comandante en Jefe del Ejército y se atribuyen sus funciones al Presidente de la República, lo que se repite en la Constitución de 1928. La reforma constitucional de 1929 separa de nuevo ambas magistraturas, siendo este el motivo fundamental de la reforma, y en la Constitución de 1931 se refunden de nuevo en el Presidente de la República. A partir de ese momento en los textos constitucionales posteriores, de 1936 hasta el vigente de 1961, el Presidente de la República ejerce la suprema autoridad jerárquica de las Fuerzas Armadas Nacionales.

En segundo lugar, como manifestación del presidencialismo es de observar que a partir de la Constitución de 1922 se atribuye al Presidente la facultad de crear nuevos Ministerios en caso de receso de las Cámaras Legislativas, lo que se amplía a partir de 1925, en el sentido de creación de nuevos "servicios públicos" en caso de receso de las Cámaras, lo que perdura en la Constitución de 1961. Con ello se ampliaron considerablemente las funciones legislativas del Presidente de la República. Sin embargo, en las Constituciones de 1947 y 1961, se exigió la intervención de la Comisión Delegada del Congreso.

En tercer lugar, a partir de 1936, se establece la posibilidad de que el Presidente, previa habilitación legislativa, pueda dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, lo cual se va a repetir en las Constituciones de 1947 y de 1961. Con ello, también, las funciones legislativas del Poder Ejecutivo se amplían considerablemente.

En cuarto lugar, un signo de este presidencialismo y de la preponderancia del Presidente de la República en el ordenamiento constitucional, fue el establecimiento tradicional de una competencia residual a favor del Presidente de la República en todas las materias de ámbito nacional (o federal) no atribuidas expresamente a ninguna otra autoridad. Esta situación sólo se cambia en la Constitución de 1961, donde al eliminarse dicha competencia residual se invierte la relación y puede interpretarse racionalmente en sentido contrario: la asignación de competencias residuales a favor de las

Cámaras Legislativas en relación a las materias nacionales no atribuidas expresamente a otra autoridad.

Pero quizás, aún más característico de esta evolución y del sistema presidencial de gobierno ha sido la tendencia que se observa, particularmente en las constituciones democráticas, al sujetar muchas de las actuaciones presidenciales al control del Congreso. Esto puede destacarse en los siguientes aspectos:

Un primer elemento de este "parlamentarismo" inserto en nuestro régimen presidencial ha sido la posibilidad tradicional que ha tenido la Cámara de Diputados de aprobar un voto de censura a los Ministros del Ejecutivo Nacional. En la Constitución de 1922, el voto de censura acarreaba automáticamente la remoción del Ministro, pero a partir de 1925, por el acentuado presidencialismo de este texto, el voto de censura no acarreaba la remoción del Ministro sino con la intervención adicional de la Corte Suprema lo que perdura hasta el texto de 1936. En 1947 se restablece la soberanía parlamentaria de la Cámara de Diputados para provocar la remoción del Ministro, siempre que el voto de censura se apruebe con la votación de al menos las dos terceras partes de dicha Cámara, lo que se recoge en el texto de 1961. Entre esos textos, la Constitución de 1953, de nuevo con acento presidencialista, volvió al espíritu de la Constitución de 1925 exigiendo la intervención de la Corte Federal.

En segundo lugar, esta lucha entre presidencialismo y sujeciones parlamentarias se observa en materia de aprobación por el Congreso de los contratos de interés nacional que suscribiera el Presidente de la República y particularmente en relación a las concesiones mineras y de hidrocarburos. En el texto de 1922, las concesiones mineras debían aprobarse por el Congreso, pero en el texto de 1925, se cambia radicalmente la situación, por la consolidación de la "dictadura petrolera" y se elimina expresamente el requisito de aprobación parlamentaria de las concesiones mineras y de hidrocarburos. A partir de 1936, el requisito de aprobación parlamentaria se va a restablecer en todos los textos constitucionales, inclusive el vigente de 1961, con la sola excepción del de 1953, signado también por un presidencialismo dictatorial.

En tercer lugar, la posibilidad del Presidente de la República de suspender o restringir garantías constitucionales se estableció en la Constitución de 1925, sin que se exigiera ninguna intervención del Congreso y lo mismo se establece en el texto de 1936. Fue en la Constitución de 1947, en la cual se exigió que el Decreto de suspensión o restricción de las garantías constitucionales se sometiera al conocimiento del Congreso o de la Comisión Delegada, y en el texto de 1961, se precisó que el Congreso puede derogar dicho Decreto. En el texto de 1953, sin embargo, por su acentuado presidencialismo se eliminó toda intervención del Congreso en esta materia.

En cuarto lugar, debe señalarse que la posibilidad de decretar créditos adicionales al Presupuesto se estableció como atribución exclusiva del Presidente de la República en 1925 sin aprobación le-

gislativa y ello se repitió en los textos posteriores incluyendo los de 1936 y 1953. Fue en la Constitución de 1947 y en el texto vigente de 1961, donde se estableció la necesaria autorización del Congreso para el decreto de créditos adicionales al Presupuesto.

En quinto lugar, en cuanto a la designación del Procurador General de la República, en el texto de 1925 correspondía exclusivamente al Presidente de la República. En el texto de 1936, al precisarse las atribuciones del Ministerio Público a cargo de este funcionario, se asignó al Congreso Nacional el nombramiento del mismo. En el texto de 1947, aun cuando se separaron las funciones del Ministerio Público, a cargo del Fiscal General de la Nación, de las del Abogado del Estado, a cargo del Procurador General de la República, sin embargo, ambos funcionarios debían ser nombrados por el Congreso. En el texto de 1953 se refundieron de nuevo las funciones en el Procurador General de la Nación nombrado por el Congreso. En la Constitución vigente de 1961, al separarse de nuevo las funciones, se asignó al Congreso el nombramiento del Fiscal General de la República, y en cuanto al Procurador General de la República, se atribuyó su nombramiento al Presidente de la República pero con la autorización del Senado.

En sexto lugar, la figura del Estado de Emergencia que se introduce en el texto de 1947, fue una medida a ser decretada por el Congreso, aun cuando el Presidente de la República podía adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad de su territorio y su soberanía, dando cuenta posteriormente al Congreso. En el texto de 1961 se atribuye al Presidente de la República la facultad de decretar el estado de emergencia pero con la obligación de someterlo a la consideración de las Cámaras Legislativas.

2. EL EJECUTIVO NACIONAL: EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y SUS MINISTROS

Ahora bien, dentro del sistema presidencial como sistema de gobierno, la pieza clave del mismo está en lo que la Constitución denomina "el Ejecutivo Nacional", conformado por el Presidente de la República y sus Ministros.

A. El Presidente de la República

El Poder Ejecutivo Nacional se ejerce, de acuerdo al artículo 181 de la Constitución, por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determine la Constitución y las leyes. El Presidente de la República, además, es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional. Es decir, es quien representa la globalidad de la organización política de la sociedad venezolana, particularmente en el campo internacional, y además es el Jefe del Ejecutivo Nacional.

El Presidente de la República se elige por votación universal, directa y secreta y se proclama electo al candidato que obtenga la mayoría relativa de votos ³⁰.

a. *Condiciones de elegibilidad*

Además de las condiciones generales de elegibilidad previstas en los artículos 111 y 112 de la Constitución, para ser elegido Presidente de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de 30 años y de estado seglar ³¹.

La Constitución, además, establece tres condiciones de inelegibilidad específica para la Presidencia de la República.

En primer lugar, no puede ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del 3er. grado de consanguinidad o 2º de afinidad.

En segundo lugar, tampoco puede ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección ³².

Conforme a la Constitución, por tanto, para que un Gobernador pueda ser elegido Presidente de la República, debe separarse del ejercicio del cargo antes de su postulación hasta la fecha de la elección. Ello no implica la necesidad de renunciar a su cargo ni de separarse definitivamente del mismo, sino sólo una separación temporal forzosa. En esta forma, si el Gobernador, luego, no resulta elegido Presidente, puede perfectamente reasumir su cargo elegido. Consideramos, por tanto absolutamente inconstitucional el texto del artículo 9, párrafo primero de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, que estableció una condición de postulación que incorpora indirectamente una condición de elegibilidad para Presidente de la República, así:

“No podrían ser postulados al cargo de Presidente de la República quienes para el momento de la postulación no se hubiesen separado en forma absoluta de sus cargos, por lo menos tres (3) meses antes de la fecha fijada para la celebración de las elecciones”.

En tercer lugar, tampoco puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo, dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato, quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo ³³.

30. Artículo 183.

31. Artículo 182.

32. Artículo 184.

33. Artículo 185.

A estas condiciones de inelegibilidad debe agregarse la establecida en la Enmienda Constitucional N° 1 de 1973, respecto de quienes hubieran sido condenados mediante sentencia final, dictada por Tribunales ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas.

b. *La toma de posesión*

El candidato electo debe tomar posesión del cargo de Presidente de la República mediante juramento ante las Cámaras reunidas en sesión conjunta, dentro de los 10 primeros días de aquél en que deben instalarse en sus sesiones ordinarias del año en que comience el período constitucional³⁴. De acuerdo a la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983, artículo 3º, la mencionada instalación de las Cámaras debe producirse el 23 de enero, por lo que el lapso de diez días mencionado se cuenta a partir de esa fecha.

En todo caso, si por cualquier circunstancia no pudiere prestar el juramento ante las Cámaras en sesión conjunta, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia³⁵.

Cuando el presidente electo no tomare posesión dentro del término previsto en este artículo, el Presidente saliente resignará sus poderes ante la persona llamada a suplirlo provisionalmente en caso de falta absoluta, según se establece en el artículo 187, quien los ejercerá en carácter de Encargado de la Presidencia de la República hasta que el primero asuma el cargo³⁶.

c. *Las faltas absolutas o temporales del Presidente y su suplencia*

La Constitución regula expresamente los supuestos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República y el modo de suplirlas.

En cuanto a la falta absoluta del Presidente el artículo 187 regula dos supuestos:

En primer lugar, si ello ocurre respecto del Presidente electo antes de tomar posesión del cargo, se debe proceder a una nueva elección universal y directa en la fecha que señalen las Cámaras en sesión conjunta.

En segundo lugar, si la falta absoluta se produce después de la toma de posesión, las Cámaras procederán, dentro de los 30 días siguientes, a elegir por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente de la República por el resto del período constitucional. Sin embargo, no puede ser elegido Presidente en esta forma, quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República³⁷.

34. Artículo 186.

35. Artículo 186.

36. Artículo 186.

37. Artículos 187 y 184.

En estos dos supuestos de faltas absolutas, mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vicepresidente del mismo y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ³⁸.

En cuanto a las faltas temporales del Presidente de la República las suplirá el Ministro que él mismo designe, y, en su defecto, la persona llamada a suplir las faltas absolutas, es decir, la persona que elijan las Cámaras, en sesión conjunta y mientras eso ocurre, el Presidente o Vicepresidente del Congreso o el Presidente de la Corte Suprema de Justicia ³⁹.

En todo caso, si la falta temporal se prolonga por más de 90 días consecutivos, las Cámaras, en sesión conjunta, decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta, aun cuando no están obligadas a tomar esa decisión.

La salida del territorio nacional del Presidente, en principio, no se considera como una falta temporal, por lo que no hay que proceder en la forma antes indicada, sin embargo, para que el Presidente de la República o quien haga sus veces, puedan salir del territorio nacional requiere de autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso ⁴⁰. Esta autorización también se requiere por mandato del artículo 189 de la Constitución, respecto del ex Presidente de la República, dentro de los 6 meses siguientes a la fecha en que hayan cesado en sus funciones.

d. *La responsabilidad del Presidente*

De acuerdo con el artículo 192 de la Constitución, el Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con la Constitución y las leyes. Por tanto, puede incurrir en responsabilidad individual (civil, penal o administrativa) por abuso de poder o por violación de ley ⁴¹, o por ordenar o ejecutar que violen o menoscaben los derechos garantizados en la Constitución ⁴². En esos casos, corresponde al Fiscal General de la República intentar las acciones a que hubiere lugar ⁴³.

Previamente, sin embargo, es necesario que la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena declare si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces. En caso afirmativo, el Senado por el voto de la mayoría de sus miembros, debe autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República ⁴⁴ y la Corte Suprema debe continuar conociendo de la causa, hasta sentencia firme ⁴⁵. Autorizado el enjuiciamiento del Presiden-

38. Artículo 187.

39. Artículo 188.

40. Artículo 189, artículo 150, ordinal 6º, y artículo 179, ordinal 7º.

41. Artículo 121.

42. Artículo 46.

43. Artículo 220, ordinal 5º.

44. Artículo 150, ordinal 8º.

45. Artículo 215, ordinal 1º.

te por el Senado, quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones⁴⁶, considerándose ello como falta temporal, salvo que dure más de 90 días en cuyo caso, como se vio, las Cámaras deben decidir si se trata de una falta absoluta.

B. Atribuciones del Presidente de la República

El Presidente de la República, como se ha dicho, es a la vez Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional⁴⁷, y como tal ejerce una serie de atribuciones, que pueden dar origen a actos de gobierno o a actos administrativos, según que su emisión se haga en ejecución directa de atribuciones constitucionales, no condicionadas ni sujetas a la legislación ordinaria, o que se trate de actos de rango sublegal.

a. *Los actos de gobierno*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 190 de la Constitución, se pueden considerar como actividades de gobierno, las siguientes atribuciones:

Ordinal 3º Ejercer, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, la suprema autoridad jerárquica de ellas.

Ordinal 4º Fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Ordinal 5º Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Ordinal 6º Declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en los artículos 241 y siguientes de la Constitución.

Ordinal 7º Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional.

Ordinal 8º Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial.

Ordinal 9º Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Ordinal 11º Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada conforme al artículo 179, ordinal 5º de la Constitución.

Ordinal 20º Dirigir al Congreso, personalmente o por uno de los Ministros, informes o mensajes especiales.

Ordinal 21º Conceder indultos.

46. Artículo 150, ordinal 8º

47. Artículo 181.

Las atribuciones identificadas con los numerales 6, 7, 8, 9 y 11, las debe ejercer el Presidente en Consejo de Ministros, y todos los actos que se dicten en base a todas estas atribuciones deben estar refrendados por el o los Ministros respectivos, como requisito de validez, salvo los actos que se dicten en cumplimiento de la atribución N° 3 mencionada ⁴⁸.

Estas atribuciones del Presidente de la República dan origen a actos de gobierno que sin duda pueden ser de dos categorías, según sus efectos o contenido normativo: pueden ser actos de efectos particulares, de contenido no normativo, o pueden ser actos de efectos generales, o de contenido normativo. En particular, dentro de estos últimos, se destacan los Decretos Leyes, es decir, los actos de gobierno de contenido normativo y que por ser dictados en ejecución directa de la Constitución, sin condicionamiento legal, tienen igual rango que las leyes, y que ameritan un comentario especial ^{48 bis}.

b. *Los Decretos-Leyes*

Los decretos-leyes, como se dijo, son actos de carácter normativo, emanados del Presidente de la República, con igual rango y valor de la Ley, y que se refieren, sin embargo, a materias reservadas normalmente a la Ley. Por tanto, los decretos-leyes tienen igual fuerza derogatoria que las leyes.

Podemos distinguir dos tipos de decretos-leyes: los decretos-leyes constitucionales y los decretos-leyes de los gobiernos *de facto*.

a'. *Decretos-Leyes constitucionales*

En este caso podemos distinguir los decretos-leyes dictados con habilitación legislativa y los dictados sin habilitación legislativa.

a". *Decreto-Leyes con habilitación legislativa*

Los Decretos-Leyes con habilitación legislativa son los que se dictan de acuerdo con el artículo 190, ordinal 8° de la Constitución, que establece entre las atribuciones del Presidente de la República la de "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial". Esta atribución constitucional le permite al Presidente de la República dictar actos de contenido normativo y de fuerza igual a la Ley, en las materias para las cuales haya sido autorizado por Ley especial de carácter económico o financiero. El contenido normativo de rango y valor legal de las medidas resulta de su carácter extraordinario: no tendría sentido la autorización por Ley especial si de lo que se tratase fuera de dictar actos de efectos generales de carácter reglamentario, que el Presidente puede realizar por atribuciones propias y directas.

48. Artículo 190.

48^{bis}. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Caracas, 1980, pp. 189 y ss. Véase Gerardo Fernández, *Los Decretos Leyes*, Caracas, 1993.

Por otra parte, estos Decretos-Leyes, se dictan en virtud de poderes propios que la Constitución otorga al Presidente de la República y que se precisan en una Ley especial, que es una Ley de autorización. Esta Ley especial tiene características particulares: es una Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar "medidas económicas y financieras", por lo que tiene un solo destinatario: el Presidente de la República, y en sí misma, no tiene contenido normativo; establece más bien una situación jurídica individualizada que habilita al Presidente de la República a dictar actos de carácter legislativo y contenido normativo, y que a la vez le limita su competencia en esa materia; leyes de este tipo se han dictado en 1961, 1974 y 1984.

Un ejemplo, particular de estas leyes, lo constituye la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31 de mayo de 1974, la que autorizó al Presidente para "modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del tesoro, a fin de que pueda destinarse anualmente a la creación y mantenimiento del Fondo de Inversiones de Venezuela, el 50 por ciento de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuestos de explotación del petróleo y gas y del impuesto sobre la renta sobre esos sectores...", y en cumplimiento de esta autorización, el Presidente por Decreto-Ley N° 150, de 1° de junio de 1974, procedió a modificar el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y crear un Instituto Autónomo lo cual es normalmente una materia de reserva legal.

Esta misma Ley Orgánica autorizó al Presidente para "realizar las reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuya eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país, propiciar la mejor distribución de la riqueza, garantizar la estabilidad del sistema monetario y cortar las perturbaciones inflacionarias"⁴⁹, y para "estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias"⁵⁰.

Ahora bien, en base a la primera de las autorizaciones señaladas, el Presidente de la República, entre 1974 y 1975, por vía de Decretos-Leyes, dictó una nueva Ley del Banco Central de Venezuela; reformó parcialmente la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito; dictó una nueva Ley del Mercado de Capitales; dictó una nueva Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; dictó una nueva Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; reformó parcialmente la Ley General de Asociaciones Cooperativas; dictó una nue-

49. Artículo 1º, ordinal 1º

50. Artículo 1º, ordinal 6º

va Ley del Banco Industrial de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario; dictó la nueva Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; transformó el Fondo Nacional del Café y del Cacao en dos Institutos Autónomos separados; dictó la nueva Ley del Instituto Nacional de la Vivienda; y reformó la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria. En base a las dos autorizaciones indicadas, por otra parte, el Presidente, mediante Decreto-Ley, durante esas mismas fechas, dictó un nuevo Estatuto de la Corporación Venezolana de Fomento; y con base en la segunda de las autorizaciones señaladas, dictó las normas para el desarrollo de la Industria Naval; las normas para el desarrollo de la Industria Aeronáutica; las normas para el Desarrollo de las Industrias Militares; las normas para el desarrollo de la Industria Automotriz, y las Normas para el Desarrollo de la Industria Nuclear; y estableció el Registro de Proyectos Industriales obligatorio.

b" Decretos-Leyes sin habilitación legislativa

Pero los mencionados decretos-leyes dictados conforme a lo establecido en el artículo 190, ordinal 8°, de la Constitución, no son los únicos decretos-leyes que puede dictar el Presidente de la República. Este puede dictar, además, otros decretos-leyes, sin que exista una previa autorización legislativa.

En este caso podemos distinguir dos tipos de decretos-leyes: los dictados en suspensión o restricción de garantías constitucionales, y los decretos-leyes dictados con motivo de la creación de servicios públicos.

Respecto de los primeros, son aquellos Decretos de contenido normativo dictados en suspensión o restricción de garantías constitucionales, para regular aspectos que en situaciones normales corresponderían al legislador.

El principio básico de la regulación constitucional de los derechos y libertades públicas en Venezuela, es decir, la verdadera garantía de esos derechos y libertades radica en la reserva establecida a favor del Legislador para limitar o restringir dichos derechos. Sólo por Ley pueden establecerse limitaciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución.

Pero la propia Constitución admite la posibilidad de que las garantías constitucionales puedan ser suspendidas o restringidas en situaciones de emergencia o en circunstancias excepcionales, por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros⁵¹. Durante el tiempo de vigencia de estas suspensiones o restricciones, los derechos y libertades suspendidos o restringidos no pueden ejercerse efectivamente, y pueden ser regulados por vía ejecutiva.

51. Artículo 190, ordinal 6°

De lo expuesto se desprende que la consecuencia fundamental del Decreto de suspensión o restricción de las garantías constitucionales, es la posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo de regular el ejercicio del derecho, asumiendo competencias que normalmente corresponderían al Congreso. Si la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación, restringida o suspendida la garantía constitucional, ello implica, la restricción o suspensión del monopolio del Legislador para regular o limitar los derechos, y la consecuente aplicación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichos derechos y garantías constitucionales.

En todo caso, tal como lo aclara la propia Constitución: "la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional⁵², ya que al ampliar las competencias reguladoras del Poder Ejecutivo, no afecta las competencias legislativas ordinarias del Congreso".

En base a esta restricción o suspensión de garantías constitucionales, y al ejercicio de funciones legislativas del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República ha dictado verdaderos Decretos con valor de Ley en diversas materias de gran trascendencia, particularmente, en el campo económico. Por ejemplo, todo el régimen establecido desde la década de los cuarenta en materia de regulación de precios, regulación de alquileres, y de control de cambios, tuvo su fundamento en Decretos con valor de Ley, restrictivos de la libertad económica que pudieron dictarse en base a la suspensión o restringida desde 1939. En todo caso, a pesar de que al dictarse la Constitución de 1961, se consagraron todos los derechos y garantías constitucionales, en la misma fecha y después, en 1962, se ratificó la suspensión de la garantía de la libertad económica, con lo cual se ampliaron las potestades "legislativas" del Poder Ejecutivo. Sin embargo, puede decirse que el Ejecutivo Nacional fue prudente en la utilización de estas facultades legislativas derivadas de la restricción o suspensión de la libertad económica⁵³.

En segundo lugar, en cuanto a los decretos-leyes en el campo de los servicios públicos se establecen en el artículo 190, ordinal 11 de la Constitución que señala, entre las atribuciones del Presidente de la República lo siguiente:

Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada.

Del análisis de esta norma se desprende que la "creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o suspensión de

52. Artículo 52.

53. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía en Venezuela 1939-1979*, Valencia, 1980. En 1991 se restableció la garantía de la libertad económica. Véase la Quinta Parte, Tomo I.

los existentes" es una competencia reservada al Poder Legislativo, quien la ejerce mediante Ley. Esta reserva, por supuesto, emana de la propia Constitución. Frente a la reserva legal, sin embargo, y excepcionalmente por las situaciones de urgencia, el Presidente de la República puede asumir la creación, modificación o supresión de "servicios públicos" previa autorización de la Comisión Delegada. Cuando así actúe el Poder Ejecutivo, sin duda, dictará Decretos con valor de Ley en virtud, no de una "delegación legislativa", sino de atribuciones constitucionales propias. La naturaleza jurídica legislativa de los Decretos-Leyes en materia de servicios públicos, coinciden con la de los Decretos-Leyes dictados en materia económica o financiera, o en restricción o suspensión de la garantía económica a que hemos hecho referencia anteriormente.

b'. *Los Decretos con valor de Ley de los gobiernos de facto*

Los gobiernos *de facto* generalmente concentran en sus manos el ejercicio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por lo tanto, los actos normativos de efectos generales que emanan de este tipo de gobierno, constituyen decretos-leyes, al regular materias que en situaciones normales corresponderían al legislador. Ello, por supuesto, al margen de las constituciones.

En la reciente historia venezolana, el conjunto de disposiciones normativas de rango legal producidas por los gobiernos *de facto* que rigieron el país entre 1945 y 1946; 1948 a 1953; y 1958 y 1959, ha sido de enorme importancia. Por ello se ha planteado el problema de su naturaleza legislativa. Sin embargo, estimamos que no existe ninguna duda sobre tal naturaleza, dada la asunción por parte del Poder Ejecutivo, en esos períodos, del Poder Legislativo.

c. *Actos administrativos*

De acuerdo a la enumeración del artículo 190 de la Constitución, hay una serie de atribuciones del Presidente de la República que bien pueden calificarse de administrativas y que por su condicionamiento legal, dan origen a actos administrativos. Estas son:

Ordinal 2º Nombrar y remover los Ministros.

Ordinal 10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Ordinal 12. Administrar la Hacienda Pública Nacional.

Ordinal 13. Negociar los empréstitos nacionales.

Ordinal 14. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, conforme a los artículos 227 y 179, ordinal 6º de la Constitución.

Ordinal 15. Celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes.

Ordinal 16. Nombrar, previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada del Congreso, el Procurador General de la República y los Jefes de Misiones Diplomáticas permanentes.

Ordinal 17. Nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

Ordinal 18. Nombrar y remover, de conformidad con la Ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Ordinal 19. Reunir en convención a todos o algunos de los gobernadores de las entidades federales para la mejor coordinación de los planes y labores de la administración pública.

De todas estas atribuciones, las identificadas en los ordinales 10, 13, 14 y 15 las debe ejercer el Presidente en Consejo de Ministros, y todos los actos que se dicten en base a ellas deben estar refrendadas por el o los Ministros respectivos, como requisito de validez salvo los nombramientos de los Ministros⁵⁴.

Los actos administrativos que se originan en el ejercicio de estas atribuciones, y que en general son de rango sublegal, pues están o pueden estar condicionados por la legislación ordinaria, pueden a su vez ser de carácter normativo (efectos generales) o de efectos particulares (no normativo). Dentro de los primeros se destacan los reglamentos, que por su importancia requieren de un comentario especial.

d. Los Reglamentos

En efecto, los Reglamentos son actos dictados por el Ejecutivo Nacional de contenido normativo, de rango sublegal, y que, por tanto, integran o modifican el ordenamiento jurídico. La facultad de la Administración de dictar actos administrativos contentivos de normas generales es inherente a su acción.

El Reglamento siempre es de carácter normativo, y se identifica por su generalidad, efectos *erga omnes*, y por estar destinado a un número indeterminado de personas. La Corte Suprema los ha definido muy bien al decir que: "el Reglamento es la norma jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública, para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho"⁵⁵.

La potestad reglamentaria se le atribuye expresamente en la Constitución⁵⁶ al Presidente de la República, pero esto no significa que esta atribución sea excluyente. Por el contrario, debemos considerar también como Reglamento todo acto administrativo de carácter general emanado de cualquier otra autoridad administrativa actuando en función legislativa y en virtud de autorización legal, así como los propios reglamentos del Presidente que no ejecuten o desarrollen expresamente un texto legal (reglamentos autónomos).

54. Artículo 190.

55. Sentencia de la CSJ en SPA de 27-5-68, en *Gaceta Forense* N° 60, 1968, pp. 115 a 118.

56. Artículo 190, ordinal 10.

En todo caso, los Reglamentos están sometidos al Principio de la Legalidad Administrativa y particularmente a la Ley, por cuanto no deben alterar su espíritu, propósito y razón ⁵⁷.

En virtud del principio de la jerarquía administrativa que implica la subordinación de los funcionarios inferiores ante los superiores, y por cuanto según el Principio de la Legalidad Administrativa, todo acto administrativo debe estar conforme a las reglas generales preestablecidas, los actos que dicte cualquier autoridad administrativa deben estar conformes a los Reglamentos dictados por las autoridades superiores. Además, de acuerdo con el principio de que una autoridad administrativa no puede quebrantar sus propias decisiones y reglamentaciones, a menos de que sean derogadas expresamente, los actos administrativos dictados por una autoridad administrativa deben estar conformes con el contenido normativo de los Reglamentos que esa misma autoridad haya dictado con anterioridad. No se puede, por tanto, modificar un reglamento sino mediante otro reglamento; y la misma autoridad que lo dictó no puede modificarlo por acto individual o singular ⁵⁸.

e. *Los Mensajes al Congreso*

El Presidente de la República, dentro de los 10 primeros días siguientes a la instalación del Congreso, en sesiones ordinarias, personalmente o por medio de uno de los Ministros, debe presentar cada año a las Cámaras reunidas en sesión conjunta, un Mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho Mensaje el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación.

En cuanto al Mensaje correspondiente al último año del período constitucional deberá ser presentado dentro de los 5 primeros días siguientes a la instalación del Congreso (Art. 191).

Debe agregarse, además, que el Presidente de la República, como se dijo, puede en cualquier momento dirigir al Congreso, personalmente o por uno de sus Ministros, informes y mensajes especiales (Art. 190 al 120), y que, en todo caso, de acuerdo al artículo 7º de la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983, el Presidente de la República, en el transcurso del primer año de cada período constitucional debe presentar para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación.

57. Artículo 190, ordinal 10.

58. Artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, 1982, pp. 41 y ss.

C. El enjuiciamiento del Presidente de la República y los diversos supuestos de subrogación presidencial

El Presidente de la República, como cualquier ciudadano, puede ser sometido a juicio. Sin embargo, por su alta investidura como Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional (Art. 181 de la Constitución), en caso de ser enjuiciado, goza de varias prerrogativas constitucionales: *en primer lugar*, una de carácter previo al juicio, en el sentido de que debe seguirsele un antejuicio de mérito ante la Corte Suprema de Justicia; *en segundo lugar*, una de carácter político, en el sentido de que el Senado debe autorizar su enjuiciamiento; y *en tercer lugar*, una de carácter judicial, en el sentido de que la causa debe ser conocida y decidida por la Corte Suprema de Justicia, y no por los tribunales penales ordinarios.

Estas prerrogativas constitucionales del Presidente de la República están consagrados en el artículo 215, ordinal 1º de la Constitución que establece:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva”.

a *Las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República en relación a su enjuiciamiento*

a'. *El antejuicio de mérito*

La primera de las prerrogativas constitucionales que tiene el Presidente de la República en relación a su enjuiciamiento, es que con anterioridad a éste, la Corte Suprema de Justicia debe declarar si hay o no mérito para el mismo. Conforme lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 19-7-84, esta prerrogativa del antejuicio se justifica,

“pues no es lógico, ni el interés del Estado así lo permite, que a cada momento esos funcionarios pudieren verse entrabados en sus complejas y delicadas funciones por cualquier acusación que fuera dado hacerles cualquier ciudadano, sin ser suficientemente seria y fundada”.

Esta prerrogativa, por supuesto, la tiene el Presidente de la República que está investido de tal función cuando se resuelva el antejuicio de mérito. En cambio, un ex-Presidente goza de la prerrogativa del antejuicio de mérito previsto en el ordinal 2º del artículo 215 de la Constitución, que se refiere a los “miembros del Congre-

59. Sentencia que declaró la nulidad del artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en *Gaceta Oficial* N° 3.479 Extraordinario de 11-12-84.

so" y que abarcaría a los ex-Presidentes como Senadores Vitalicios (Art. 148 de la Constitución).

Este antejuicio de mérito está regulado en los artículos 146 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en los artículos 361 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal. El procedimiento que se desarrolla ante la Corte, en este caso, no corresponde a un juicio, ni a un proceso, ni a una causa. Es un antejuicio, es decir, una etapa previa al juicio (pre-juicio) cuyo único objeto es declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República.

La decisión de la Corte debe ser adoptada dentro de los 10 días de despacho siguientes a la presentación de la querrela (Art. 147 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; el artículo 362 del Código de Enjuiciamiento Criminal fijaba este lapso en 5 días); y una vez que se adopte queda suspendido todo procedimiento judicial que se haya iniciado en contra del Presidente, hasta tanto el Senado autorice su enjuiciamiento (Art. 148 LOCSJ).

En esa etapa anterior al juicio, que no constituye un proceso, no hay un acto formal de audiencia del acusado. Por ello la exigencia del artículo 369 Código de Enjuiciamiento Criminal debe entenderse, en realidad, como una excepción en el procedimiento penal en relación al sumario respecto del acusado, en el sentido de que debe pasársele copia íntegra de la querrela y de la documentación que a ella se acompañe, lo cual bien puede hacerse durante el procedimiento del antejuicio o con posterioridad a éste, antes o al iniciarse el enjuiciamiento. En todo caso, en esta etapa del procedimiento el acusado tendría derecho a solicitar se le entreguen dichos documentos.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia en la misma sentencia antes citada de 19-7-84, señaló sobre esta exigencia del artículo 369 del Código de Enjuiciamiento Criminal como parte de las prerrogativas procesales que reviste el enjuiciamiento de un Presidente que:

"Se comprende, asimismo, que debe pasársele a dichos funcionarios copia íntegra de la querrela y de la documentación acompañada para su debido conocimiento y defensa, pues no es compatible con esas mismas funciones el que dichos funcionarios tengan que estar recurriendo al Tribunal en horas de audiencia o de secretaría, como cualquier reo, a imponerse de las actas del expediente"⁶⁰

b'. *La autorización del Senado*

De acuerdo con el artículo 150, ordinal 8º de la Constitución, entre las atribuciones del Senado está:

"Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay méritos para ello...".

60. *Loc. cit.*

Por tanto, una vez que la Corte Suprema declare que hay mérito para enjuiciar al Presidente de la República, deberá notificar de inmediato su decisión al Senado, a fin de que éste se pronuncie sobre la autorización requerida para que proceda el enjuiciamiento.

Esta prerrogativa, de carácter político, significa que un Presidente de la República, no puede ser enjuiciado sin que el Senado haya previamente autorizado dicho enjuiciamiento. Ello implica una decisión de carácter político por esta Cámara Legislativa que, como tal, podría ser tanto afirmativa como negativa. La decisión del Senado, por supuesto, puede estar basada en consideraciones de conveniencia nacional u otras de carácter político, y podría consistir en la no autorización para el enjuiciamiento del Presidente a pesar de que la Corte Suprema en el antejuicio haya encontrado méritos para ello.

No está previsto en la Constitución plazo alguno para que el Senado adopte su decisión.

c'. El enjuiciamiento ante la Corte Suprema de Justicia

Autorizado el enjuiciamiento por el Senado, corresponde a la Corte Suprema de Justicia conforme al artículo 215, ordinal 1º de la Constitución, "continuar conociendo de la causa... hasta sentencia definitiva". Por tanto, si el Senado no autoriza el enjuiciamiento, la causa no puede continuar, quedando paralizada.

En esta forma sólo corresponde a la Corte Suprema de Justicia enjuiciar a la persona que tenga la investidura de Presidente de la República, y que en tal carácter, haya sido sujeto de un antejuicio de mérito, y de la autorización para el enjuiciamiento del Senado.

Ahora bien, estas prerrogativas constitucionales y los procedimientos señalados varían según que el Presidente renuncie a su cargo o se separe temporalmente del ejercicio de sus funciones; es decir, inciden en los varios supuestos de subrogación presidencial.

b. Situación jurídico-constitucional del enjuiciamiento en caso de renuncia (falta absoluta) del Presidente de la República

El Presidente de la República puede decidir renunciar a su cargo. Esta decisión, que sólo corresponde al Presidente de la República, y que no requiere aceptación por parte de ningún órgano del Estado para que tenga eficacia, llevaría a la situación de "falta absoluta" del Presidente de la República.

En este caso, entra en aplicación el artículo 187 de la Constitución que dispone que cuando la falta absoluta del Presidente se produce después de que tome posesión del cargo.

"las Cámaras (Legislativas) procederán, dentro de los 30 días siguientes, a elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del período constitucional".

En este caso no se aplica lo dispuesto en el último aparte del artículo 184 de la Constitución, en el sentido de que no puede considerarse ese hecho como una causal de inelegibilidad para la próxima elección presidencial.

La decisión de las Cámaras Legislativas de elegir un nuevo Presidente, en todo caso, puede adoptarse en cualquier momento dentro del mencionado lapso de 30 días; y mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vicepresidente del mismo, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, los efectos de la renuncia del Presidente de la República en relación a su enjuiciamiento podrían variar según el momento en el cual se pueda producir.

a' Renuncia del Presidente antes de que la Corte Suprema de Justicia decida el antejuicio de mérito

En el supuesto de que la renuncia del Presidente se produjera antes de que la Corte Suprema de Justicia decida el antejuicio de mérito iniciado con motivo, por ejemplo, de una acusación del Fiscal General de la República, la Corte deberá continuar conociendo del mismo, pero no conforme al ordinal 1º del artículo 215 de la Constitución sino conforme al ordinal 2º de dicha norma, pues un ex-Presidente, como Senador Vitalicio (Art. 148 de la Constitución) también gozaría de la prerrogativa del antejuicio de mérito, que corresponde a los "miembros del Congreso".

Debe advertirse, sin embargo, que no todo Presidente de la República se convierte en Senador Vitalicio al terminar su mandato, sino sólo aquellos que hayan ejercido la Presidencia de la República por más de la mitad de un período constitucional (Art. 148 de la Constitución).

En caso de que la Corte Suprema de Justicia declare que hay mérito para el enjuiciamiento de un Senador Vitalicio, el Senado tendría que allanarle la inmunidad parlamentaria (Art. 144 de la Constitución) para que pudiera ser enjuiciado. Por tanto, si la declaración de que hay mérito para el enjuiciamiento se refiere a un ex-Presidente que no ejerció la Presidencia por más de la mitad del período constitucional y que por tanto, no adquirió la condición de Senador Vitalicio, no se plantearía la situación de inmunidad, ni por ende de su allanamiento.

En todo caso, tratándose de un Senador Vitalicio, la intervención política del Senado se haría en este caso, con base en el artículo 144 de la Constitución y no conforme a los artículos 150, Ord. 8º y 215, Ord. 1º de la Constitución.

En un supuesto como este, si el Senado le allana la inmunidad parlamentaria al Senador Vitalicio, el ex-Presidente no sería juzgado por la Corte Suprema de Justicia sino por el Tribunal Superior de Salvaguarda.

Debe señalarse, que el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que atribuyó competencia a la Corte para conocer de los juicios contra altos funcionarios (incluido un ex-Presidente de la República) "aun cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación", fue declarado nulo por inconstitucional por la propia Corte Suprema de Justicia por sentencia de 19-7-84 ⁶¹, por extralimitarse respecto de lo que prevé el artículo 215, ordinales 1º y 2º de la Constitución.

Por ello, en este caso, el tribunal competente para conocer de enjuiciamiento sería el Tribunal Superior de Salvaguarda conforme al artículo 149 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, salvo que se tratase de un delito político, en cuyo caso el conocimiento del juicio correspondería a la Corte Suprema de Justicia.

b'. Renuncia del Presidente después de que la Corte Suprema de Justicia decida que hay mérito para el enjuiciamiento

En el supuesto de que el Presidente de la República renuncie a su cargo después que la Corte Suprema de Justicia decida que hay mérito para su enjuiciamiento, se plantea una situación especial en relación a éste.

En este caso, como previamente el antejuicio de mérito se resolvió en relación a un Presidente de la República, podría considerarse que entra en aplicación la última parte del artículo 215, ord. 1º de la Constitución, en el sentido de que correspondería a la Corte Suprema de Justicia "continuar conociendo de la causa... hasta sentencia definitiva". Sin embargo, en este caso, surgiría la duda sobre si la Corte Suprema debería continuar conociendo de la causa, pues la prerrogativa se refiere al Presidente que esté en ejercicio del cargo, y como ya no lo está, la competencia podría entonces corresponder al Tribunal Superior del Salvaguarda.

En este caso, sin embargo, el Senado no intervendría para autorizar el enjuiciamiento (Art. 150, ord. 8º de la Constitución), sino para allanarle la inmunidad parlamentaria a quien para ese momento, en virtud de la renuncia, ya no es Presidente de la República, sino Senador Vitalicio (Art. 144 de la Constitución).

c'. Renuncia del Presidente después de que el Senado autorice el enjuiciamiento

En el supuesto de que el Senado autorice el enjuiciamiento del Presidente de la República, si éste renuncia a su cargo con posterioridad, conforme al artículo 215, ord. 1º de la Constitución, puede considerarse que el conocimiento de la causa hasta sentencia definitiva también correspondería a la Corte Suprema de Justicia. Sin

61. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.479 Extraordinaria de 11-12-84.

embargo, en este caso también podría plantearse la duda antes indicada, en relación a la competencia de la Corte Suprema o del Tribunal Superior de Salvaguarda.

En relación a esto debe señalarse que la Corte Suprema de Justicia, al anular el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que disponía que su competencia "subsistiría" aun cuando el funcionario hubiera dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le imputase hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación; aclaró que la expresión de la ley no podía ser considerada como una expresión del significado y alcance de la norma constitucional, agregando:

"Esa afirmación sería exacta, si la Ley Orgánica se hubiera limitado a decir que «iniciado un proceso contra alguno de los ciudadanos en ejercicio de un alto cargo, la competencia de la Corte subsistirá aun cuando el acusado hubiere cesado en el desempeño de sus funciones», pues en tal caso, la Ley Orgánica sí estaría «simplemente» diciendo y determinando el significado y alcance de la correspondiente disposición constitucional dentro de una sana lógica jurídica".⁶²

c. *Situación jurídico-constitucional del enjuiciamiento en caso de que el Presidente de la República no renuncie a su cargo*

Si a pesar de que se haya iniciado el procedimiento para el enjuiciamiento del Presidente de la República, éste decide no renunciar a su cargo y como Presidente de la República, decide enfrentar la acusación, la situación jurídico constitucional del enjuiciamiento es diferente según que el Presidente de la República permanezca en ejercicio de su cargo hasta que el Senado autorice el enjuiciamiento, o según que el Presidente de la República se separe temporalmente del ejercicio del cargo antes de que el Senado autorice su enjuiciamiento.

a'. *Situación en el supuesto de que el Presidente permanezca en ejercicio de su cargo hasta que el Senado autorice su enjuiciamiento*

El primer supuesto de la situación jurídico-constitucional del enjuiciamiento del Presidente, se produce si éste decide permanecer en el ejercicio de su cargo de Presidente hasta tanto el Senado autorice su enjuiciamiento.

62. *Loc. cit.*

a". *El cumplimiento de las fases del procedimiento*

En este caso, de acuerdo con el artículo 215, ordinal 1º y 150, ordinal 8º de la Constitución, se deben cumplir las dos fases del procedimiento: la fase del antejuicio de mérito por ante la Corte Suprema, y si la Corte Suprema encuentra mérito para el enjuiciamiento, la fase política ante el Senado que debe pronunciarse sobre la autorización del enjuiciamiento.

De acuerdo con el artículo 150, ordinal 8º de la Constitución.

"Autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones".

Esta situación jurídica que deriva de la decisión del Senado, sin duda, se configura como una falta temporal del Presidente de la República, de carácter forzoso.

b". *La falta temporal forzosa del Presidente de la República*

La Constitución distingue, como se ha dicho, en cuanto al Presidente de la República, la falta absoluta de la falta temporal. En el primer caso, se trata de la pérdida de la investidura del cargo, lo que ocurre, por ejemplo, en caso de muerte o de renuncia. En el segundo caso, se trata de una separación del ejercicio del cargo, sin perder la investidura. La distinción entre separación absoluta de un cargo (falta absoluta) y separación del ejercicio del cargo (falta temporal), por otra parte, tiene fundamento constitucional en la regulación de las condiciones de elegibilidad para senadores y diputados al Congreso (Art. 140 de la Constitución).

En el caso del enjuiciamiento del Presidente de la República, la autorización del Senado para el enjuiciamiento, como se dijo, produce como efecto (además de que se pueda desarrollar el enjuiciamiento ante la Corte Suprema), que el Presidente de la República queda suspendido en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, en ese supuesto, el Presidente de la República no pierde su investidura, continúa siendo Presidente de la República pero suspendido del ejercicio de sus funciones. Se trata, en consecuencia, de un supuesto de falta temporal del Presidente de la República de carácter forzoso.

Como Presidente suspendido de sus funciones, por su pueblo, no puede gozar de ninguno de los honores, prerrogativas o privilegios que correspondan al ejercicio del cargo de Presidente: por ejemplo, honores protocolares; guardia de honor (Casa Milinar); gastos de representación; etc.

En el Código de Enjuiciamiento Criminal, al regularse el procedimiento en los juicios contra el Presidente de la República y otros altos funcionarios, se establece que la suspensión del ejercicio de sus funciones se produce una vez declarado con lugar el enjuiciamiento (Art. 363). En esta materia priva la Constitución, en cuanto a que la suspensión en el ejercicio del cargo es consecuencia de

la decisión del Senado (suspensión senatorial), y no de la decisión de la Corte. Sin embargo deben destacarse los efectos prácticos de la suspensión previstos en el Código, que en definitiva son los mismos:

“el funcionario acusado quedará suspenso de hecho e inhabilitado para desempeñar cualquier cargo público durante el juicio; siendo por consiguiente, nulo todo acto autorizado por dicho funcionario, desde que se le haya comunicado la suspensión e inhabilitación, tanto a él como a quien corresponda para los efectos del reemplazo legal” (art. 363 del Código de Enjuiciamiento Criminal).

La *ratio* de esta norma, según lo comentó Arminio Borjas, es que:

“La expresada suspensión que, como es sabido no se considera pena, es una necesidad impuesta por la fuerza de las cosas, pues no sólo redundaría en desmoro y menosprecio de la magistratura ejercida la imputación de delincuencia, sino que correría el peligro de que el funcionario encausado abusando de su autoridad y de su influencia hiciere nugatoria la acción de la justicia, o estorbase, por lo menos, la independencia y la imparcialidad requeridas en los encargados de administrarlas”⁶³.

c". La suplencia de la falta temporal forzosa

La Constitución no regula específicamente el modo de suplir la falta temporal forzosa ocurrida en el supuesto concreto de la suspensión del Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones en virtud de la autorización para su enjuiciamiento por el Senado.

Tratándose de una falta temporal, en todo caso, debe recurrirse a lo que establece el artículo 188 de la Constitución en relación a dichas faltas temporales:

“las faltas temporales del Presidente de la República las suplirá el Ministro que él mismo designe, y, en su defecto, la persona llamada a suplir las faltas absolutas según el artículo anterior...”.

El primer supuesto para suplir la falta temporal forzosa del Presidente, luego de la autorización del Senado para su enjuiciamiento, es de cumplimiento imposible, pues estando automáticamente suspendido en el ejercicio de sus funciones, no puede designar a ninguno de los Ministros para que lo supla.

En consecuencia, debe aplicarse el segundo supuesto para suplir las faltas temporales, es decir, que suplirá al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, “la persona llamada a suplir las faltas absolutas” según el artículo 187 de la Constitución. Por supuesto, es absolutamente claro que esta remisión del artículo 188 al 187 de la Constitución, no convierte la falta temporal en

63. *Exposición del Código de Enjuiciamiento Criminal*, Tomo III, 1947, p. 261.

una falta absoluta; lo único que indica la norma es que la falta temporal se suplirá por "la persona llamada a suplir las faltas absolutas" según el artículo 187.

En este caso, por tanto, el Presidente de la República no pierde su investidura, y la persona llamada a suplir la falta temporal forzosa del Presidente de la República, es la que las Cámaras Legislativas, dentro de los 30 días siguientes a la decisión del Senado, elijan en votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente.

Debe advertirse que tratándose de un supuesto de falta temporal, no se trata de que las Cámaras elegirán un *nuevo* Presidente por el resto del periodo constitucional, sino un Presidente encargado mientras dure la ausencia temporal.

En un supuesto como ese existiría, por tanto, un Presidente suspendido y un Presidente en ejercicio.

Además, conforme al mismo artículo 187 de la Constitución, mientras se elige y toma posesión la persona que las Cámaras han de designar como Presidente encargado, "se encargará de la Presidencia de la República, el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vicepresidente del mismo; y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia". En el caso de encargarse, por ejemplo, el Presidente del Senado de la Presidencia de la República, aquél no pierde su investidura de Presidente del Senado, por lo que durante el tiempo que esté encargado de la Presidencia de la República, conforme al artículo 138 de la Constitución y al Reglamento Interior y de Debates del Congreso lo suple en la Presidencia del Congreso el Presidente de la Cámara de Diputados. Esta encargaduría del Presidente del Senado de la Presidencia de la República, por otra parte es automática, *ex-constitutione*, y no requiere de formalidad alguna para que se haga efectiva.

d'. *La conversión de la falta temporal en falta absoluta*

La falta temporal forzosa del Presidente de la República como consecuencia de la suspensión senatorial, por supuesto, se convierte en falta absoluta si la Corte Suprema de Justicia, al concluir el enjuiciamiento, declara con lugar la acusación, en cuyo caso, queda inhabilitado para ejercer funciones públicas en caso de condena penal.

Por otra parte, conforme al artículo 188 de la Constitución:

"Si la falta temporal se prolonga por más de 90 días consecutivos, las Cámaras, en sesión conjunta, decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta".

Por tanto, en el supuesto de que el Senado autorice el enjuiciamiento del Presidente de la República, al quedar éste suspendido en el ejercicio de sus funciones, y elegido por las Cámaras, conforme

a lo indicado en los artículos 187 y 188 de la Constitución, un Presidente encargado para suplir la falta temporal; al prolongarse la misma por más de 90 días consecutivos a partir de la decisión del Senado, corresponde a las Cámaras en sesión conjunta adoptar la decisión política de deliberar y decidir si la falta temporal debe considerarse como una falta absoluta, en cuyo caso deben proceder a elegir "un nuevo Presidente por el resto del período constitucional". Por supuesto, en este caso, las Cámaras podrían elegir como nuevo Presidente a la persona elegida previamente como Presidente encargado.

Debe advertirse, así mismo, que el transcurso de los 90 días consecutivos no convierte automáticamente la falta temporal en falta absoluta ni las Cámaras estarían obligadas a tomar una decisión al respecto. Son las Cámaras en sesión conjunta las que pueden realizar una deliberación política y considerar que hay falta absoluta, por lo que bien podría considerarse que a pesar del transcurso del lapso mencionado, no la hay.

En el caso del enjuiciamiento de un Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia podría declarar sin lugar la acusación, en cuyo caso, cesaría la suspensión del ejercicio de sus funciones y podría reasumirlas, siempre que las Cámaras Legislativas no hayan decidido considerar que hay falta absoluta por el transcurso del lapso de 90 días. Estas circunstancias las tendrían que evaluar las Cámaras para considerar que el transcurso del lapso mencionado, configura o no una falta absoluta.

En este caso, sin embargo, habría que tener en cuenta los problemas constitucionales que podrían surgir en el caso de que las Cámaras Legislativas tomen la decisión de considerar que una falta temporal se convierta en falta absoluta. Por ejemplo, si por una enfermedad al inicio de un período constitucional, el Presidente de la República se encuentra inhabilitado de ejercer sus funciones por un largo período de tiempo, si las Cámaras Legislativas deciden considerar que hay falta absoluta, sin duda, la recuperación de la salud del Presidente de la República tiempo después, podría causar conflictos de hecho derivados de su pretensión de ejercer el mandato popular para el cual fue electo.

Por otra parte también podría plantearse la duda sobre la posibilidad de interpretar la norma de la última parte del artículo 188 de la Constitución, en tiempo presente, en el sentido de que si para el momento en que se produce la falta temporal existe la *certeza absoluta* de que ésta se prolongará por más de 90 días, entonces las Cámaras Legislativas podrían considerar que hay falta absoluta y nombrar un nuevo Presidente por el resto del período constitucional. Por ejemplo, esto se podría plantear en caso de una enfermedad que hubiera producido la muerte cerebral del funcionario que, por tanto, clínicamente fuera irreversible.

En caso de enjuiciamiento también podría plantearse la interrogante de si por el hecho de que normalmente los lapsos procesales

que deben cumplirse para ello, y estando al final de un período constitucional, las Cámaras Legislativas podrían considerar que hay falta absoluta. Sin embargo, en este supuesto la apreciación política de las Cámaras tendría que ser concluyente, de manera que quede descartada toda posibilidad de que, por ejemplo finalizado el sumario la Corte pudiera decidir el sobreseimiento de la causa antes de que finalice el período constitucional.

b'. *Situación en el supuesto de que el Presidente de la República se separe del ejercicio del cargo antes de que el Senado autorice su enjuiciamiento*

El segundo supuesto de la situación jurídico-constitucional del enjuiciamiento del Presidente, se produce si éste decide separarse temporalmente del ejercicio del cargo antes de que el Senado autorice su enjuiciamiento, para asumir su defensa. La Constitución no establece restricción alguna en cuanto a esta posibilidad, aun cuando se puedan formular argumentos sobre su conveniencia.

a". *La falta temporal*

En este supuesto se trataría de una falta temporal regulada en el artículo 188 de la Constitución.

Debe señalarse que el Texto Fundamental no define la falta temporal, por lo que debe considerarse como tal toda separación del ejercicio del cargo que no implique pérdida de la investidura.

Por ello, entre los supuestos de falta temporal del Presidente de la República, Orlando Tovar Tamayo incluye los siguientes:

"Por voluntad expresa del Presidente; por enfermedad física o mental transitoria; por acto de fuerza; por suspensión senatorial; por abandono voluntario de las funciones".⁶⁴

En la Constitución se prevé un solo mecanismo de control político sobre las faltas temporales del Presidente de la República, y es la potestad conferida a las Cámaras en sesión conjunta, de poder considerar, cuando la falta temporal se prolongue por más de 90 días consecutivos, que hay falta absoluta.

De resto, las faltas temporales implican la separación del ejercicio del cargo por el Presidente, sin perder la investidura, y ello puede ocurrir, por ejemplo, por voluntad expresa del Presidente o por enfermedad.

También podría considerarse como suficientemente justificativa de la situación de falta temporal, los casos de enjuiciamiento del Presidente de la República, cuando se separe del ejercicio del cargo para atender su defensa.

64. Véase "La subrogación presidencial en el Derecho Constitucional Venezolano", en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV, Caracas 1979, p. 2018.

En un supuesto como este puede o no considerarse políticamente conveniente; pero nada impide en la Constitución, que el Presidente se separe del ejercicio de su cargo, como falta temporal, para asumir su defensa antes de la decisión del Senado.

b". La suplencia de la falta temporal

En estos casos, tratándose de una falta temporal, conforme al artículo 188 de la Constitución, la misma la suplirá "el Ministro que él mismo designe".

En consecuencia, si el Presidente decide separarse del ejercicio de su cargo para atender su defensa, antes de que el Senado autorice su enjuiciamiento puede encargar de la Presidencia al Ministro que designe. Este Ministro puede ser un Ministro del Despacho Ejecutivo o un Ministro de Estado (Arts. 193 y 194 de la Constitución).

c". Efectos de la autorización del Senado para el enjuiciamiento en relación a la suplencia de la falta temporal

Si luego de separarse del ejercicio del cargo, y designar un Ministro encargado de la Presidencia, el Senado autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República, el único efecto jurídico-constitucional de dicha decisión es que "el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones" (Art. 150, ord. 8º Const.), lo que significa jurídicamente, que el supuesto de falta temporal (voluntaria) se convierte en falta temporal forzosa, lo que impide reasumir el ejercicio de las funciones presidenciales.

El Presidente de la República, como en estos casos no ha perdido su investidura, continúa siendo el Presidente de la República, pero sin poder ejercer sus funciones ni reasumirlas, mientras dure el juicio, y sólo podría hacerlo en el supuesto de que la Corte declarase sin lugar la acusación que originó el enjuiciamiento.

Debe señalarse que la Constitución no establece efecto alguno de la suspensión senatorial en relación a la situación de subrogación presidencial que se haya podido producir cuando el Presidente de la República se haya separado temporalmente del ejercicio de sus funciones, antes de que el Senado haya autorizado el enjuiciamiento. Es decir, nada regula la Constitución que pueda conducir a considerar que una vez que el Senado autoriza el enjuiciamiento del Presidente, debe cesar en el ejercicio de la subrogación presidencial el Ministro que había sido encargado de la Presidencia. Precisamente, esta ausencia de regulación fue la que llevó a Orlando Tovar Tamayo en 1979, en las conclusiones de su estudio sobre "La subrogación presidencial en el Derecho Constitucional Venezolano" a proponer que:

“Debe hacerse más claro que la suspensión senatorial produce efectos no sólo contra el Presidente sino contra el Ministro que éste hubiese encargado antes de ser notificado de dicha suspensión”.⁶⁵

Debe advertirse, que la finalidad de la norma que prescribe la suspensión del ejercicio de sus funciones del Presidente cuando el Senado autoriza su enjuiciamiento, es evitar que utilice sus poderes e influencia en relación con la Corte Suprema de Justicia, por lo que podría pensarse que ello lo podría hacer por intermedio del Ministro encargado de la Presidencia con motivo de su falta temporal formal. Sin embargo, no existiendo previsión constitucional alguna en esta materia —e independientemente de que sería deseable que se previera una regulación expresa a este respecto— nada autoriza en la Constitución a atribuir a la suspensión senatorial dicho efecto. La suspensión senatorial es, sin duda, una falta temporal del Presidente de la República, y la solución para la subrogación presidencial en esos casos, es la prevista para las faltas temporales, en el artículo 188 de la Constitución.

Precisamente, esta posibilidad jurídica de que se pueda declarar sin lugar la acusación contra el Presidente de la República, y que en consecuencia, éste pueda reasumir el ejercicio de sus funciones al cesar la falta temporal forzosa derivada de la suspensión senatorial, permite pensar que la mencionada suspensión senatorial no tiene que implicar un cambio de gobierno mediante la “suspensión”, también, del Ministro encargado de suplir la falta temporal. Nada autoriza en la Constitución, por otra parte, para pensar que el acto de nombramiento de un Ministro encargado, se extingue por “decaimiento” si el Senado autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República.

Lo que importa e interesa jurídicamente, como consecuencia de la falta temporal forzosa del Presidente, es que el Presidente de la República suspendido en el ejercicio de sus funciones, no use su autoridad y poder para influir en la Corte Suprema de Justicia; no que no pueda el Gobierno continuar las políticas gubernamentales en curso mientras dura el juicio, bajo la conducción de un Ministro encargado conforme al artículo 188 de la Constitución, ya que, en definitiva, tratándose de una falta temporal, el Presidente de la República no pierde su investidura.

Sin embargo, en este caso podría argumentarse que si la intención de la norma constitucional que atribuye a la decisión del Senado el efecto de suspender al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones (Art. 150, ord. 8º) fue que la ausencia temporal forzosa, en ese caso, no pudiera suplirse con la designación de un Ministro encargado, en virtud de que ello no lo podría hacer el Presidente luego de la autorización del Senado para su enjuiciamiento; entonces podría considerarse que si el Presidente se separa del ejercicio de sus funciones antes de la decisión del Senado y deja

65. *Loc. cit.*, p. 2021.

un Ministro encargado, ello podría implicar la intención de eludir el efecto que quiso la norma. En este caso, sin embargo, e independientemente de los razonamientos sobre la conveniencia política de que ello pudiese decidirse así, desde el punto de vista jurídico, en ausencia de un impedimento constitucional, la designación del Ministro encargado sólo podría cesar en su efectos si fuese anulada por la Corte Suprema de Justicia, en juicio de inconstitucionalidad; pero mientras ello no ocurra produciría todos sus efectos, no pudiendo pretenderse que luego de la autorización del Senado, habiéndose encargado previamente a un Ministro de la Presidencia por falta temporal del Presidente para atender su defensa, las Cámaras Legislativas pretendieran nombrar un Presidente encargado y mientras ello ocurra, el Presidente del Senado pretendiera encargarse de la Presidencia. Ello originaría un conflicto político de poderes con consecuencias gravísimas, por ejemplo, en el ejercicio de la Comandancia de las Fuerzas Armadas, que corresponde al Presidente de la República o a quien lo supla (Art. 190, ord. 3º de la Constitución).

d". La conversión de la falta temporal forzosa en falta absoluta

En estos casos de falta temporal forzosa por la imposibilidad del Presidente de la República de reasumir sus funciones, y estando por ejemplo, encargado de la Presidencia un Ministro designado, la falta temporal se convertiría en falta absoluta, si el Presidente de la República es condenado por la Corte Suprema, en cuyo caso entra en aplicación el artículo 187 de la Constitución. También puede entrar en aplicación el supuesto del artículo 187 de la Constitución, si la falta temporal se prolonga por más de 90 días consecutivos, a partir del nombramiento del Ministro encargado de la Presidencia, en cuyo caso, las Cámaras, en sesión conjunta podrían decidir si debe considerarse que hay falta absoluta.

Por tanto, en el supuesto de que el Presidente de la República se haya separado del ejercicio de su cargo antes de que el Senado autorice su enjuiciamiento, haya designado un Ministro encargado de la Presidencia, y el Senado haya autorizado su enjuiciamiento, las Cámaras Legislativas, conforme a lo indicado en los artículos 187 y 188 de la Constitución, si la falta temporal se prolonga por más de 90 días consecutivos contados a partir de la designación del Ministro encargado de la Presidencia, pueden en sesión conjunta adoptar la decisión política de deliberar y decidir si esa falta temporal debe considerarse como una falta absoluta, en cuyo caso, como ya se dijo, deben proceder a elegir un nuevo Presidente por el resto del período constitucional.

De la redacción del artículo 188 de la Constitución también podría plantearse la posibilidad de que las Cámaras Legislativas adopten su decisión de considerar que hay falta absoluta, aun antes de que transcurra el lapso de 90 días consecutivos señalados, cuan-

do al momento de deliberar exista la *certeza absoluta* de que la falta temporal se prolongará por más de ese plazo. Si bien, en principio, los lapsos procesales de un enjuiciamiento penal durarían mucho más de 90 días, lo cierto es que podría el juicio concluir luego del sumario, si se sobresee la causa. En caso de un enjuiciamiento, en consecuencia, no existiría la certeza absoluta de que la falta temporal se extendería por más de 90 días.

Debe advertirse, en todo caso, que el transcurso de los 90 días consecutivos, no convierte automáticamente la falta temporal en falta absoluta. Corresponde en este caso a las Cámaras, en sesión conjunta, deliberar y adoptar la decisión política de considerar que hay una falta absoluta, pudiendo, por supuesto, no considerarlo así.

En este caso del enjuiciamiento del Presidente, podría resultar que se declare sin lugar la acusación, en cuyo caso cesaría la suspensión del ejercicio de sus funciones y podría reasumirlas. Estas circunstancias las deberían evaluar las Cámaras para considerar que el transcurso del lapso mencionado, configura o no una falta absoluta, pues si consideran que hay falta absoluta, el ex-Presidente de la República absuelto, no podría entonces reasumir su cargo.

D. Los Ministros

a. *Los Ministros como órganos directos del Presidente de la República*

Los Ministros, de acuerdo a la Constitución, son los órganos directos del Presidente de la República (Art. 193), y como tales es a través de ellos que se ejecutan sus actividades políticas y administrativas; es decir, desde el punto de vista administrativo, son los órganos de ejecución de las políticas estatales.

Además, en su respectivo sector, son órganos de planificación, dirección y control de todas las actividades del sector.

De acuerdo con el artículo 195 de la Constitución, para ser Ministro, además de las condiciones generales establecidas en los artículos 111 y 112, para el ejercicio de funciones públicas, se requiere "ser venezolano por nacimiento, mayor de 30 años y de estado seglar".

b. *Clases de Ministros*

En Venezuela existen dos tipos de Ministros: los Ministros del Despacho Ejecutivo que son aquellos que tienen atribuida una organización ministerial propia; y los Ministros de Estado, o Ministros sin Cartera que no tienen a su cargo un despacho ejecutivo particular, aun cuando tienen igual rango que los Ministros y deben referendar los actos del Presidente.

La Constitución regula los Ministros sin cartera estableciendo sólo que tienen a su cargo, asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe y deben participar en el Consejo

de Ministros ⁶⁶; además, dice la Constitución que estos Ministros de Estado podrán tener a su cargo "las materias que les atribuyan las leyes". Por ello en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, se estableció una norma relativa a estos Ministros, en el sentido de que pueden ser nombrados para asesorar al Presidente en los asuntos que se les confíen ⁶⁷, y para coordinar los programas, servicios y dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el decreto de nombramiento. Esta ha sido una de las tareas fundamentales que se le ha encomendado a algunos de los Ministros de Estado.

En el periodo constitucional del 1969-1974 por ejemplo, se nombraron tres Ministros de Estado: uno para la Información, que tenía a su cargo la coordinación de la Oficina Central de Información, y otro el Ministro de Estado para la Vivienda a quien se le asignó la coordinación de varios organismos que tenían que ver con el desarrollo urbano y en particular, del Banco Obrero.

Igualmente se nombró al Ministro de Estado de la Juventud, Ciencia y Cultura que tenía por función coordinar muchos organismos disímiles en el campo del sector cultural, del sector de promoción social, la juventud y el campo científico, al cual se le adscribió el CONICIT.

Durante el período constitucional 1974-1979 se designaron otros Ministros de Estado y en 1976 la Ley Orgánica de la Administración Central reguló, por primera vez, esa tarea de coordinación a cargo de éstos.

Se nombró al Ministro de Estado para la Planificación con funciones de coordinación y con el nombramiento de Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN).

Se nombró hasta 1977, al Ministro de Estado para la Información a cargo de la OCI, organismo que se extinguió cuando se creó el Ministerio de Información y Turismo.

Asimismo, se nombró al Ministro de Estado para la producción básica y la coordinación de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, con funciones de coordinación de los entes de la Administración descentralizada.

Además se designaron los siguientes Ministros de Estado: para la Ciencia y Tecnología; para las Relaciones con el Congreso; para la Participación de la Mujer; para el Desarrollo de Oriente; para el Desarrollo de la Inteligencia; para la Planificación; y para el Fondo de Inversiones de Venezuela.

En 1984, se designaron los Ministros de Estado para la Planificación; para el Fondo de Inversiones de Venezuela; para la Cultura; para la Ciencia y Tecnología, y para la Corporación Venezolana de Guayana.

En 1989 se designaron los siguientes Ministros de Estado: para la Planificación; para el Fondo de Inversiones de Venezuela; para

66. Artículo 194.

67. Artículo 3.

la Ciencia y la Tecnología; para la Participación de la Mujer; para las Relaciones con el Congreso, y para la Corporación Venezolana de Guayana.

En 1993 se designaron los Ministros de Estado para la Descentralización; para la Corporación Venezolana de Guayana, para el Instituto de Comercio Exterior, y para Cordiplan.

Estos Ministros de Estado, participan en el Consejo de Ministros; asesoran al Presidente en los asuntos que éste les someta y refrendan los Decretos del Presidente, al igual que cualquier Ministro. Por tanto, aun cuando no tengan Despacho, tienen las mismas funciones que cualquiera de los Ministros.

c. *Los Ministros como órganos centrales de las políticas sectoriales*

Los Ministros, como órganos directos del Presidente de la República, tienen a su cargo la conducción de las políticas gubernamentales. Por ello, identificados los sectores de actividad pública, para alcanzar los fines de cada uno de ellos, todos los organismos que concurren a realizar actividades en el mismo sector deben integrarse bajo la dirección de un Ministerio, a cargo de un Ministro, que debe ser el órgano central o gobernador del sector respectivo y de las diversas instituciones, órganos ministeriales, institutos autónomos, empresas del Estado ejecutoras de las actividades públicas del sector.

Conforme a la reforma de la Administración ministerial realizada por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1986 y luego de 1995, siguiendo los lineamientos generales de las propuestas de reforma contenidas en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* de 1972⁶⁸, la distribución sectorial de la actuación ministerial es la siguiente:

a'. *Grupo de fines de política y administración general*

- | | |
|---------------------------------|-----------------------------------------|
| 1. Sector de Política Interior. | 1. Ministerio de Relaciones Interiores. |
| 2. Sector de Política Exterior. | 2. Ministerio de Relaciones Exteriores. |
| 3. Sector Defensa | 3. Ministerio de la Defensa. |
| 4. Sector Justicia. | 4. Ministerio de Justicia. |

b'. *Grupo de fines de desarrollo económico*

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------------------|
| 5. Sector Finanzas. | 5. Ministerio de Hacienda. |
| 6. Sector de Desarrollo Industrial. | } 6. Ministerio de Industria y Comercio. |
| 7. Sector Comercio. | |
| 8. Sector Turismo. | |

68. 2 Tomos, Caracas, 1972. Véase la Ley Orgánica en *Gaceta Oficial* N° 35.863 de 20-12-95.

- | | |
|----------------------------------------|--------------------------------------|
| 9. Sector de Hidrocarburos y Minería. | 7. Ministerio de Energía y Minas. |
| 10. Sector de Desarrollo Agropecuario. | 8. Ministerio de Agricultura y Cría. |

c'. Grupo de fines de desarrollo social

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 11. Sector Protección y Promoción Social. | 9. Ministerio de la Familia. |
| 12. Sector Desarrollo Cultural. }
13. Sector Educación. }
14. Sector de Asuntos Laborales. } | 10. Ministerio de Educación.
11. Ministerio del Trabajo. |
| 15. Sector de Seguridad y Previsión Social. }
16. Sector Salud. } | 12. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. |

d'. Grupo de fines de desarrollo físico y ordenación territorial

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 17. Sector Desarrollo Urbano y Vivienda. | 13. Ministerio de Desarrollo Urbano. |
| 18. Sector Transporte. }
19. Sector Comunicaciones. }
20. Sector de Recursos Naturales Renovables. } | 14. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
15. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. |

Conforme a esta distribución sectorial, el único Ministro sin responsabilidad sectorial es el Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República, el cual cumple funciones de coordinación gubernamental.

d. La responsabilidad de los Ministros

De acuerdo con el artículo 196 de la Constitución, los Ministros son responsables de sus actos, conforme a los artículos 46 y 121 de la Constitución y con lo previsto en las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. Además, de las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables los Ministros que hubiesen concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo.

e. Los Ministros y las Cámaras Legislativas

a'. La Memoria y Cuenta anual

Cada Ministro debe presentar a las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, dentro de los 10 primeros días de las sesiones ordinarias, una Memoria razonada y suficiente, sobre la gestión del

despacho en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año próximo. Deben presentar también la Cuenta de los fondos que hubieren manejado.

En cuanto a las Memorias correspondientes al último año del período constitucional, deberán ser presentadas dentro de los cinco primeros días siguientes a la instalación del Congreso (Art. 197).

b'. El papel de las Cámaras y la responsabilidad ministerial

Las Memorias y Cuentas de los Ministros deben ser analizadas por las Cámaras Legislativas; sin embargo, ningún pronunciamiento de éstas sobre dichas Memorias y Cuentas libera de responsabilidad al Ministro por los actos del respectivo Despacho. Por lo tanto, mientras no se haya consumado la prescripción, podrán aquéllos proceder a la investigación y examen de dichos actos, aun cuando éstos correspondan a ejercicios anteriores (Art. 198).

Por supuesto, en cuanto a la Cámara de Diputados, ella podría aprobar un voto de censura a los Ministros, conforme se indica en el artículo 153, ordinal 2º, con motivo del análisis que se haga de las Memorias y Cuentas.

c'. Derecho de palabra de los Ministros

De acuerdo al artículo 199 de la Constitución, los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y en sus Comisiones, y estarán obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan. Además, en el proceso de formación de las leyes, de acuerdo al artículo 170, los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes.

E. El Consejo de Ministros

a. Naturaleza de sus funciones

En Venezuela, los Ministros, reunidos por el Presidente en Consejo, forman un órgano deliberante que auxilia al Presidente en la toma de decisiones: el Consejo de Ministros⁶⁹, el cual no es un órgano que tenga poderes propios. En nuestro régimen presidencial, es el Presidente quien adopta las decisiones y puede hacerlo solo o en Consejo de Ministros, de allí que ésta sea una de las formas a través de las cuales actúa el Presidente.

En efecto, la Constitución, en el artículo 190, establece las atribuciones del Presidente y señala expresamente cuáles de ellas necesariamente tienen que ser ejercidas en Consejo de Ministros, es decir, decisiones que constitucionalmente es necesario que se discutan o deliberen en Consejos de Ministros. Estas son: declarar el

69. Artículo 193.

estado de emergencia (Ord. 6º); decretar la restricción o suspensión de garantías constitucionales (Ord. 6º); adoptar medidas extraordinarias para la defensa de la República y la integridad del territorio (Ord. 7º); dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera (Ord. 8º); convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (Ord. 9º); reglamentar las leyes (Ord. 10); decretar nuevos servicios públicos, en caso de urgencia (Ord. 11); negociar los empréstitos nacionales (Ord. 13); decretar créditos adicionales (Ord. 14); y celebrar los contratos de interés nacional (Ord. 15).

Además, muchas leyes especiales, tradicionalmente, vienen estableciendo una serie de materias que deben ser consideradas en Consejo de Ministros, pero debe entenderse, siempre, que se trata de la decisión del Presidente en Consejo de Ministros y no del Consejo de Ministros autónomamente considerado. Esto ha dado origen a que el Consejo de Ministros, en la actualidad, esté agobiado por el conocimiento de muchas materias que realmente no tendrían por qué ir a ese nivel de decisión.

b. *Miembros*

De acuerdo a la Constitución⁷⁰ y a la Ley Orgánica de la Administración Central⁷¹, el Consejo de Ministros está integrado por todos los Ministros como "órganos directos del Presidente de la República y reunidos integran el Consejo de Ministros". Los Ministros de Estado que no tienen Despacho asignado, participan igualmente del Consejo de Ministros. Los Ministros de Estado que no tienen Despacho asignado, participan igualmente del Consejo de Ministros⁷².

Aparte de los Ministros, el Gobernador del Distrito Federal es el único funcionario que tiene derecho a asistir al Consejo de Ministros, según lo establece el artículo 15 LOAC, y lo hace con derecho a voz pero sin voto. Sin embargo, pueden asistir otros funcionarios por invitación del Presidente de la República cuando la naturaleza o la importancia del asunto lo requiera y es frecuente que asistan algunos presidentes de Institutos Autónomos. Tanto de la Constitución⁷³, como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁷⁴ se prevé la posibilidad de que el Procurador asista al Consejo de Ministros cuando sea convocado por el Presidente; esto ha sido una práctica, y normalmente asiste al Consejo como asesor jurídico que es de la Administración Pública.

c. *Funcionamiento*

Siendo un órgano colegiado hay normas en la LOAC, destinadas a regular el funcionamiento del Consejo de Ministros: se exige un

70. Artículo 193.

71. Artículo 9.

72. Artículo 194.

73. Artículo 203.

74. Artículo 6.

quórum mínimo para actuar: las dos terceras partes de sus miembros, y sólo en caso de que el Presidente considere como urgente el asunto a tratar, podrá actuar con la mayoría absoluta de sus miembros ⁷⁵.

La Presidencia del Consejo de Ministros corresponde al Presidente de la República o al Ministro que éste designe y en este caso, para que las decisiones que se tomen adquieran validez, deben ser confirmadas por el Presidente de la República ⁷⁶. La Secretaría del Consejo de Ministros corresponde al Ministro de la Secretaría de la Presidencia (Art. 17), con tal motivo, en dicho Ministerio funciona una Oficina de Secretaría del Consejo de Ministros con las siguientes funciones: coordinar y supervisar los asuntos a discutirse en Consejo de Ministros; elaborar las actas de las reuniones del Consejo de Ministros y cuidar de las publicaciones que deban aparecer en la *Gaceta Oficial*.

Las reuniones del Consejo se realizarán con la periodicidad que el Presidente de la República determine, pero podrá convocar a reuniones extraordinarias cuando lo considere conveniente o cuando la urgencia de la materia lo requiera ⁷⁷.

Siguiendo la orientación del viejo Estatuto Orgánico de Ministerios, la Ley Orgánica de la Administración Central regula la forma como deben llevarse los asuntos del Consejo de Ministros y se le asigna al Ministro de la Secretaría de la Presidencia la centralización y coordinación, como Secretario del Consejo que es ⁷⁸, de todos los asuntos que han de llevarse a este organismo. Se establece, como requisito fundamental, la obligación del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, de comunicar con anticipación a los demás Ministros los asuntos que se van a tratar en el Consejo, así como de suministrarles la información necesaria. Sólo en casos de urgencia que serán determinados por el Presidente, se podrá prescindir de esta formalidad ⁷⁹.

De toda reunión del Consejo de Ministros debe levantarse un acta autorizada con la firma del Secretario, Ministro de la Secretaría de la Presidencia; acta que tiene la importancia de constituir una formalidad esencial para la existencia de las decisiones, pues de ella resultan las responsabilidades en las decisiones que adopte el Consejo de Ministros, ya que tanto la Constitución ⁸⁰ como la LOAC establecen la responsabilidad solidaria de los Ministros en las decisiones que se adopten en las sesiones en que ellos han concurrido, salvo que hayan hecho constar su voto adverso o negativo, o simplemente, hayan hecho salvar su voto, casos en los cuales habrá liberación de responsabilidad ⁸¹.

75. Artículo 14.

76. Artículo 9.

77. Artículo 14.

78. Artículo 18.

79. Artículo 12.

80. Artículo 196.

81. Artículo 16.

d. *Los Gabinetes Sectoriales*

Una innovación, fundamental en la Ley Orgánica de Administración Central, fue la institucionalización de los denominados Gabinetes Sectoriales, los cuales permiten reducir la sobrecarga que tiene el Consejo de Ministros debido a la cantidad de atribuciones que le son previstas por Leyes Especiales. Estos Gabinetes Sectoriales están integrados por Ministros con responsabilidades en un determinado sector, y deben ser presididos por el Presidente de la República o por el Ministro que éste designe. Son organismos de asesoramiento para proponer al Presidente acuerdos, políticas o decisiones, o pueden ser creados también para coordinar actividades correspondientes a varios Ministros o entes públicos ⁸².

Mediante Decreto N° 133 del 21 de mayo de 1979, se dictó el Reglamento sobre constitución y funcionamiento de los Gabinetes Sectoriales ⁸³, mediante el cual se establecieron Gabinetes Sectoriales para las siguientes áreas de actividad pública: Área de seguridad y defensa; Área de desarrollo económico; Área social; Área de educación y cultura; Área de ordenación del territorio. Este Decreto fue derogado por el Decreto N° 28 de 1984, en el cual se establecieron Gabinetes Sectoriales en las siguientes áreas: Aspectos de Política Interior y Seguridad; Asuntos de Política Exterior; Asuntos de Política Económica y Financiera; Asuntos de la Infraestructura Física y los servicios; y Asuntos Sociales, Científicos y Culturales. En 1989, por Decreto N° 68 se constituyeron los siguientes Gabinetes Sectoriales: de Asuntos de Política Interior y de Seguridad; de Asuntos de Política Exterior; de Asuntos de Política Económica y Social; de Infraestructura Física de los Servicios y de Coordinación de la Deuda Externa ⁸⁴. Posteriormente, ver Decreto N° 3.070 de 15-7-93, se establecieron los siguientes Gabinetes Sectoriales: Político, Económico-Social y de Infraestructura ⁸⁵.

4. LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL PARLAMENTO

A. La independencia frente al Parlamento

Hemos dicho que la primera característica del Régimen Presidencial es la independencia completa de la Presidencia de la República con respecto al Congreso o Parlamento, es decir, que el Presidente, como Jefe del Gobierno, y los Ministros no proceden ni dependen del Parlamento. En efecto, el Presidente se elige directamente por el pueblo, por votación popular universal, directa y secreta ⁸⁶, y los Ministros son de designación directa del Presidente,

82. Artículo 10.

83. *Gaceta Oficial* N° 31.739 de 21-5-79.

84. *Gaceta Oficial* N° 32.918 de 14-2-84 y *GO.*, N° 34.178 de 14-3-89.

85. *Gaceta Oficial* N° 35.265 de 2-8-93.

86. Artículo 183.

sin intervención del Congreso y no necesariamente provienen de este último. Por tanto, el Gobierno, en un sistema presidencial como el nuestro, no requiere de la confianza del Parlamento para poder gobernar, por lo que es admisible la existencia de Gobiernos minoritarios. En nuestro país tenemos una experiencia concreta de doce años, entre 1962 y 1974, de gobiernos minoritarios. Durante ese período, los Presidentes Betancourt, Leoni y Caldera tuvieron gobiernos minoritarios, en el sentido de que no contaron con la confianza del Parlamento, por no tener mayoría en el Congreso, llegando a tener el Gobierno al final de 1973 un respaldo parlamentario de cerca del 20 por ciento. Esta situación, si bien es inconveniente para la Administración, no afecta la permanencia del Gobierno. En todo caso, en un sistema parlamentario ella sería imposible, pues en él no hay gobierno sin mayoría en el Congreso, es decir, sin confianza del Parlamento, por lo que la pérdida de esta confianza provoca la caída del gobierno.

B. Las interferencias del Parlamento

Ahora bien, aun cuando existe esta independencia del Presidente en relación al Congreso, hemos calificado nuestro sistema de gobierno como un "sistema presidencial con sujeción parlamentaria", lo cual se manifiesta tanto por la interferencia del Parlamento en el ejercicio de muchas funciones políticas y administrativas, como en la participación de los órganos del Ejecutivo en actividades del Congreso.

En efecto, si bien no se requiere el voto de confianza del Parlamento para la permanencia del Gobierno en sí, en el caso de un Ministro en particular, la pérdida de la confianza del Parlamento con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, puede acarrear la remoción de su cargo según lo previsto en la Constitución. En efecto, el artículo 153, ordinal 2º del Texto Fundamental le atribuye a la Cámara de Diputados: "Dar voto de censura a los Ministros. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro...".

Por otra parte, la Constitución consagra otras interferencias concretas del Parlamento en el ejercicio de la función administrativa y de gobierno del Ejecutivo: Corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo el nombramiento de los funcionarios, pero para ciertos funcionarios se requiere la autorización del Senado, tal como sucede con el Procurador General de la República y los Jefes de Misiones Diplomáticas permanentes⁸⁷. La Administración y el Presidente de la República pueden, en principio, celebrar libremente los contratos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones, sin em-

87. Artículo 190, ordinal 16.

bargo, los contratos de interés nacional requieren de la aprobación del Congreso⁸⁸, salvo aquellos que sean necesarios para el normal desenvolvimiento de la Administración.

En materia de administración presupuestaria, el Ejecutivo no puede hacer gasto alguno del Tesoro que no esté previsto en la Ley de Presupuesto⁸⁹; ni decretar créditos adicionales al Presupuesto, sin previa autorización de las Cámaras⁹⁰. En cuanto a las operaciones de Crédito Público, éstas no se pueden realizar sin autorización legislativa, lo cual debe hacerse mediante ley especial que autorice la operación⁹¹. La Constitución consagra, también, la injerencia del Senado en la función de gobierno cuando dentro de sus atribuciones⁹² está la de autorizar al Ejecutivo para enajenar bienes inmuebles: autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior y la salida del Presidente de la República del territorio nacional.

En los casos de medidas de carácter político que adopte el Presidente, tales como decretar el estado de emergencia, o la restricción o suspensión de garantías constitucionales, el decreto debe ser sometido a consideración del Congreso y éste puede decidir la revocación de las medidas adoptadas⁹³. En materia de orden público el Ejecutivo está autorizado, por la Constitución, en aquellos casos en que existan fundados indicios para temer a trastornos en el orden público, a adoptar medidas de detención o confinamiento a fin de evitar que se produzcan los hechos. Adoptadas las medidas deben ser sometidas a la consideración del Congreso, quien puede declararlas injustificadas, en cuyo caso dichas medidas deben cesar de inmediato⁹⁴.

Por último, la injerencia de mayor importancia del Congreso la consagra el artículo 139 de la Constitución al establecer que: "El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución". De forma tal que el Congreso cumple una función fundamental, además de su función legislativa, la cual es la función de control sobre la Administración Central y la descentralizada: institutos autónomos y empresas del Estado.

Esta función de control se ve complementada con lo establecido en el artículo 160 de la Constitución, según el cual los cuerpos legislativos o sus comisiones pueden realizar las investigaciones que consideran convenientes; y los funcionarios de la Administración Pública y de los institutos autónomos, así como también los particulares están obligados a comparecer ante los cuerpos legislativos y suministrarles la información y los documentos que éstos soliciten.

88. Artículo 126.

89. Artículo 227.

90. Artículo 190, ordinal 14.

91. Artículo 231 y Ley Orgánica de Crédito Público.

92. Artículo 150, ordinales 2º, 4º, 6º

93. Artículos 240 a 243.

94. Artículo 244.

C. La participación ejecutiva en las funciones normativas

Por otra parte, en nuestro sistema presidencial, los miembros del Ejecutivo Nacional, como se ha visto, pueden participar en cierta forma en las funciones normativas a cargo del Parlamento.

En efecto, los Ministros tienen derecho de palabra en el Congreso, lo cual es un elemento propio del parlamentarismo establecido en nuestra Constitución⁹⁵. Asimismo, el hecho de que el Presidente y los Ministros tengan que rendir cuenta anual al Congreso⁹⁶, constituye otro elemento del parlamentarismo presente en nuestro sistema presidencial. Por otra parte, aun cuando el Congreso posee la potestad legislativa, el Gobierno tiene la iniciativa legislativa⁹⁷ y los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes⁹⁸. A la iniciativa legislativa que se le otorga al Ejecutivo se le establecen ciertas limitaciones constitucionales de forma tal que respecto de los proyectos de Ley de Presupuesto y de leyes relativas al régimen tributario, su discusión sólo puede iniciarse en la Cámara de Diputados⁹⁹.

Con respecto al proyecto de Ley de Presupuesto, su iniciativa corresponde exclusivamente al Ejecutivo Nacional, por lo que no puede el Congreso elaborar un proyecto de Ley de Presupuesto; y en cuanto a la aprobación de esta Ley, el Congreso tiene una limitación constitucional, la cual es, hasta cierto punto la única limitación constitucional a la soberanía del Parlamento, y es que éste no puede autorizar gastos que excedan la estimación de ingresos presentada por el Ejecutivo; pueden variarse las partidas y pueden aumentarse o disminuirse los montos de las partidas sin variar el monto global en relación a la estimación de ingresos¹⁰⁰.

Por último debe señalarse, que hay otras formas de interrelación entre el Gobierno y el Parlamento. En efecto, como se dijo, los miembros del Gobierno no tienen que ser necesariamente miembros del Parlamento como sucede en los regímenes parlamentarios; sin embargo, los Diputados y Senadores pueden aceptar, sin perder su investidura, cargos de Ministros, Secretario General de la Presidencia, Gobernador, Jefe de misión diplomática o Presidente de Instituto Autónomo, aunque para desempeñarlos deben separarse de la Cámara¹⁰¹.

Otra forma en que se manifiesta la interrelación Gobierno-Parlamento, es la incompatibilidad de ciertos cargos con la elección como miembro del Parlamento exigiéndose la separación absoluta del cargo tres meses antes de la elección¹⁰².

95. Artículo 199.

96. Artículos 191, 197.

97. Artículo 165, ordinal 1º

98. Artículo 170.

99. Artículo 153, ordinal 1º

100. Artículo 228.

101. Artículo 144.

102. Artículo 140.

D. La sujeción parlamentaria

Ahora bien, del bosquejo anterior de las bases constitucionales de la forma de gobierno venezolano, se deduce que la misma se ubica dentro de las formas presidenciales, pero con una gran sujeción parlamentaria. Esta forma es el resultado de una larga evolución constitucional que se ha acentuado sólo en los textos posteriores a 1947; sin embargo, es sólo a partir de 1958 y en particular, después de la promulgación de la Constitución de 1961, que ha sido real y auténticamente ensayada. En este sentido, cualquier análisis de la forma de gobierno de Venezuela que se refiera a cualquier período de nuestra historia hasta 1958, no pasa de ser un análisis histórico y, por supuesto, muy alejado de la realidad actual. En este sentido, por ejemplo, el enfoque de Lambert, al aplicar a América Latina su criterio de régimen "predominantemente presidencial" no tiene total vigencia en Venezuela¹⁰³, pues como hemos dicho, nuestro sistema es presidencial con sujeción parlamentaria.

En efecto, en Venezuela, como hemos señalado, los poderes del Presidente de la República no son ilimitados en su contenido, sino que además de existir una reserva legislativa amplísima del Congreso, en el ejercicio de sus propias atribuciones, tal como se ha señalado, el Presidente se ve sometido a innumerables autorizaciones o aprobaciones legislativas. Por otra parte, en Venezuela el Presidente no puede imponer a las Cámaras la sanción de las leyes que él desee, característica esta del régimen de preponderancia presidencial¹⁰⁴, sino, al contrario, en los últimos años el Congreso ha rechazado con frecuencia leyes propuestas por el Poder Ejecutivo y ha aprobado leyes no requeridas por éste, inclusive, a pesar del veto del Presidente de la República¹⁰⁵. En un sistema como el venezolano actual, por tanto, no puede hablarse ni de "presidencialismo", de acuerdo con la terminología latinoamericana tradicional, en la cual el Poder Legislativo es generalmente maleable a las orientaciones del Ejecutivo y raramente muestra una independencia efec-

103. Véase Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 253 y ss.; 320 y ss.; 359 y ss.; y Federico Gil, *op. cit.*, p. 74. En sentido contrario, véase Pierre Gilhodes, "Venezuela: Trois dans de Democratie Chretien", *Notes et Etudes Documentaires* (La Documentation Française), Nos. 3.935-3.936, 25 octubre 1972, pp. 13 y 14; David Eugene Blank, *Politics in Venezuela*, Boston, 1973, p. 251; y J. G. Andueza, "Introducción a las Actas", *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Actas de la Comisión Redactora del Proyecto, Caracas, 1971, Tomo I, Vol. I, pp. XXVI y ss.

104. Cfr. Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 318.

105. Es de recordar el procedimiento de veto y la acción ante la Corte promovida por el Presidente de la República para impedir a sanción de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1969. Véase *G. O.* 1.331, Extr. de 13-9-69. Más recientemente, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público fueron devueltas al Congreso por el Presidente de la República, antes de su promulgación.

tiva¹⁰⁶. Al contrario, hace una década, puede decirse que buena parte de la legislación petrolera, en particular la ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las concesiones de hidrocarburos de 1971, fue no sólo una iniciativa del Congreso sino que fue discutida y aprobada sin criterio oficial definido de parte del Ejecutivo. Por tanto, la opinión generalizada de que en los sistemas latinoamericanos los poderes del Presidente de la República no son limitados en cuanto a su extensión sino en cuanto al tiempo de duración de sus funciones¹⁰⁷, no es en absoluto aplicable al sistema venezolano actual, así como a varios otros de los sistemas de gobierno de América Latina.

En este campo, como en muchos otros, estimamos que las generalizaciones frecuentes expresadas sobre las instituciones políticas latinoamericanas, no sólo son peligrosas sino muchas veces erradas. En efecto, en cuanto al denominado sistema de preponderancia presidencial que se atribuye en general a América Latina, en realidad, el mismo no es otra cosa que el resultado de la larga historia dictatorial y caudillista de nuestros países. Señalar, sin embargo, que el sistema venezolano de forma presidencial de gobierno, es "presidencialista" o de "preponderancia presidencial" sin sujeción parlamentaria, por el hecho de que durante toda nuestra historia política anterior a 1958, con la sola excepción del período 1945-1948, el país estuvo sometido a dictaduras o autocracias, es no sólo distorsionar la realidad actual, al desconocérsela, sino atribuir a situaciones, muchas veces *de facto*, carácter institucional permanente. Ciertamente que los sistemas de gobierno de las largas dictaduras y autocracias que tuvo Venezuela durante el siglo pasado y la primera mitad del presente, eran de régimen presidencialista o de preponderancia presidencial, pero ello no ha sido así porque estuviere establecido en Constitución alguna, sino por la autoridad del dictador, del autócrata o del caudillo. Al contrario, establecido en Venezuela el régimen representativo a partir de 1958, ha quedado evidenciado cuán teórico es el calificativo de presidencialismo latinoamericano tan aplicado al país, y cuán alejada está la preponderancia presidencial sobre el Congreso. La realidad de varios lustros de ejercicio democrático en Venezuela a partir de 1958, ha demostrado realmente otra cosa: que sin el respaldo o apoyo del Congreso es muy difícil gobernar. El sistema presidencial de gobierno, conforme al modelo norteamericano, ha adquirido ahora en Venezuela su real expresión: es un sistema de contrapeso de poderes y no de conjunción de los poderes como puede serlo el sistema parlamentario. La deformación del régimen "presidencial", atribuido a América Latina, conforme a la experiencia venezolana, no era más que una deformación fáctica por la existencia de tantos dicta-

106. Tal como lo sostiene Federico Gil. *op. cit.*, pp. 74 y 75.

107. Véase por ejemplo, J. Y. Calvez, *Aspects Politiques et Sociaux des pays en voie de développement*, Paris, 1971, p. 69; Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 22.

dores y caudillos en ejercicio del gobierno en nuestra historia política, y en absoluto, de carácter institucional.

5. EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema parlamentario, tal como se señaló, es un sistema de cooperación completa de los poderes en el ejercicio del gobierno, en el sentido de que el Gobierno emana del Parlamento y para realizar su labor debe contar con la confianza del Parlamento. El sistema presidencial, al contrario, es de independencia y de contrapeso de Poderes, en el cual el sistema de freno y balance entre los Poderes adquiere toda su efectividad, ya que ambos Poderes, el Legislativo y Ejecutivo, reciben su mandato directamente del pueblo por la vía electoral. Pero en uno y otro sistema de gobierno, ¿cómo realmente se asegura la estabilidad de este último, es decir, cómo se logra la confianza del Parlamento, en el primer caso, y el respaldo del Congreso, en el segundo caso? En este campo, el papel del sistema electoral también es decisivo: si los sistemas de gobierno parlamentario o presidencial están acompañados de un sistema electoral mayoritario —es el caso de los sistemas británico y norteamericano—, la estabilidad política está más asegurada que si estuvieran acompañados de un sistema electoral minoritario o de representación proporcional. La comparación de sistemas parlamentarios estables e inestables lo confirma: el sistema francés de la IV República posterior a la Liberación, fue un sistema parlamentario inestable, pues el gobierno no tenía asegurada una mayoría en la Asamblea, producto de la ausencia de un sistema electoral mayoritario; al contrario, el sistema parlamentario británico, ha estado acompañado siempre de un sistema electoral mayoritario, lo que le permite al gobierno tener un respaldo mayoritario del Parlamento y gozar de la confianza del mismo, hasta el punto de que si la misma se pierde, las elecciones generales que sucedan a la disolución del Parlamento vuelven a asegurar la mayoría del nuevo gobierno.

Asimismo, la comparación de los sistemas presidenciales estables e inestables también confirma la influencia política del sistema electoral: el sistema presidencial norteamericano y el francés de la V República, son, sistemas políticos estables porque el sistema electoral asegura al Presidente de la República mayoría en el Congreso o la Asamblea Nacional, que le permite conducir la vida política del país y reduce los conflictos entre los Poderes; al contrario, los sistemas presidenciales latinoamericanos —cuando los mismos se han aplicado efectivamente en régimen representativo y no en dictaduras—, generalmente han sido sistemas políticos inestables, porque no han estado acompañados de un sistema electoral mayoritario, sino al contrario, de representación proporcional, que no sólo no asegura en general al Presidente de la República, un respaldo mayoritario en el Congreso, sino que aumenta la posibilidad de los

conflictos de Poderes. La excepción fundamental a esta generalización sobre América Latina la ha constituido el sistema presidencial mexicano, precisamente porque conforme al modelo norteamericano, dicho sistema presidencial se ha acompañado de un sistema electoral mayoritario que asegura un respaldo parlamentario adecuado al Presidente de la República¹⁰⁸.

Ahora bien, en un sistema presidencial como el establecido en la Constitución de 1961 en Venezuela, y que, como se verá, está acompañado de un sistema electoral minoritario que no asegura necesariamente mayoría de respaldo al Presidente de la República, no sólo ha habido conflictos entre los Poderes sino que muchas veces el sistema de coaliciones de partidos se ha hecho indispensable para poder gobernar¹⁰⁹. Tal fue la situación existente en la vida política venezolana en la década de los sesenta y hasta 1974¹¹⁰.

A pesar del tantas veces comentado carácter ejecutivo o presidencialista del sistema presidencial venezolano, lo cierto es que sin un respaldo mayoritario del Congreso, el Presidente de la República no puede gobernar adecuadamente o su ejercicio se torna sumamente difícil¹¹¹, por la necesidad de lograr mayorías mediante coaliciones o acuerdos parlamentarios de carácter temporal o permanente. El sistema, realmente, es un sistema presidencial de sujeción parlamentaria y el mismo se ha ensayado hasta la saciedad en América Latina, habiendo fracasado en la gran mayoría de los casos. Por su parte, los Presidentes y sus gobiernos en la mayoría de los casos, se han visto imposibilitados de llevar adelante la ejecución de los programas sometidos al electorado, tal como ha sucedido en Chile¹¹² y se han debatido, como lo advierte Furtado respecto al Brasil, en una lucha permanente entre los líderes del Ejecutivo, sometidos a las presiones de las masas por sus promesas electorales, y el Congreso, que se convierte en el centro de poder de las clases dirigentes tradicionales¹¹³. De esta lucha permanente, la historia política latinoamericana muestra como resultado, la intermitente y cíclica irrupción militarista con sus impredecibles resultados: régimen militar del tipo clásico, como los de Brasil después de 1964 y de Argentina y Uruguay; régimen de corte fascista, como el de Chile

108. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma... cit.*, capítulos 8 y 9.

109. *Idem*, capítulo 10.

110. *Idem*, capítulo 11.

111. Cfr. J. C. Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos", *Politeia*, N° 1, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1972, p. 225.

112. Véase las referencias al caso chileno en F. Hermens. "Constitutionalism, Freedom and Reform in Latin America", en F.B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 107. Más recientemente, véase H. Zemelman and Patricio León. "Policial Opposition to the Government of Allende"; y H. E. Bicheno, "Anti-Parliamentary Themes in Chilean History: 1920-1970", en Kenneth Medhurst (ed.), *Allende's Chile*, London, 1973, pp. 73 y ss. y 97 y ss., respectivamente.

113. Véase C. Furtado, "Political Obstacle to Economic Growth in Brasil", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1965, p. 158.

a partir de 1973; o régimen militar de tipo nacionalista-nasserista como el del Perú después de 1968, donde los militares hicieron bastante más, en materia de reformas sociales y económicas, que lo que el régimen representativo presidencial parlamentario que lo precedió, con sus partidos pudieron realizar¹¹⁴.

El reto en América Latina, y en Venezuela en particular, está entonces en la superación institucional de las fallas y debilidades del sistema presidencial de sujeción parlamentaria, el cual por los efectos del sistema electoral de representación proporcional no sólo ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente las exigencias del desarrollo, sino que ha permitido la permeabilidad de las asambleas representativas a los grupos de intereses y de presión de toda índole¹¹⁵. El caso de Venezuela hasta 1974, en este sentido, fue evidente; y si con motivo de la polarización político-electoral que se acentuó a partir de 1973, los gobiernos han tenido, en general, una sólida mayoría parlamentaria, ello se logró, no por la reforma institucional que el sistema político requería, sino como un correctivo que el mismo electorado impuso a las debilidades del sistema¹¹⁶, aun cuando no aprovechado por los propios gobiernos.

6. LA SUPERACION DEL SISTEMA DE CONTRAPESOS

En base a lo anterior, estimamos que se impone la superación de los conflictos permanentes entre el Congreso y el Presidente de la República y, en este sentido, la institucionalización del logro de una mayoría parlamentaria para el gobierno como las que se han producido a partir de 1973, pues aquellos conflictos, aparentemente a lo que conducen es a impedir que el gobierno actúe¹¹⁷. Frente a las exigencias del desarrollo, es claro que el cuerpo deliberante conformado por diversos y algunas veces anárquicos grupos minoritarios, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar, y un Poder

114. De allí la lección que la recién instaurada democracia peruana debe sacar de las situaciones precedentes.

115. Tal como J. Lambert lo ha indicado "en países en los cuales las exigencias del desarrollo implican la adopción de decisiones que están llamadas a transformar la estructura social y a lesionar intereses y creencias de una parte importante de la población, se puede dudar que sea posible a un gobierno conducir una política eficaz, si la separación de poderes debiera ser respetada y si el Congreso tuviera la plena libertad de rechazar al Presidente la legislación que éste desea o de imponerle otra", *op. cit.*, p. 20.

116. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma... cit.*, capítulos 9, 10 y 11.

117. J. G. Andueza, al respecto y citando a J. Story, señala que "la lucha contra la pobreza exige mucha energía. La dispersión del poder o su debilitamiento puede originar un estancamiento peligroso. Un Poder Ejecutivo débil —dice Story— lleva consigo una administración débil, y una administración débil es una mala administración; luego, un gobierno mal administrado por bueno que parezca en teoría es siempre en la práctica un mal gobierno", en "El Presidente de la...", *loc. cit.*, p. 162.

Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción ¹¹⁸.

En Venezuela, por tanto, los efectos negativos e inmovilizadores del sistema presidencial de sujeción parlamentaria deben ser superados, como única condición en el campo de las instituciones políticas, para que el país pueda realmente incorporarse al proceso de desarrollo, en una vía realmente democrática; y así bien, con motivo de las elecciones de 1973 y luego, de las de 1983 dichos efectos fueron superados, como lo hemos señalado, ni la polarización política es un fenómeno necesariamente permanente ni puede decirse que después de 1973 ha surgido en Venezuela un sistema bipartidista ¹¹⁹. La realidad de las elecciones de 1978, por ejemplo, mostró la continuación de la tendencia bipartidista, pero sin que el partido de gobierno hubiera obtenido mayoría parlamentaria. Por ello, estimamos que las instituciones políticas deben autorreformarse e institucionalizar para el futuro el aseguramiento de que los gobiernos tendrán mayoría en el Congreso, es decir, tendrán posibilidad de gobernar.

La superación institucional de los efectos negativos e inmovilizadores del sistema presidencial con sujeción parlamentaria originados por la conformación del gobierno mediante un sistema electoral minoritario (representación proporcional) y de un sistema multipartidista, en esta forma, puede conducirse por dos vías distintas. Por una parte, mediante la transformación del sistema electoral de representación proporcional y, por tanto, de carácter minoritario actualmente existente, que no asegura necesariamente al gobierno un respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas, sobre lo cual ya hemos insistido ¹²⁰. Si bien el sistema de coaliciones de partidos puede decirse que ha funcionado en Venezuela ¹²¹, salvo en la última década a partir de 1974, ello es cierto en cuanto a que se mantuvo y sobrevivió, pero no en cuanto a que dio los resultados que los gobiernos habían querido, ni en cuanto a que sirvió para que se adoptaran las audaces decisiones que estaba requiriendo el proceso de desarrollo en Venezuela. Ciertamente, que dicho sistema de coaliciones de partido, producto del sistema electoral minoritario configuró el establecimiento de unas reglas de juego por los partidos políticos más importantes; pero de la mesa de juego, en términos generales, quedó excluida la mayoría de la población del país:

118. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 31.

119. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulos 9 y 11. Cfr. J. Rodríguez Iturbe, *Polarización y Bipartidismo en las elecciones de 1973*. Caracas, 1974. Orlando Alborno, *Desarrollo Político en Venezuela*, Caracas, 1974, p. 93. Domingo A. Rangel, "Las Elecciones: una lección para la izquierda" en F. Alvarez y otros, *La Izquierda Venezolana y las Elecciones del 73*, Caracas, 1974, pp. 213 y ss.

120. Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulo 9. Cfr. J. G. Andueza, "Introducción a las Actas", loc. cit., p. XXVIII.

121. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, pp. 223 y 259; J. C. Rey, loc. cit., pp. 225 y 229.

la mayoría marginal y pobre¹²². En todo caso, la transformación del sistema electoral en un sistema mayoritario o en el cual se atenuen los efectos negativos de la representación proporcional¹²³, acompañado de las reformas necesarias para lograr una efectiva participación política sobre todo en el ámbito regional y municipal¹²⁴, aseguraría no sólo la formación permanente de gobiernos de mayorías, sino un respaldo mayoritario del Congreso al Poder Ejecutivo, para poder llevar adelante una política de desarrollo económico y social. Un sistema presidencial, en esta forma, por la mayoría parlamentaria que respaldaría al Presidente, como fue el que se originó en las elecciones de 1973¹²⁵ y luego en 1983, no se caracterizaría por originar un conflicto entre los Poderes del Estado, sino que provocaría una colaboración efectiva entre ellos, adquiriendo, en esta forma, plena vigencia el mandato constitucional venezolano: "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaboran entre sí en la realización de los fines del Estado"¹²⁶. Esta colaboración, insistimos, sólo es posible, en forma estable y permanente, cuando el sistema político venezolano provoque formas de colaboración entre sus instituciones, y al contrario, será sumamente difícil o de conformación circunstancial —como en las elecciones de 1973 y 1983— con instituciones políticas, que en lugar de buscar la indispensable colaboración entre sí para la consecución de los fines de desarrollo de la sociedad venezolana, parecerían estar conformadas para estar en una posición de conflicto casi permanente¹²⁷. Por tanto, una de las fórmulas de atenuar dichos conflictos en el sistema presidencial de sujeción parlamentaria, es asegurándole al Presidente de la República una mayoría en el Parlamento, lo cual sólo puede lograrse en situaciones normales —en ausencia de polarización—, mediante un sistema electoral mayoritario o de efectos minoritarios atenuados, y, al contrario, de muy difícil logro con un sistema de representación proporcional absoluto¹²⁸.

122. Si bien la mesa de juego estaba llena de jugadores (partidos políticos, grupos de presión), para utilizar la expresión de Lodge, casi el 80 por ciento del pueblo no tenía puesto dónde sentarse y su acceso al juego no sólo era difícil, sino muchas veces imposible. Véase G. Lodge, *Engines of Change*, New York, 1970, pp. 77 y 78. Por supuesto que a partir de 1974 y luego de 1984, con un gobierno de mayoría en el Congreso, el reto estaba en lograr que la gran mayoría pudiera sentarse en la mesa de juego, y en que las reformas sociales y económicas urgentes que el país necesitaba, pudieran realizarse. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, cit., capítulo 11.
123. Cfr. J. G. Andueza, "Introducción a las Actas", loc. cit., p. XXVIII.
124. Véase lo indicado en pp. 100 y ss., Tomo II.
125. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulo 11.
126. Artículo 118.
127. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulos 9 y 11.
128. En este sentido, J. G. Andueza, ha observado que en Venezuela la Constitución no ha previsto mecanismos que solventen "los conflictos que pueden suscitarse entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso en la deter-

7. EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO

Pero los inconvenientes derivados de un sistema presidencial con sujeción parlamentaria, y que pueden conducir al inmovilismo del Poder Ejecutivo, también pueden ser superados, ampliando el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo por la limitación de las competencias reguladoras del Parlamento, y la adopción, por dicha institución, de leyes de bases o enmarcadoras o contentivas de principios generales, y la ampliación consecuente de las potestades reglamentarias o de legislación delegada del Ejecutivo¹²⁹. En este sentido, puede decirse que en los últimos años ha constituido una tendencia universal, el refuerzo de facultades al Poder Ejecutivo en los países del mundo desarrollado¹³⁰, por supuesto, con su contrapartida de controles jurisdiccionales y de sumisión a la legalidad¹³¹, y dicha tendencia aparece como cada vez más necesaria cuando las sociedades tienen por delante el complejo camino de su incorporación a un proceso de desarrollo, por el tipo de medidas, muchas veces ágiles y audaces, que el Estado debe asumir para satisfacer las expectativas de los pueblos¹³². Frente a esta tendencia, es evidente que los países en vías de desarrollo quizás son los que más requieren de este refuerzo de los poderes Ejecutivo, claro está, dentro de un régimen democrático, precisamente para que la democracia sea efectiva. Frente a esta situación, aquellas reacciones contra

minación de la política nacional, ante la negativa del Congreso a aprobar la legislación necesaria para poner en marcha el programa de gobierno, o ante la rebeldía del Congreso a respaldar al Ejecutivo Nacional, el Presidente de la República carece de poderes. Tal vez la facultad de disolver las Cámaras en estos casos podría dar un remedio útil", "El Presidente de la...", *loc. cit.*, p. 164.

129. Recuérdese que la superación de la inestabilidad política institucionalizada de la IV República Francesa, no sólo fue posible por el establecimiento de una forma presidencial de gobierno con un sistema electoral mayoritario en 1958, sino mediante la aplicación del poder reglamentario del Presidente de la República y la delimitación de la reserva legal de la Asamblea Nacional.
130. Cfr. en particular, Paul M. Gaudemet *Le Pouvoir Executiv dans les Pays Occidentaux*, París, 1968, p. 110.
131. Cfr. Guy Braibant, Nicole Questian, Céline Weiner, *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens (Etude Comparative)*, París, 1973.
132. En 1968, al surgir una serie de propuestas en relación a la Reforma del Estado, señalábamos lo siguiente: "La reestructuración de estos niveles superiores de la Administración, pretende fundamentalmente, la reafirmación de la *primacía del Ejecutivo* frente a las otras instituciones políticas, mediante la atribución de poderes y mecanismos que aquél requiere para ejercer eficazmente su tarea en el gobierno y administración modernamente concebidas. Tiende asimismo dicha reestructuración a precisar los mecanismos de control del Parlamento. En todo caso, la reafirmación del fortalecimiento del Ejecutivo, en esta forma es condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo, que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas, y muchas veces audaces". Véase Allan R. Brewer-Carias, *Una Revolución para el desarrollo*, *cit.*, p. 36.

los gobiernos dictatoriales que llevaron a muchos de nuestros constituyentes a limitar cada vez más los poderes del Ejecutivo y a ampliar los del Poder Legislativo¹³³, si bien tuvieron una justificación histórica, en el momento actual no pueden defenderse, sobre todo por la creciente intervención del Estado en la vida económica y social. Los controles a las actividades ampliadas del Ejecutivo, por supuesto que deben reforzarse, particularmente el control jurisdiccional por el Poder Judicial y el control político por el Parlamento, pero lo que no puede admitirse es la tendencia observada del Poder Legislativo a sustituirse en el Ejecutivo y asumir funciones que no le corresponden o que cercenan aquéllas que incumben al gobierno. Es decir, que en lugar de seguir la tendencia universal de ampliar y reforzar los poderes del Ejecutivo, el sistema político venezolano parece partir del supuesto de que el Parlamento, por esencia, debe desconfiar del Poder Ejecutivo, y sucesivamente le ha ido invadiendo competencias. Ante esto lo que definitivamente hay que tener en cuenta es que el Parlamento no puede ni debe gobernar en el mundo contemporáneo, tal como se evidencia de otras experiencias democráticas. Pretender seguir la orientación contraria y vivir ilusoriamente en una especie de República parlamentaria, no es más que un sueño del cual el despertar sólo puede ser brusco.

En efecto, en Venezuela, lamentablemente, en los últimos años, además de la existencia de un sistema presidencial con sujeción parlamentaria y de un sistema electoral minoritario, la invasión de competencias ejecutivas por parte del Congreso ha venido siendo progresiva, sobre todo en cuanto al manejo de la Administración Pública, campo por esencia de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo. En efecto, por ejemplo, la Constitución asigna al Presidente de la República el carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional¹³⁴, y como tal, a él corresponde ejercer la dirección de la Administración Pública. Todo lo concerniente al funcionamiento de ella —no así su legislación, que corresponde al Congreso— evidentemente que es de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo bajo la autoridad y dirección del Presidente y, por supuesto, en ello se incluye todo lo relativo a la administración de personal al servicio del Estado¹³⁵. Para auxiliar al Presidente en todo lo relativo a la admi-

133. Cfr. J. G. Andueza, Introducción a las Actas, *loc. cit.*, p. XXVI.

134. Artículo 181.

135. En efecto, dejando a un lado los funcionarios públicos de elección popular, todos los demás funcionarios públicos del *Poder Ejecutivo*, son designados por el Presidente de la República (Art. 190, Ord. 2º), sin intervención del Poder Legislativo, salvo las excepciones especialmente previstas en la Constitución cuando exige la intervención de alguna de las Cámaras Legislativas (Procurador General de la República y Jefes de Misiones Diplomáticas; Arts. 150, 7º; 190, 6º y 201), o en los casos de organismos con autonomía funcional (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral, Institutos Autónomos; Arts. 113, 218, 230 y 236). Fuera de estos supuestos, no puede el Congreso intervenir en forma alguna en el nombramiento de funcionarios públicos. Véase lo indicado en el párrafo 5, nota 138, y particularmente en el párrafo 9.

nistración del personal al servicio del Estado, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 previó la creación de una Oficina Central de Personal, como una de las Oficinas de la Presidencia de la República. Dadas las funciones y el carácter de la misma, parecería evidente que el nombramiento de los funcionarios que debían actuar en la Dirección de esta Oficina Central de Personal, correspondería al Presidente; sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa establece el contrasentido institucional, de que uno de los miembros del directorio de la Oficina es "elegido por las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta¹³⁶ en forma directa; norma evidentemente inconstitucional, por usurpación de funciones por el Poder Legislativo de las que corresponden al Poder Ejecutivo¹³⁷. Esta tendencia, peligrosamente consagrada en el texto legal relativo a la carrera administrativa, ya había sido observada a nivel local y, en particular, en los casos en que el Concejo Municipal del Distrito Federal se ha atribuido a sí mismo, mediante ordenanzas, competencias ejecutivas que corresponden al órgano ejecutivo local, el Gobernador del Distrito Federal; tendencia que ha provocado la intervención del Poder Judicial con motivo de algunas acciones de nulidad de actos legislativos locales, declarando nulas usurpaciones similares particularmente en el caso de las Asambleas Legislativas¹³⁸.

Pero no sólo en materia de funcionarios públicos la acción del Congreso se ha producido en perjuicio y usurpando funciones ejecutivas, sino que más general e importante, en materia de organización de la Administración Pública, el Congreso ha venido reduciendo progresivamente la competencia del Poder Ejecutivo. En efecto, de acuerdo con la competencia legislativa del Congreso, la organización de la Administración Pública es una actividad de regulación compartida entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El artículo 193 de la Constitución exige que la Ley establezca el número y organización de los ministerios, y, por tanto, delimite la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo. En esta forma, el viejo Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 determinó sólo el

136. Artículo 8 de la Ley de Carrera Administrativa de 1971, reformada parcialmente en 1975.

137. Véase nuestra opinión contraria a dicha norma cuando la Ley todavía era Proyecto, en Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, CAP, Caracas, 1971, p. 182, véase lo indicado en el párrafo 9.

138. Véase un recuento de esta tendencia en el Distrito Federal en Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*. Caracas, 1968. Véase lo indicado en el párrafo 9, particularmente en su nota N° 60. Véase en particular, sentencias de la CFC en SPA ed 20-10-41 en *M.* 1942, p. 290; y de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF.* N° 35, 1962, pp. 177 a 184 y de 30-5-66, en *GF.* N° 52, 1966, pp. 111 y 112. Véanse dichas sentencias, además en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema, 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (El Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado). Caracas, 1975, pp. 161 y 284; y Tomo II (El Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado), Caracas, 1975, N° 259.

número y competencias de los Ministerios, atribuyendo a la potestad reglamentaria del Ejecutivo todo lo relativo a la organización interna de los mismos, y fue en virtud de ello que se dictaron los viejos reglamentos de la Ley de Ministerios, así como el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1971¹³⁹. Este último Reglamento, sin embargo, fue desconocido por el Congreso en 1971 y 1972, así como también el Decreto relativo a la organización interna del Ministerio de Obras Públicas dictado por Decreto N° 540 del 10 de febrero de 1971¹⁴⁰.

El Congreso insistió en que todo lo relativo a la organización interna de los ministerios era de la competencia legislativa, desconociendo la competencia ejecutiva, hasta el punto de que después de dictada, en 1971, la Ley sobre los Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, el Congreso desconoció el Decreto Ejecutivo de 1971 que creaba, como órgano administrativo para cumplir dicha Ley, a la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión del Ministerio de Minas e Hidrocarburos¹⁴¹, y dictó, con el mismo texto de dicho decreto, una "Ley de creación de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión"¹⁴². En esta forma, el Congreso desconoció toda competencia del Poder Ejecutivo en materia de organización interna de los ministerios, hasta el punto de que, de acuerdo con el criterio seguido en la sanción de la última ley señalada, la creación de cualquier oficina, dirección o unidad administrativa en cualquier ministerio, cualquiera que sea su magnitud y funciones, debía ser objeto de una Ley. Ello, por supuesto, no sólo es absurdo, sino imposible de cumplir¹⁴³. Esta situación, afortunadamente cambió en forma radical a partir de 1976 al dictarse la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual pre-

139. Dictado por Decreto N° 539 de 10-2-71, en *G. O.* N° 29.438 de 11-2-71. Véase el texto en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol. 1, pp. 585 y ss., y los comentarios en pp. 567 y ss. El Decreto fue modificado por Decreto N° 661 de 30-12-74 en *G. O.* N° 30.586 de 30-12-74.

140. A partir de 1975 el Congreso reconoció la potestad organizativa del Ejecutivo y fueron dictados los Decretos Orgánicos de los Ministerios de Agricultura y Cría, Fomento, Educación y Comunicaciones. (Véanse los Decretos Nos. 796, 826, 827 y 839 de 11-3-75, 1-4-75 1-4-75 y 8-4-75 en *G. O.* Nos. 30.651, 30.657, 30.657 y 30.663 de 20-3-75, 1-4-75 y 8-4-75, respectivamente).

141. Véase en *G. O.* N° 29.438 de 11-2-71.

142. El Decreto fue el N° 746 del 29 de septiembre de 1971, *G. O.* N° 29.625, de 1-10-71. Véase los comentarios al problema en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración... cit.*, Tomo I, pp. 530 y ss.; y la Ley dictada con idéntico texto fue promulgada el 10-8-72, en *G. O.* N° 29.877 de 11-8-72.

143. La tendencia, por absurda y motivada sólo por posiciones políticas circunstanciales fue modificada al cambiarse la correlación de fuerzas en el Congreso en 1974. De allí que en 1974, el Congreso, al aprobar la Ley de Presupuestos aceptó la reforma interna del Ministerio de Obras Públicas; y en 1975 se dictaron los Decretos Orgánicos relativos a la organización ministerial.

cisó la potestad organizativa del Poder Ejecutivo en materia de Administración Pública¹⁴⁴.

En esta forma, en algunos casos ha quedado como evidente la tendencia en el sistema político venezolano, no ya una ampliación de los poderes del Ejecutivo, tal como es la tendencia universal, sino todo lo contrario, la limitación progresiva de dichos poderes y la tendencia del Congreso, no a controlar al Ejecutivo, sino a coadministrar, contra todo sentido común, y por supuesto, contra lo establecido en el propio texto constitucional. El sistema presidencial entonces, no sólo no contó antes de 1973 con un respaldo mayoritario en las Cámaras, sino que además la sujeción parlamentaria fue progresiva e incoherente, pues eran tantas las tendencias de la oposición por la atomización de las fuerzas políticas en el Parlamento, que muchas limitaciones al Ejecutivo fueron producto de exigencias de grupos inframinoritarios, como contrapartida a los votos dados para determinados asuntos¹⁴⁵.

A continuación puede apreciarse la relación del poder de la oposición frente al gobierno en el control de la Cámara de Diputados, en los últimos 30 años:

144. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, 1978, véase además, lo indicado en pp. 288 y ss., Tomo II.

145. Esta debilidad institucional del Poder Ejecutivo en Venezuela, por la sujeción parlamentaria, tal como hemos señalado, estuvo agravada por la ausencia de un respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas; situación que —salvo en el período 1974-1979 y en el período 1984-89— aparece clara del cuadro de distribución de fuerzas en la Cámara de Diputados entre el gobierno y la oposición, durante el período 1959-1982.

En 1959, la coalición gubernamental de partidos tenía el 94 por ciento de los votos de la Cámara de Diputados, porcentaje que con las divisiones de Acción Democrática y la separación de la coalición de gobierno del partido URD, se redujo al 41 por ciento al final del período constitucional. En el período iniciado en 1964, la coalición gubernamental de partidos tenía un porcentaje considerablemente menor al de la coalición que inició el período anterior 1958-1963, es decir, del 65 por ciento de los votos de la Cámara de Diputados, porcentaje que se redujo al 37 por ciento al final del período, después de la separación del FND de la coalición de gobierno y de una nueva división de AD. En 1969, al iniciar el período constitucional 1969-1973, el gobierno tenía el respaldo del partido COPEI y de algunos grupos con los cuales tuvo alianza electoral (29%), y quienes hacia finales del período constitucional en 1973 habían roto sus ligaduras con el gobierno, participando en las elecciones de 1973, la mayoría de ellos con grupos no vinculados a COPEI.

Por ello, el porcentaje propio de respaldo que el gobierno tenía en 1973 era sólo de un 18 por ciento de la Cámara de Diputados. Se puede comprender los esfuerzos de compromisos, pactos y coincidencias que el partido COPEI tuvo que desplegar durante el período constitucional 1969-1973 para poder mantener el gobierno, lo que se vio agravado por la inexistencia en Venezuela de medios de participación política que pudiesen permitir al gobierno en un momento dado, un referéndum en relación a una determinada decisión política. Véase lo indicado en Allan R. Brewer-Carías *Cambio Político y Reforma... cit.*, capítulos 10 y ss.

RESPALDO DEL GOBIERNO EN LA CAMARA
DE DIPUTADOS 1959-1994

<i>Año</i>	<i>Gobierno</i> %	<i>Oposición</i> %
1959	94	6
1960	56	44
1962	41	59
1964	65	35
1966	53	47
1968	37	63
1969	28	72
1972	29	61
1973	28	72
1974	51	49
1978	42	58
1984	56	44
1989	48	52
1994	23	77

III. LAS CAMARAS LEGISLATIVAS Y SUS FUNCIONES

De acuerdo al artículo 138 de la Constitución, el Poder Legislativo se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Nuestro sistema parlamentario, por tanto, es bicameral, teniendo ambas Cámaras atribuciones propias y carácter colegislador. Además, ambas Cámaras se reúnen en sesión conjunta en los casos señalados en la Constitución y las leyes, para dictar el Reglamento del Congreso y cuando ambas Cámaras lo decidan así, por estimarlo necesario.

El Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados presiden el Congreso, y por tanto, las sesiones conjuntas de las Cámaras, con el carácter de Presidente y Vicepresidente, respectivamente.

Por tanto, para la época de receso de las Cámaras Legislativas, la Constitución prevé la existencia de una Comisión Delegada del Congreso, con las atribuciones establecidas en la Constitución (Arts. 178 y ss.) y los Reglamentos. Las Cámaras Legislativas, además, pueden formar Comisiones con sus miembros que también deben ejercer las funciones previstas en la Constitución y los Reglamentos.

Además de estas Comisiones, debe destacarse la Comisión Legislativa creada por la Enmienda Constitucional N° 2, con el objeto de agilizar el proceso de formación de las leyes.

Las funciones genéricas del Congreso y sus Cámaras Legislativas están claramente especificadas en la Constitución, en los siguientes términos:

Art. 139. Corresponde al Congreso *legislar* sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.

Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo que hará por ley especial.

El Congreso ejerce también el *control* de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución.

De acuerdo a estas disposiciones por tanto, al analizar las Cámaras Legislativas y sus funciones estudiaremos, en primer lugar, la composición y atribuciones específicas de las Cámaras Legislativas; en segundo lugar, la función de legislar y la formación de las leyes, y en tercer lugar, las funciones de control.

1. LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

A. Composición

Los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados se eligen por votación universal y directa y con representación de las minorías¹, y se componen en la siguiente forma.

a. *Senado*

En cuanto al Senado, éste se integra por dos Senadores electos en cada Estado y dos Senadores electos en el Distrito Federal². Existiendo 22 Estados y un Distrito Federal, el número de Senadores que por elección directa integran el Senado es de 46. Cada Senador debe tener sus suplentes, los cuales son los candidatos restantes de la lista respectiva de postulación en cada entidad, en el orden en que aparezcan en ella³.

El sistema de postulación y elección que establece la Ley Orgánica del Sufragio para la elección de los Senadores, es mediante listas cerradas y bloqueadas de seis candidatos en circunscripciones electorales equivalentes a los Estados y al Distrito Federal; los dos primeros como principales y cuatro más como suplentes⁴; realizándose el escrutinio en aplicación del sistema d'Hondt de representación proporcional de las minorías⁵.

Sin embargo, es evidente que tratándose de circunscripciones electorales binominales, ya que sólo se eligen dos Senadores en cada entidad, la aplicación del principio proporcional no es efectiva y la representación directa de las minorías es muy difícil. Por ello, es la propia Constitución la que prescribe que además de los dos Senadores electos por cada Estado y en el Distrito Federal, habrá Senadores Adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según lo establezca la Ley.

En tal sentido, de acuerdo a los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Sufragio, la adjudicación de Senadores Adicionales se realiza mediante la aplicación del *cuociente electoral nacional*, a cuyo efecto se realizan estas dos operaciones:

En primer lugar, debe determinarse el cuociente electoral nacional de Senadores, lo cual se logra dividiéndose el número de votos válidos entre el número fijo de Senadores a elegir (46) conforme a la Constitución⁶.

En segundo lugar, la adjudicación se realiza dividiéndose el número total de votos obtenidos por cada partido político nacional por el cuociente electoral nacional de Senadores.

1. Artículos 148 y 151 Constitución.

2. Artículo 148 Constitución.

3. Artículo 146 Ley Orgánica del Sufragio (LOS).

4. Artículo 100, Ord. 2º. LOS.

5. Artículo 113 Constitución y artículo 14 LOS.

6. Artículo 15 LOS.

Si la diferencia entre ese resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es de dos (2) o más se adjudicarán dos (2) puestos de Senadores Adicionales. Si la diferencia es igual a uno, se le adjudicará un solo puesto. Tales puestos se atribuirán a las listas presentadas por el respectivo partido político en los Estados o en el Distrito Federal cuando, sin haber obtenido representación tenga mayor votación⁷. En ningún caso, sin embargo, podrá atribuirse a un partido político nacional más de tres Senadores Adicionales⁸.

b. *Cámara de Diputados*

En cuanto a la Cámara de Diputados, ésta se integra por el número de Diputados que determine la Ley según la base de población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento (1%) de la población total del país (Art. 151 Constitución). En todo caso, de acuerdo a la misma norma constitucional en cada Estado se elegirán por lo menos dos Diputados y en cada Territorio Federal se elegirá un Diputado. Los Diputados tienen sus suplentes: en el caso de que hayan sido electos por votación uninominal tendrá 2 suplentes que deben ser postulados junto con el principal; en caso de que hayan sido electos por la representación proporcional tendrán como suplentes los candidatos restantes en la lista respectiva, no electos en el orden en que aparezcan en ella y en número igual al doble de los principales electos⁹.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3º de la Ley Orgánica del Sufragio, "la base de población para elegir un Diputado será igual al 0,55 por ciento de la población total del país", y "en cada circunscripción se elegirá el número de Diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población". Aclara además expresamente el artículo, que "si hecha la división anterior resultare un residuo superior a la mitad de la base de población, se elegirá un Diputado más". Sin embargo, de acuerdo con la exigencia constitucional¹⁰, la Ley aclara que en todo caso "el Estado cuya población no alcanzare a elegir tres (3) Diputados, elegirá este número".

El sistema de elección que establece la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 para la elección de los Diputados, es proporcional personalizado, estructurado según el principio de la representación proporcional, pero consagrado con el principio de la elección uninominal en Circuitos Electorales" (Art. 3º).

A estos efectos, conforme al artículo 3º de la Ley Orgánica del Sufragio, en las Entidades Federales donde se deba elegir tres (3) o más Diputados, se debe dividir entre dos (2) el número de Diputados a elegir. El número entero o mayor más próximo al resultado

7. Artículo 17 LOS.

8. Artículo 12 OLS. Véase lo expuesto en la Décima Primera Parte, Tomo II.

9. Artículo 148, Parágrafo Primero LOS.

10. Artículo 151.

de esa división debe corresponder a los Diputados a ser electos por el sistema uninominal; el resto se debe elegir por el sistema de listas según el principio de la representación proporcional. El número de Diputados a ser electos por la vía uninominal define el número de Circuitos Electorales para la elección de Diputados al Congreso de la República que debe tener cada Entidad Federal.

Para la elección de los diputados por votación uninominal, se aplica el sistema de listas cerradas y bloqueadas en las cuales se debe postular hasta un número de candidatos igual al triple de los principales postulados con excepción de las postulaciones correspondientes a los Territorios Federales para la Cámara de Diputados cuyo candidato único podrá llevar hasta dos (2) suplentes¹¹.

En cuanto a los candidatos uninominales a Diputados, deben ser postulados para representar los Territorios Electorales establecidos por el Consejo Supremo Electoral, en número de un principal y dos suplentes¹².

El Consejo Supremo Electoral debe establecer o modificar, por lo menos con seis (6) meses de antelación a la fecha de las elecciones respectivas, los Circuitos Electorales para la elección uninominal de Diputados al Congreso de la República¹³.

La Ley Orgánica establece que además de los Diputados fijos que se elijan, "también se elegirán Diputados Adicionales con base en el principio de representación proporcional"¹⁴. En tal sentido, de acuerdo a lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Sufragio, la adjudicación de Diputados Adicionales se realiza mediante la aplicación del *Cuociente Electoral Nacional*, a cuyo efecto se realizan estas dos operaciones.

En primer lugar, debe determinarse el Cuociente Electoral de Diputados, lo cual se logra dividiéndose "el total de votos válidos consignados en toda la República por el número fijo de representantes que deberían integrar la Cámara de Diputados", de acuerdo con la base de población establecida en la Ley¹⁵.

En segundo lugar, la adjudicación se realiza dividiéndose "el número total de votos válidos obtenidos por cada partido político nacional o grupo nacional de electores por el cuociente electoral nacional" de Diputados.

Tales puestos se le atribuirán al partido político nacional o grupo nacional de electores en las circunscripciones donde, no habiendo obtenido representación, o habiendo obtenido menos puestos, hubiese alcanzado mayor número de votos¹⁶. En ningún caso, sin embargo, "se atribuirá a un partido político nacional más de cinco (5) Diputados Adicionales"¹⁷.

11. Artículo 100, Ord. 2º LOS

12. Artículo 100, Ord. 3º LOS.

13. Artículo 6.

14. Artículo 3º

15. Artículos 3 y 15 LOS.

16. Artículo 16.

17. Artículo 3.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad de Senadores y Diputados y sus restricciones, se analizará más adelante, al estudiarse el sistema electoral¹⁸.

B. Las atribuciones de las Cámaras Legislativas

a. Atribuciones del Congreso

Tal como se ha indicado, de acuerdo con el artículo 139, corresponde al Congreso, básicamente legislar sobre las materias de la competencia nacional y controlar a la Administración Pública. Por tanto, como se verá, las Cámaras Legislativas, tanto el Senado como la Cámara de Diputados actúan como cuerpos colegisladores¹⁹ en el proceso de formación de las leyes y pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes a los efectos del control parlamentario de la Administración²⁰.

Pero además de esas dos atribuciones fundamentales, la Constitución y las leyes atribuyen en general al Congreso o a las Cámaras Legislativas, una serie de competencias específicas. Esto sucede en los siguientes casos:

1. El Congreso tiene competencia para aprobar los contratos de interés nacional²¹.

2. El Congreso tiene competencia para aprobar los contratos de interés público nacional, estatal y municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras y con sociedades no domiciliadas en Venezuela, o el traspaso de dicho contratos a ellos²².

3. El Congreso debe recibir cuenta del Ejecutivo Nacional sobre los Acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a aprobación²³.

4. El Congreso tiene competencia para atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara²⁴.

5. El Congreso puede decretar amnistías, por Ley especial²⁵.

6. El Congreso debe recibir del Presidente de la República mensajes e informes especiales²⁶.

7. El Congreso debe recibir de la Comisión Delegada el informe de sus actuaciones²⁷.

18. Véase en la Décima Primera Parte, Tomo III.

19. Artículo 162.

20. Artículos 139, 160, 230 y 236.

21. Artículo 126.

22. Artículo 126.

23. Artículo 128.

24. Artículo 137.

25. Artículo 139.

26. Artículo 190, ordinal 2º.

27. Artículo 180.

8. El Congreso debe recibir del Fiscal General de la República el Informe anual de su actuación ²⁸.

9. El Congreso debe recibir del Contralor General de la República el Informe anual de su actuación y solicitarle informes en cualquier momento ²⁹.

10. El Congreso debe aprobar las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación que le presente el Ejecutivo Nacional ³⁰.

11. El Congreso puede revocar el Decreto de restricción o suspensión de Garantías ³¹.

12. El Congreso debe autorizar la cesación del Estado de Emergencia ³².

13. El Congreso debe conocer de las medidas indispensables que adopte el Presidente de la República en Consejo de Ministros, para evitar que se produzcan trastornos del orden público que no justifiquen la restricción o suspensión de Garantías Constitucionales, y pronunciarse sobre su justificación ³³.

14. Las Cámaras en sesión conjunta pueden decidir si la prolongación de la falta temporal del Presidente de la República debe considerarse como prueba absoluta ³⁴.

15. El Congreso debe señalar la fecha para la nueva elección universal y directa del Presidente de la República, cuando se produzca la falta absoluta del mismo antes de tomar posesión ³⁵.

16. Las Cámaras deben elegir por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del período constitucional cuando se produzca una falta absoluta después de la toma de posesión ³⁶.

17. El Congreso debe pronunciarse sobre la procedencia de la iniciativa para la Reforma General de la Constitución, con el voto favorable de las 2/3 partes de los Miembros presentes, que provenga de una tercera parte de los Miembros del Congreso o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas ³⁷.

18. El Congreso debe fijar la oportunidad para la realización de Referendum aprobatorio o no de la Reforma de la Constitución ³⁸.

19. El Congreso puede decretar mediante Acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus Miembros, la incautación de todo o parte

28. Artículo 222.

29. Artículo 239.

30. Artículo 7, Enmienda N° 2.

31. Artículo 243.

32. Artículo 243.

33. Artículo 244.

34. Artículo 188.

35. Artículo 187.

36. Artículo 187.

37. Artículo 246, Ords. 1° y 2°

38. Artículo 246, Ord. 4°

de los bienes de las personas que aparecieran responsables de hechos que conduzcan a que la Constitución deje de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por medios distintos a los que ella dispone, o de los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuido a restablecer el imperio de la Constitución ³⁹.

Todas estas competencias están atribuidas en la Constitución, en genérico *al Congreso*, y éste las ejerce según la naturaleza de la atribución, o lo estime, en sesión conjunta o actuando las Cámaras como Cuerpos colegisladores. Este es, por lo demás, el sentido de la Disposición Transitoria Décima Tercera de la Constitución, cuando dispone en relación a las atribuciones que las leyes asignen al Congreso, lo siguiente:

“Cuando la Ley requiera para la validez de un acto la autorización, aprobación o sanción del Congreso Nacional, la decisión será tomada por las Cámaras en sesión conjunta, a menos que de la misma naturaleza del acto aparezca que debe seguirse el procedimiento para la formación de las Leyes”.

En todo caso, en esos supuestos de atribuciones al Congreso, la competencia es de ambas Cámaras: Senado y Cámara de Diputados.

Pero aparte de ello, las propias Cámaras, individualmente consideradas, tienen una serie de atribuciones privativas y específicas, precisadas en la Constitución.

b. *Atribuciones privativas de las Cámaras*

De acuerdo al artículo 158 de la Constitución son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos:

1. Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan.
2. Acordar la separación temporal de sus miembros por el voto de las dos terceras partes de los presentes.
3. Calificar a sus miembros y conocer de sus renunciaciones.
4. Organizar su servicio de policía.
5. Remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus funciones.
6. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva.
7. Ejecutar y mandar ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a las atribuciones privativas anteriormente enunciadas.

De acuerdo al artículo 159, “los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas (que son las anteriormente enumeradas) no están sometidos al veto, examen o control de los otros Poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre

39. Artículo 250.

extralimitación de atribuciones". Aparte de que en realidad la Constitución no establece nada en ningún artículo, sobre la "extralimitación de atribuciones", pues es sólo en este artículo 159 donde se emplea esa expresión, es evidente que esta disposición implica, por supuesto, que ningún acto dictado por las Cámaras en ejercicio de estas atribuciones privativas puede ser controlada por los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo.

En cuanto a los órganos del Poder Judicial, particularmente la Corte Suprema de Justicia, en cambio, por supuesto que sí podría controlar por razones de inconstitucionalidad dichos actos dictados en uso de las atribuciones privativas, y declarar su nulidad cuando estén viciados de incompetencia constitucional, o simplemente, colidan con la Constitución⁴⁰, pues toda actuación contraria al texto fundamental, implicaría una extralimitación de atribuciones por parte de las Cámaras Legislativas.

c. *Atribuciones específicas de las Cámaras*

Aparte de las atribuciones privativas antes mencionadas, las Cámaras Legislativas tienen una serie de atribuciones específicas establecidas expresamente en la Constitución.

Algunas establecidas en general, para ambas Cámaras, como por ejemplo, al decidir que continúen medidas de custodia respecto de Senadores o Diputados en caso de que hubiesen cometido delito flagrante de carácter grave o al acordar el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de sus miembros⁴¹; y la mayoría establecidas, en particular, respecto de cada Cámara.

a'. *Atribuciones del Senado*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 150 de la Constitución, son atribuciones del Senado:

1. Iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales.
2. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.
3. Autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos o recompensas de gobiernos extranjeros.
4. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional.
5. Autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas desde Coronel o Capitán de Navío, inclusive.
6. Autorizar al Presidente de la República para salir del territorio nacional⁴².

40. Artículo 215, ordinal 3º

41. Artículos 143, 144 y 145.

42. Artículo 189.

7. Autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes⁴³.

8. Autorizar, por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaración de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello, en cuyo caso, autorizado el enjuiciamiento, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones.

9. Acordar a los venezolanos ilustres que hayan prestado servicios eminentes a la República, los honores del Panteón Nacional, después de transcurridos 25 años de su fallecimiento.

10. Las demás que le señalen la Constitución y las leyes.

b'. Atribuciones de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la Cámara de Diputados, son atribuciones específicas de ella, conforme al artículo 153 de la Constitución, las siguientes:

1. Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario.

2. Dar voto de censura a los Ministros.

3. Las demás que le señalen la Constitución y las leyes.

En cuanto al voto de censura a los Ministros, la Constitución prescribe las siguientes normas: la moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Cámara, la cual podrá decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. Además, podrá ordenar su enjuiciamiento.

d. Atribuciones de las Cámaras en Sesión Conjunta

Aparte de las atribuciones asignadas en genérico al Congreso, y de las privativas y específicas de cada Cámara, éstas, en sesión conjunta, tienen una serie de atribuciones enumeradas a lo largo de la Constitución, y que son las siguientes:

1. La admisión del proyecto de ley que estableció en 1989 la elección y remoción de los gobernadores de acuerdo a los principios de gobierno democrático, representativo, responsable y alternativo, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros⁴⁴.

2. La autorización al Ejecutivo Nacional para el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos o de otros recursos naturales renovables que determine la ley⁴⁵.

3. La prórroga de los términos de las sesiones ordinarias de las Cámaras Legislativas, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros cuando ello fuere necesario para el despacho de las materias pendientes^{45bis}.

43. Artículo 190, ordinal 16 y artículo 201.

44. Artículo 22.

45. Artículo 126.

45bis. Artículo 154.

4. La resolución de divergencias entre las Cámaras Legislativas, por el voto de la mayoría absoluta de los presentes ⁴⁶.

5. La resolución de lo que fuere procedente cuando la Cámara de origen en la discusión de una ley no aceptare las modificaciones introducidas por la otra Cámara, respecto de los artículos en que hubiere discrepancia y de los que tuvieren conexión con éstos, por mayoría de votos ^{46bis}.

6. La decisión acerca de los puntos planteados por el Presidente de la República cuando pida la reconsideración de una ley, pudiendo dar a las disposiciones objetadas y a las que tengan conexión con ellas una nueva redacción ⁴⁷.

7. Recibir el juramento del Presidente de la República y pre-senciar la toma de posesión del cargo ^{47bis}.

8. Fijar la fecha de la nueva elección presidencial en caso de tomar posesión del cargo; y elegir por votación secreta el nuevo Presidente por el resto del período constitucional si la falta absoluta se produce después de haber tomado posesión del cargo ⁴⁸.

9. Elegir por votación secreta al Presidente que deba ejercer el cargo para suplir la falta temporal forzosa del Presidente de la República en caso de que el Senado haya autorizado su enjuiciamiento ^{48bis}.

10. La decisión respecto a si la falta temporal del Presidente de la República por más de 90 días consecutivos debe considerarse como falta absoluta ⁴⁹.

11. La autorización al Presidente de la República para decretar créditos adicionales ^{49bis}.

12. Recibir del Presidente de la República su mensaje anual ⁵⁰ sobre los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante durante el año inmediatamente anterior, y recibir de los Ministros la Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de sus Despachos en el año civil inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente ^{50bis}.

13. La designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ⁵¹.

14. La designación del Fiscal General de la República ^{51bis}.

15. La designación del Contralor General de la República ⁵².

46. Artículo 157.

46bis. Artículo 167.

47. Artículo 173.

47bis. Artículo 186.

48. Artículo 187.

48bis. Artículos 187, 188

49. Artículo 188.

49bis. Artículo 190, ordinal 14 y 227.

50. Artículo 191.

50bis. Artículo 197.

51. Artículo 214.

51bis. Artículo 219.

52. Artículo 238.

16. Considerar el Decreto que declare el Estado de Emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías ⁵³.

17. Revocar el Decreto de restricción o suspensión de garantías al cesar las causas que lo motivaron ⁵⁴.

18. Autorizar al Presidente de la República en Consejo de Ministros para que declare la cesación del Estado de Emergencia ⁵⁵.

19. Pronunciarse sobre la procedencia de la reforma general de la Constitución y sobre la admisión de la iniciativa de reformas por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes ⁵⁶.

20. Determinar la oportunidad en la cual debe realizarse el referéndum, una vez aprobado el proyecto de reforma general de la Constitución, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma ⁵⁷.

21. Designar la Comisión Legislativa ⁵⁸.

22. Autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes ⁵⁹.

23. Aprobar o rechazar mediante acuerdo un texto de Ley que les sea sometido por la Comisión de Legislación, pudiendo introducirle las modificaciones que juzguen convenientes ⁶⁰.

24. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que le presente el Presidente de la República en el transcurso del primer año de cada período constitucional ⁶¹.

C. El funcionamiento de las Cámaras Legislativas

a. *Instalación inicial y sesiones ordinarias*

De acuerdo al artículo 3º de la Enmienda Constitucional N° 2, de marzo de 1983, en el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el día posterior más inmediato posible.

A tal efecto, las Cámaras deben instalarse simultáneamente y deben funcionar en la misma población ⁶².

Con posterioridad, de acuerdo al artículo 154 de la Constitución, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán sin necesidad de

53. Artículo 242.

54. Artículo 243.

55. Artículo 243.

56. Artículo 246, ordinal 2º

57. Artículo 246, ordinal 4º

58. Artículo 4, Enmienda N° 2.

59. Artículo 5, Enmienda N° 2.

60. Artículo 5, Enmienda N° 2.

61. Artículo 7, Enmienda N° 2.

62. Artículo 157.

previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible. Dichas sesiones ordinarias, se reanudarán cada año desde el día 1º de octubre, o el día posterior más inmediato posible, hasta el día 30 de noviembre, ambos inclusive.

En el último año del período constitucional las sesiones ordinarias durarán desde el 2 de marzo hasta el 15 de agosto.

En todo caso, las Cámaras en sesión conjunta, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, podrán prorrogar estos términos cuando ello fuere necesario, para el despacho de las materias pendientes.

b. *Sesiones extraordinarias*

El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que les fueren conexas. También podrá considerar las que fueren declaradas de urgencia por cualquiera de las Cámaras ⁶³.

La convocatoria a sesiones extraordinarias corresponde a la Comisión Delegada del Congreso ⁶⁴ y al Presidente de la República ⁶⁵.

c. *Requisitos de funcionamiento y quórum*

De acuerdo al artículo 6º de la Enmienda Constitucional N° 2 que sustituye al artículo 156 de la Constitución, las Cámaras pueden sesionar y funcionar con el número de sus miembros que determine el Reglamento, el cual en ningún caso podrá ser inferior a la tercera parte de sus integrantes.

Sin embargo, para el acto de votación han de estar presentes la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

En diversas normas constitucionales, sin embargo, se exige un quórum especial para la toma de ciertas decisiones por las Cámaras Legislativas. Esto sucede, por ejemplo, en los siguientes casos:

1. La admisión de la Ley que establezca la elección de los gobernadores requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros de ambas Cámaras en sesión conjunta ⁶⁶.

2. La descentralización de competencias nacionales y su atribución a los Estados y Municipios requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara ⁶⁷.

3. La prórroga de las sesiones ordinarias de las Cámaras, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de ambas Cámaras en sesión conjunta ⁶⁸.

4. La resolución de divergencias entre las Cámaras, por el voto de la mayoría absoluta de los presentes en la sesión conjunta ⁶⁹.

63. Artículo 155.

64. Artículo 179, ordinal 4º

65. Artículo 190, ordinal 9º

66. Artículo 22.

67. Artículo 137.

68. Artículo 154.

69. Artículo 157

5. La decisión respecto de las modificaciones introducidas por una Cámara en un proyecto, si la Cámara de origen no las aceptare, por mayoría de votos en sesión conjunta ⁷⁰.

6. Pronunciarse sobre la procedencia de una reforma general de la Constitución y sobre la admisión de la iniciativa de reforma, por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en sesión conjunta ⁷¹.

7. La confiscación de bienes que se decrete conforme al artículo 250 requiere de la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

8. Autorizar a la Comisión Legislativa para que discuta y apruebe un proyecto de ley, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión conjunta ⁷².

9. El Senado puede autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República con el voto de la mayoría de sus miembros ⁷³.

10. La Cámara de Diputados puede decidir por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura a un Ministro acarree su remoción ⁷⁴.

D. Las atribuciones de las Comisiones del Congreso de rango constitucional

Además de la regulación de la composición y atribuciones de las Cámaras Legislativas, la Constitución contiene una normativa específica relativa a la Comisión Delegada del Congreso, y la Enmienda Constitucional N° 2, en relación a la Comisión Legislativa, remitiendo a lo previsto en los Reglamentos en lo que concierne a las demás Comisiones de las Cámaras ⁷⁵.

a. *Atribuciones de la Comisión Delegada del Congreso*

En cuanto a la Comisión Delegada del Congreso, ésta funciona durante el receso de las Cámaras y está integrada por el Presidente, el Vicepresidente y 21 miembros del Congreso, quienes, con sus respectivos suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso ⁷⁶.

Corresponde a la Comisión Delegada del Congreso conforme al artículo 179, las siguientes atribuciones:

1. Velar por la observancia de la Constitución y el respeto a las garantías ciudadanas, y acordar para estos fines las medidas que sean procedentes.

2. Ejercer las funciones de investigación atribuidas a los órganos legislativos.

70. Artículo 167.

71. Artículo 246, ordinal 2º

72. Enmienda N° 2, Artículo 5.

73. Artículo 150, ordinal 8º

74. Artículo 153, ordinal 2º

75. Artículo 138.

76. Artículo 178.

3. Designar Comisiones especiales integradas por miembros del Congreso.

4. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo exija la importancia de algún asunto.

5. Autorizar al Ejecutivo Nacional, y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada ⁷⁷.

6. Autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales al Presupuesto ⁷⁸.

7. Autorizar al Presidente de la República para salir temporalmente del territorio nacional ⁷⁹.

8. Las demás que le atribuyan la Constitución y las Leyes.

Entre las otras atribuciones establecidas en la propia Constitución, están las siguientes:

1. Autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya vigencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del Congreso ⁸⁰.

2. Acordar el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de los miembros de las Cámaras Legislativas ⁸¹.

3. Tener la iniciativa de las leyes ⁸².

4. Autorizar la designación del Procurador General de la República en los casos previstos en el artículo 201 ⁸³.

5. Considerar el Decreto que declare el Estado de Emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías ⁸⁴.

6. Autorizar al Presidente de la República para declarar la cesación del Estado de Emergencia ⁸⁵.

7. Considerar las medidas adoptadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros para evitar inminentes trastornos del orden público, que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales ⁸⁶.

b. *Las atribuciones de la Comisión Legislativa*

Además de la Comisión Delegada, la otra Comisión de las Cámaras Legislativas de rango constitucional, ahora, es la Comisión Legislativa creada por la Enmienda Constitucional N° 2, de marzo de 1983.

Esta Comisión Legislativa, de acuerdo con el artículo 4 de dicha Enmienda, debe ser designada por las Cámaras en sesión conjunta

77. Artículo 190, ordinal 11.

78. Artículo 190, ordinal 14 y 227.

79. Artículo 189.

80. Artículo 128.

81. Artículos 144 y 145.

82. Artículo 165, ordinal 19

83. Artículo 190, ordinal 16.

84. Artículo 242.

85. Artículo 243.

86. Artículo 244.

en cada período constitucional, integrada por 23 miembros, quienes con sus respectivos suplentes, deben ser elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso. Las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, con 24 horas de anticipación por lo menos, podrán autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

En esos casos, una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, ésta lo enviará al Presidente del Congreso, quien ordenará distribuir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocará a éstas para una reunión conjunta transcurridos que sean quince (15) días de haberlo recibido.

Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les sea sometido, pudiendo introducir las modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancionado y se cumplirán los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes ⁸⁷.

E. Los privilegios parlamentarios

Los miembros de las Cámaras Legislativas tienen una serie de privilegios en el ejercicio de sus funciones, a los efectos de poderla garantizar efectivamente. Estos privilegios se refieren a la compatibilidad de investiduras, a la irresponsabilidad por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones, y a la inmunidad parlamentaria.

a. La compatibilidad de investiduras

El artículo 141 establece que los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministros, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, jefe de misión diplomática o Presidente de Instituto Autónomo, sin perder su investidura. Para desempeñar estos cargos, deben separarse de la respectiva Cámara, pero podrán reincorporarse al cesar en esas funciones.

En todo caso, la aceptación de diversos mandatos de elección popular, en los casos en que lo permitan las leyes, no autoriza el ejercicio simultáneo de los mismos.

En estos casos, cuando el Senador o Diputado desempeñe un cargo público cuyo ejercicio acarree separación de la Cámara, la inmunidad parlamentaria se suspende ⁸⁸.

b. La irresponsabilidad parlamentaria

Frente al principio general establecido en el artículo 121 de la Constitución, conforme al cual el ejercicio del Poder Público acarrea

87. Artículo 5 de la Enmienda.

88. Artículo 147.

responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley, el artículo 142 establece la única excepción al mismo, en relación a los Senadores y Diputados, al prescribir que no podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo "por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones". Sólo responderán ante el respectivo cuerpo legislativo, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos.

Por tanto, los Senadores y Diputados no responden civil o penalmente por las consecuencias dañosas que pudieran ocasionar los votos y opiniones emitidas en ejercicio de sus funciones; y su responsabilidad sólo podría ser exigida por el respectivo cuerpo legislativo, en una especie de responsabilidad disciplinaria, aún no regulada en las leyes.

Este privilegio, parlamentario de la irresponsabilidad, sin duda, es una garantía constitucional para asegurar el pleno ejercicio, por parte de los parlamentarios, de sus funciones en las Cámaras: legislar y controlar a la Administración Pública. Pero precisamente por tratarse de una excepción al principio previsto en el artículo 121 de la Constitución, esta irresponsabilidad de los parlamentarios tiene que tener una interpretación restrictiva, lejos de la amplia que la práctica parlamentaria ha pretendido darle. Sólo puede hablarse de irresponsabilidad, por tanto, en relación a los *votos y opiniones* del Parlamento *emitidos en el ejercicio de sus funciones*, por lo que no estarían amparadas por este privilegio las opiniones de los parlamentarios que no se realicen durante el ejercicio de sus funciones, y éstas no son otras que la participación en las sesiones y debates de las Cámaras o de sus Comisiones, o en el cumplimiento de algún mandato expreso conferido por éstas. Por tanto, no están amparadas con este privilegio todas las declaraciones de los parlamentarios a los medios de comunicación social, sino sólo aquellas que se relacionen directamente con sus funciones, las cuales, por la naturaleza del trabajo parlamentario, nunca son de carácter individual: la función de legislar se realiza en las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores, por lo que los votos y opiniones expuestos en las sesiones de aquéllas o de sus Comisiones en la tarea legislativa están amparados con la irresponsabilidad; y la función de controlar, se realiza también y solamente, por las Cámaras o sus Comisiones, por lo que los votos y opiniones expuestos en las sesiones y debates de ellas, también están amparados con la irresponsabilidad. Por tanto, las opiniones de los parlamentarios expresadas fuera de esas sesiones respecto de personas o acontecimientos, y que puedan originar daños morales o patrimoniales, o las que expongan los parlamentarios usurpando las funciones que corresponden a las propias Cámaras o a las Comisiones, colectivamente, sí originan responsabilidad civil y penal de los parlamentarios, y lo único que los beneficiaría serían las prerrogativas procesales derivadas de la inmunidad parlamentaria.

Sin embargo, en una ley de 1989, denominada Ley que establece normas especiales de procedimiento referidas a la responsabilidad civil de los parlamentarios^{88bis}, se establecieron excepciones de carácter adjetivo en relación a la exigencia de la responsabilidad civil de los miembros de las Cámaras Legislativas (Senadores y Diputados), de dudosa constitucionalidad, por lo que la misma fue anulada por sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 31-10-95 (Exp. N° 500).

Estas excepciones eran:

1. En primer lugar, que la acción civil derivada del delito, a los efectos de las restituciones y reparaciones de que trata el Código Penal, referida a votos u opiniones dadas por Senadores y Diputados al Congreso de la República incorporados a la Cámara respectiva, *sólo podía ejercerse conjuntamente* con la acción penal o cuando se fundamentase en sentencia penal condenatoria definitivamente firme (Art. 4).

2. En segundo lugar, que como consecuencia del ejercicio de esta acción civil no se podían acordar las solicitudes de medidas preventivas previstas en el Título Primero del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, salvo cuando hubiera recaído sentencia condenatoria en Segunda Instancia y esté pendiente únicamente el Recurso de Casación (Parágrafo único, Art. 1).

3. En tercer lugar, que en los procesos judiciales para deducir la acción civil relativa a las reparaciones y restituciones de que tratan los artículos 1.185 y 1.196 del Código Civil, referidos a votos u opiniones dadas por Senadores o Diputados al Congreso de la República incorporados a la Cámara respectiva, no se acordarían las solicitudes de medidas preventivas previstas en el Título Primero del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, salvo cuando hubiera recaído sentencia condenatoria en Segunda Instancia y esté pendiente únicamente el Recurso de Casación.

Estas normas, en nuestro criterio, establecían excepciones a los principios adjetivos relativos a la exigencia de responsabilidad civil de funcionarios que no tenían, en forma alguna, fundamento constitucional por lo que violaban tanto el artículo 21 de la Constitución como el principio de la igualdad que garantiza el Preámbulo del Texto Fundamental y el artículo 61 del mismo.

c. *La inmunidad parlamentaria*

a'. *El principio*

Los Senadores y Diputados, de acuerdo al artículo 143, gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta 20 días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo, y en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados, ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario, ni coartados en el ejercicio de sus funciones.

^{88bis}. G.O. N° 4.153 Extra. de 28-12-89.

Los funcionarios o empleados públicos que violen la inmunidad de los Senadores y Diputados incurren en responsabilidad penal y serán castigados de conformidad con la ley.

La inmunidad parlamentaria se suspende para el Senador o Diputado mientras desempeñe cargo público cuyo ejercicio acarree separación de la Cámara o mientras goce de licencia por el tiempo de ésta que exceda de 20 días, siempre que proceda la convocatoria del suplente respectivo, de acuerdo al Reglamento.

Los Suplentes gozarán de inmunidad mientras estén en ejercicio de la representación, a partir de la convocatoria y hasta 20 días después de concluido aquel ejercicio ⁸⁹.

b'. Las medidas provisionales de custodia

Sin embargo, en caso de delito flagrante de carácter grave cometido por un Senador o Diputado, la autoridad competente lo pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho a la Cámara respectiva o a la Comisión Delegada con una información debidamente circunstanciada. Esta medida cesará si dentro del término de 96 horas la Cámara respectiva o la Comisión Delegada no autoriza que continúe en ese estado mientras se decida sobre el allanamiento.

c'. La preparación del enjuiciamiento y el allanamiento

De acuerdo con el artículo 144, el Tribunal que conozca de acusaciones o denuncias contra algún miembro del Congreso, practicará las diligencias sumariales necesarias y las pasará a la Corte Suprema de Justicia la cual, de acuerdo al ordinal 2º del artículo 215, debe declarar si hay o no méritos para el enjuiciamiento del Senador o Diputado.

Si la Corte declara que hay mérito para la continuación de la causa, no habrá lugar al enjuiciamiento sin que proceda el allanamiento del indiciado por la Cámara respectiva o la Comisión Delegada ⁹⁰.

El allanamiento de la inmunidad lo debe acordar la Cámara respectiva o la Comisión Delegada, en sesión extraordinaria convocada con no menos de 24 horas de anticipación y mediante acuerdo razonado aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros ⁹¹. En los casos en que el allanamiento hubiere sido acordado por la Comisión Delegada, la Cámara respectiva podrá revocarlo en las sesiones inmediatas siguientes ⁹².

Acordado el allanamiento, en todo caso y conforme al artículo 215, ordinal 2º, la Corte Suprema debe pasar los autos al Tribunal ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva cuando se trate de delitos políticos.

89. Artículo 146.

90. Artículo 144.

91. Artículo 145.

92. Artículo 146.

2. LA FUNCION DE LEGISLAR Y EL PROCESO DE FORMACION DE LAS LEYES

Tal como se ha señalado, una de las funciones fundamentales del Congreso es la de legislar, es decir, normar sobre las materias de la competencia nacional⁹³, y esta función se cumple mediante la emisión de un tipo de acto estatal, la ley, que deben sancionar las dos Cámaras como cuerpos colegisladores⁹⁴.

A. Tipos de Ley

De acuerdo a los artículos 162 y 163 de la Constitución se pueden distinguir dos tipos de leyes: las leyes orgánicas y las leyes ordinarias.

Las Leyes orgánicas se configuran en dos categorías de ellas: en primer lugar, las que así denomina la propia Constitución a lo largo de su articulado; y en segundo lugar, las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley.

Se trata, por tanto, de una definición formal del carácter orgánico.

En cuanto a las así denominadas en la Constitución, se destacan las siguientes:

1. Las leyes que organicen el Distrito Federal y los Territorios Federales⁹⁵. De allí la Ley Orgánica del Distrito Federal (1936) y la Ley Orgánica de los Territorios Federales (1948, reformada parcialmente en 1984).

2. Las leyes que desarrollen los principios constitucionales relativos a los Municipios⁹⁶. En 1978 se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, reformada parcialmente en 1984.

3. La Ley que determine el número y organización de los Ministerios y sus respectiva competencia⁹⁷. En 1976, sustituyendo el Estatuto Orgánico de Ministerios, se dictó la Ley Orgánica de la Administración Central.

4. La Ley que determine los Tribunales que ejercen el Poder Judicial⁹⁸. De allí, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1976), la Ley Orgánica del Poder Judicial (1970), la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo (1959), la Ley Orgánica de Procedimientos y Tribunales Agrarios (1983).

5. La Ley que cree el Consejo de la Judicatura⁹⁹, lo cual ocurrió por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1970.

93. Artículos 139 y 136.

94. Artículo 162.

95. Artículo 12.

96. Artículo 26.

97. Artículo 193.

98. Artículo 204.

99. Artículo 217.

6. La Ley que regule las funciones del Ministerio Público y del Fiscal General de la República ¹⁰⁰. En 1973 se dictó la Ley Orgánica del Ministerio Público.

7. La Ley que determine la oportunidad de presentación al Congreso del Proyecto de Ley de Presupuesto ¹⁰¹. Hasta 1976 ello había sido regulado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y a partir de 1976, está regulado en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

8. La Ley que debe coordinar la inversión del situado constitucional con los planes administrativos del Poder Nacional ¹⁰², dictada en 1974, cuya última reforma es de 1980.

9. La Ley que determine la forma de crear los institutos autónomos ¹⁰³. Hasta ahora ello se ha regulado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

10. La Ley que determine las excepciones a la autorización por Ley especial de las operaciones de crédito ¹⁰⁴. Hasta 1976 ello se establecía en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y a partir de esa fecha en la Ley Orgánica de Crédito Público.

Como se deduce de esta enumeración, así como de lo que sugiere la Exposición de Motivos de la Constitución, las Leyes Orgánicas generalmente tienen por objeto regular el funcionamiento de los Poderes Públicos o el ejercicio de ciertas potestades públicas, y por lo tanto, son dictadas con el objeto de impedir que por medio de leyes especiales ordinarias, se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos Poderes Públicos o a las formalidades que deben reunir determinadas Leyes. Por ello el mismo artículo 163 de la Constitución prevé que las leyes que se dicten en materia reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas.

En todo caso, debe señalarse que sea que se trate de una Ley orgánica o de una Ley ordinaria, cuando reúna sistemáticamente las normas relativas a determinada materia pueden denominarse Códigos ¹⁰⁵.

B. El inicio del proceso de formación de las Leyes

a. *La iniciativa legislativa*

De acuerdo al artículo 165 de la Constitución, la iniciativa de las Leyes corresponde:

1. A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras.

2. Al Ejecutivo Nacional.

3. A los Senadores o Diputados en número no menor de tres.

100. Artículo 218.

101. Artículo 228.

102. Artículo 229.

103. Artículo 230.

104. Artículo 231.

105. Artículo 162.

4. A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de Leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.

5. A un número no menor de 20.000 electores, identificados de acuerdo con la Ley.

En cuanto a los proyectos presentados por los Senadores o Diputados, éstos deben estar firmados por un número no menor de tres¹⁰⁶.

En todo caso, todos los Proyectos deben estar acompañados de su correspondiente Exposición de Motivos.

b. *Presentación de los Proyectos*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 164 de la Constitución, los proyectos de ley pueden ser presentados en cualquiera de las Cámaras, salvo que por disposición especial de la Constitución hayan de iniciarse necesariamente, bien en el Senado o bien en la Cámara de Diputados. Esto está previsto, en realidad, en dos supuestos: el Proyecto de Ley de Presupuesto debe ser presentado en la Cámara de Diputados así como todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario¹⁰⁷, en cambio, los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales deben ser presentados en el Senado¹⁰⁸,

Cuando se presentaren dos o más Proyectos de Ley que traten sobre una misma materia, en Cámaras diferentes, corresponderá iniciar el estudio y discusión de dichos proyectos a la Cámara ante la cual fue introducido el primero de ellos, debiendo, por supuesto, remitirse a ella, los otros proyectos.

En caso de presentación simultánea de dos o más proyectos de ley sobre una misma materia, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, decidirán a cuál de ellas habrá de corresponder iniciar la discusión de los proyectos¹⁰⁹.

c. *Recepción, distribución de los proyectos e informe de la Comisión*

Conforme a los Reglamentos Interior y de Debates de las Cámaras, de todo proyecto recibido por la Presidencia, ésta informará a la Cámara respectiva, lo imprimirá, lo distribuirá a los Senadores o a los Diputados, según el caso, y lo pasará a la Comisión Permanente respectiva o a una Comisión Especial, si así lo decide la Cámara¹¹⁰. Este requisito no se aplica cuando el Proyecto sea presentado por las Comisiones Permanentes o especiales¹¹¹.

106. Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados (RIDCD) cuya última reforma es de 17-12-1990, (Art. 104); y Reglamento Interior y de Debates del Senado (RIDS), cuya última reforma también es de 9-1-1984 (Art. 102). En la notas que siguen se hace referencia a los Reglamentos de 1984.

107. Artículo 153, ordinal 1º

108. Artículo 150, ordinal 1º

109. CR 21.

110. RIDCD 105; RIDS 103.

111. RIDCD, artículo 105, Parágrafo Tercero; RIDS, artículo 3, Parágrafo

En su caso, la Comisión lo estudiará y dentro del lapso acordado por la Presidencia de la Cámara, como lo indica el Reglamento de Diputados, previa consulta a los jefes de fracción, rendirá un informe en el cual proponga su aprobación, diferimiento o rechazo ¹¹².

C. La discusión de las Leyes

De acuerdo al artículo 166 de la Constitución, todo proyecto recibirá en cada Cámara no menos de 2 discusiones, en días diferentes y en Cámara Plena, de acuerdo con las reglas establecidas en esta Constitución y en los reglamentos respectivos.

Entre las formalidades de estas discusiones está la lectura en las Cámaras de los proyectos, informes y documentos respectivos. Especialmente, sin embargo, el Reglamento Interior de Debates del Senado prescribe que la Cámara puede acordar, por el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes, que se prescinda de la lectura de proyectos, informes u otros documentos que, por haber sido previamente distribuidos entre sus miembros, sean conocidos por éstos con no menos de 72 horas de anticipación a la fecha para efectuar la sesión en la cual hayan de ser considerados. Sin embargo, será obligatoria en todo caso, la incorporación de dichos escritos al Diario de Debates ¹¹³.

a. *Discusión en la Cámara de origen*

a'. *Primera discusión*

La primera discusión se realiza con base en el informe de la Comisión respectiva. En la Cámara de Diputados esta primera discusión se limitará a un debate general sobre la importancia, conveniencia, oportunidad y otras condiciones básicas del proyecto, a los fines de su aceptación, diferimiento o rechazo. En este debate se podrán formular proposiciones, las cuales serán remitidas junto con el proyecto respectivo, a la Comisión correspondiente, a los fines de su consideración e informe para la segunda discusión. En la Cámara del Senado la primera discusión del proyecto se realiza artículo por artículo, la Cámara puede encomendar a la Comisión Permanente respectiva o a una Comisión Especial un nuevo estudio o artículos del proyecto ¹¹⁴.

En caso de que se trate de un proyecto de ley de reforma parcial, es sólo en esta primera discusión que podrá ser propuesta y considerada la reforma de artículos distintos a los que son objeto del proyecto, a menos que la Cámara resolviera sustituir el proyecto por otro, el cual se tendrá como nuevo ¹¹⁵.

Tercero.

112. RIDCD, artículo 105, Primer Parágrafo; RIDC, artículo 103.

113. RIDS, artículo 112.

114. RIDCD 105, artículo 103.

115. RIDCD, artículo 107; RIDS, artículo 105.

Si la Cámara no acogiere el proyecto, la Presidencia lo comunicará a los proponentes y ordenará el archivo del expediente ¹¹⁶.

b'. *Informe de la Comisión*

Aprobado el proyecto en primera discusión pasará de nuevo a la Comisión respectiva conjuntamente con las proposiciones que hayan sido formuladas en la oportunidad de la primera discusión, para que ésta lo estudie detalladamente y rinda un informe en el plazo que se le fije y en el que se propongan las modificaciones, adiciones o supresiones que consideren convenientes ¹¹⁷.

c'. *Segunda discusión*

Recibido el informe de la Comisión Permanente por el Presidente de la Cámara, éste ordenará su impresión y distribución a los miembros de la Cámara respectiva, a los efectos de realizar la segunda discusión del proyecto, la cual se hará en el Senado, después de un lapso no menor de tres días hábiles de la aprobación en primera discusión ¹¹⁸.

En ambas Cámaras, la segunda discusión debe realizarse al tercer día hábil siguiente a su distribución entre los miembros de la Cámara, salvo el caso de urgencia declarado por la Cámara.

La segunda discusión se efectuará por capítulos o secciones y versará sobre el informe de la Comisión o sobre aquellos artículos para cuya discusión se hubiera inscrito algún miembro de la Cámara antes del comienzo de la sesión, mediante solicitud escrita ¹¹⁸.

En cuanto a la Ley de Presupuesto, cuya discusión se inicia en la Cámara de Diputados, el Reglamento Interior y de Debates de ésta establece que la segunda discusión del mismo en Cámara Plena, en cuanto al presupuesto de gastos, se hará Ministerio por Ministerio, salvo que la Cámara disponga otra cosa ¹¹⁹.

Si ningún miembro de la Cámara se hubiera inscrito para intervenir sobre artículos del proyecto, la Presidencia lo declarará aprobado ¹²⁰.

En la segunda discusión puede también ser rechazado el proyecto ¹²¹, y durante ella la Cámara de Diputados puede encomendar a la Comisión permanente o a una Comisión Especial un nuevo estudio de capítulos o artículos del proyecto R ¹²².

116. IDCD, artículo 105, Parágrafo Segundo; RIDS, artículo 103, Parágrafo Segundo.

117. IDCD, artículo 106; RIDS, artículo 104.

118. RIDS, artículo 104.

119. RIDCD, artículo 108; RIDS, artículo 106.

120. RIDCD, artículo 105, Parágrafo Cuarto.

121. RIDCD, artículo 108; RIDS, artículo 106.

122. RIDCD, 111; RIDS 108.

d'. *Resultado de la discusión en la Cámara de origen*

Como consecuencia de la discusión de un Proyecto de Ley en la Cámara en la cual se introdujo el Proyecto, el mismo puede ser aprobado en cuyo caso debe remitirse a la otra Cámara; puede ser rechazado, o puede no ser objeto de las dos discusiones mencionadas.

En el segundo caso, de acuerdo a la Constitución, los proyectos rechazados no pueden ser considerados de nuevo en ninguna de las Cámaras durante las sesiones del mismo año, a menos que fueren presentados por la mayoría absoluta de una de ellas ¹²³. Los Reglamentos Interiores y de Debates de las Cámaras, en torno a ello, agregan que el proyecto, parte de éste o la proposición que una vez haya sido rechazado o diferido indefinidamente, no podrá ser reconsiderado en las sesiones ordinarias del mismo año, a menos que se proponga con modificaciones sustanciales. Esto no impide que algunos de los artículos de un proyecto que hubieren sido rechazados o diferidos independientemente, formen parte de otro que se presente ¹²⁴.

En el último de los supuestos mencionados, es decir, que el Proyecto no reciba las dos discusiones reglamentarias y que quedare, por consiguiente pendiente al término de las sesiones ordinarias de la Cámara ¹²⁵, podrá seguirse discutiendo en sesiones extraordinarias inmediatas o en las ordinarias siguientes, previo dictamen favorable de la Comisión Permanente correspondiente, aprobado por la Cámara ¹²⁶.

b. *Discusión en la otra Cámara*

a'. *Normas especiales*

Aprobado un proyecto en una de las Cámaras, debe ser remitido a la otra Cámara ¹²⁷, y en ella debe ser objeto, también de dos discusiones conforme a las mismas reglas antes mencionadas.

Sin embargo, conforme al artículo 108 de la Constitución, un Proyecto de Ley aprobado en la Cámara de origen, puede ser aprobado en esta otra Cámara en una sola discusión cuando sea declarado de urgencia por las dos terceras partes de sus miembros, antes de iniciarse la discusión ¹²⁸.

En estos casos de proyectos aprobados en la otra Cámara, éstos serán sometidos a la primera o única discusión, dentro de un plazo de 5 días hábiles, previa su distribución entre los miembros de la Cámara, sin el trámite de pase a Comisión ^{128 bis}.

122^{bis}. Artículo 106 RIDCD.

123. Artículo 169.

124. RIDCD, artículo 112; RIDS, artículo 109.

125. Artículo 169 de la Constitución.

126. RIDCD, artículo 115; RIDS, artículo 113.

127. Artículo 167.

128. RIDCD, artículo 105, Parágrafo Segundo; RIDS, artículo 103, Parágrafo Segundo.

128^{bis}. RIDCD, artículo 105, Parágrafo Tercero; RIDS, artículo 103, Parágrafo Tercero.

Aparte de esta excepción, en esta etapa y en cuanto al Proyecto de Ley de Presupuesto que se aprueba en la Cámara de Diputados, al ingresar al Senado, la primera discusión del mismo, en Cámara Plena, en cuanto al presupuesto de gastos, debe hacerse Ministerio por Ministerio, salvo que la Cámara disponga otro procedimiento ¹²⁹.

La Cámara puede rechazar el proyecto ¹³⁰, y en este caso se aplican los mismos principios antes mencionados, como si se tratase de un rechazo en la Cámara de origen.

Ahora bien, si la Cámara aprueba el proyecto sin modificaciones, quedará sancionada la Ley ¹³¹.

b'. *Modificaciones*

En cambio, si la Cámara aprueba el proyecto con modificaciones se devolverá a la Cámara de origen ¹³².

En este caso, la Presidencia de la Cámara de origen someterá dichas modificaciones al estudio de la respectiva Comisión Permanente. Esta informará al Cuerpo y propondrá resuelva en una sola discusión ¹³³.

Como se deduce, conforme al mismo artículo 167, si la Cámara de origen acepta dichas modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso contrario, es decir, ante la negativa de aceptación de las modificaciones ello dará origen a una solicitud de la Cámara para una reunión en Congreso ¹³⁴. En este caso las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que fuere procedente respecto de los artículos en que hubiere discrepancias y de los que tuvieren conexión con éstos, pudiendo acordarse una redacción diferente de las adoptadas en una y otra Cámara. Resueltas las discrepancias, la Presidencia declarará sancionada la Ley ¹³⁵.

En la discusión de las leyes podrá cerrarse el debate cuando a solicitud de uno cualquiera de los congresistas y por el voto de la mayoría de los presentes, considere que la materia está suficientemente discutida. Esta proposición se votará sin debate, pero en caso de ser aprobada, la Presidencia concederá la palabra a un representante por cada una de las fracciones políticas, por un tiempo no mayor de treinta minutos cada uno, para resumir sus argumentos ¹³⁶.

c. *Las discusiones pendientes*

Como se ha señalado, la discusión de los proyectos que quedaren pendientes al término de las sesiones podrá continuarse en las sesiones siguientes si así se decidiere por la Cámara respectiva ¹³⁷.

129. RIDS, artículo 103, Parágrafo Cuarto.

130. RIDCD, artículo 111; RIDS, artículo 108.

131. Artículo 167.

132. Artículo 167.

133. RIDCD, artículo 110; RIDS, artículo 107; RC, artículo 22.

134. RIDCD artículo 110; RIDS, artículo 107.

135. Artículo 167 de la Constitución.

136. Artículo 23 RC.

137. Artículo 169 de la Constitución; RIDCD, artículo 115; RIDS, artículo 113.

d. *Derecho de palabra de los Ministros y Magistrados*

De acuerdo al artículo 170 de la Constitución, los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes. Igual derecho tiene, en la discusión de las leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales, el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia a quien ésta designe al efecto.

D. Las formalidades derivadas de la sanción de las Leyes

Declarada sancionada una ley se debe extender por duplicado, con la redacción final que haya resultado de las discusiones, precediéndose el texto de la siguiente fórmula: "El Congreso de la República de Venezuela, Decreta"¹³⁸.

Ambos ejemplares deben ser firmados por el Presidente, el Vicepresidente y los Secretarios del Congreso, y llevarán la fecha de su definitiva aprobación. A los fines de su promulgación uno de dichos ejemplares será enviado por el Presidente del Congreso al Presidente de la República¹³⁹.

Además, a los fines del debido control y de la necesaria autenticidad de la actividad legislativa, el artículo 20 del Reglamento del Congreso exige que las leyes se copien en el orden de su definitiva aprobación, tal como quedaren redactadas después de las discusiones sufridas en las Cámaras, en un Registro de Leyes, que al efecto se llevará en la Secretaría del Congreso.

E. El veto presidencial

De acuerdo a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución, "el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquel en que la haya recibido, pero dentro de ese lapso podrá, con acuerdo del Consejo de Ministros, pedir al Congreso su reconsideración, mediante exposición razonada, a fin de que modifique algunas de sus disposiciones o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella".

Las Cámaras en sesión conjunta decidirán acerca de los puntos planteados por el Presidente de la República y podrán dar a las disposiciones objetadas y a las que tengan conexión con ellas una nueva redacción.

Cuando la decisión se hubiere adoptado por las dos terceras partes de los presentes, el Presidente de la República procederá a la promulgación de la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

Cuando la decisión se hubiere tomado por simple mayoría, el Presidente de la República podrá optar entre promulgar la ley o devolverla al Congreso dentro del mismo plazo de cinco días para una

138. Artículos 171 y 172.

139. Artículo 172.

nueva y última reconsideración. La decisión de las Cámaras en sesión conjunta será definitiva, aun por simple mayoría, y la promulgación de la ley deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a su recibo.

En todo caso, si la objeción se hubiere fundado en la inconstitucionalidad, el Presidente de la República podrá dentro del término fijado para promulgar la ley, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada. La Corte decidirá en el término de diez días, contados desde el recibo de la comunicación del Presidente de la República. Si la Corte negare la inconstitucionalidad invocada, o no decidiere dentro del término anterior, el Presidente de la República deberá promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión de la Corte o al vencimiento de dicho término.

En todo caso, este control de la constitucionalidad por vía del veto presidencial es un supuesto de control preventivo de la constitucionalidad de la ley por parte de la Corte Suprema de Justicia ¹⁴⁰.

F. La promulgación de la Ley

La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela ¹⁴¹ en los lapsos antes mencionados.

Cuando el Presidente de la República no promulgase la ley en los términos señalados, el Presidente y el Vicepresidente del Congreso procederán a su promulgación, sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél incurra por su omisión. En este caso la promulgación de la ley podrá hacerse en la Gaceta Oficial de la República o en la Gaceta del Congreso.

En cuanto a las leyes aprobatorias de tratados, acuerdos y convenios internacionales, la oportunidad de la promulgación queda a la discreción del Ejecutivo Nacional, en conformidad con los usos internacionales y la conveniencia de la República ¹⁴².

Si se trata de una reforma parcial, la ley que sea objeto de la reforma se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas ¹⁴³.

Una vez promulgada la ley, ella es obligatoria, desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique ¹⁴⁴; y esa obligatoriedad sigue siendo efectiva, hasta que la ley se derogue por otra ley ¹⁴⁵, o sea anulada por la Corte Suprema de Justicia ¹⁴⁶.

140. Véase lo expuesto en la Décima Séptima Parte, Tomo V.

141. Artículo 174.

142. Artículo 176.

143. Artículo 177. Sobre el tema, véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos formales en la reforma de leyes", en *Estudios de Derecho Público*, Tomo I, Caracas, 1983, pp. 243 y ss.

144. Artículo 1 CC.

145. Artículo 177 de la Constitución.

146. Artículo 215, ordinal 3º

3. ASPECTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Congreso, como representante de la voluntad popular, en el sistema constitucional de la separación de poderes, tiene el control de la Administración Pública central ¹⁴⁷ y descentralizada ¹⁴⁸, y en tal virtud, todos los funcionarios de la Administración y de los institutos autónomos están obligados a comparecer ante las Cámaras Legislativas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones ¹⁴⁹. En esta forma, puede decirse que dentro de los límites constitucionales y legales, los poderes de control parlamentario sobre la Administración completan el cuadro de garantía de los particulares ¹⁵⁰.

En efecto, el Estado de Derecho implica, no sólo el sometimiento de la Administración Pública a la legalidad, sino la consagración de la responsabilidad del propio Estado y de los funcionarios por los actos que realicen en ejercicio de sus funciones. Precisamente, es esta responsabilidad de la Administración y de los funcionarios públicos el fundamento de las potestades de control que se asignan a diversos órganos públicos, para declararla y hacerla efectiva. Sin responsabilidad pública y sin controles públicos no habría Estado de Derecho, y los derechos y libertades de los particulares no estarían garantizados.

Dentro de la variada gama de controles que se ejercen sobre la Administración y sus funciones se destaca el control político, es decir, aquel ejercido por los órganos representativos del pueblo, y en particular, por las asambleas representativas. Así, a nivel nacional, el control político sobre la Administración se traduce en el control parlamentario, formalmente consagrado en el texto constitucional.

Además, recientemente se han ido delineando diversos mecanismos de control político de carácter informal asumidos por grupos de intereses de la comunidad o grupos de presión. Algunos de estos grupos han encontrado, incluso, consagración legal, como actualización de la idea política de la participación, en el ámbito municipal, con la regulación de las Asociaciones de Vecinos.

De acuerdo a nuestro sistema constitucional, como se ha dicho, las Cámaras Legislativas que integran el Congreso (Cámara del Senado y Cámara de Diputados) tienen dos funciones fundamentales: legislar sobre las materias de competencia nacional y controlar a la Administración Pública.

Por tanto, tan importante es la función de legislar de las Cámaras Legislativas, como su función de controlar la Administración Pública. Dichas funciones, sin embargo, tienen un límite genérico pre-

147. Artículo 139 de la Constitución.

148. Artículo 230 de la Constitución.

149. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos del control político sobre la Administración Pública", en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Caracas, 1981, pp. 107 y ss.

150. Artículo 160 de la Constitución.

visto en la norma: el poder de legislar de las Cámaras Legislativas se refiere a las materias que sean *de la competencia nacional*, por lo que aquéllas no pueden legislar sobre materias de la competencia estatal o municipal; y la potestad de control sobre la Administración está circunscrita a la *Administración Pública Nacional en los términos establecidos por esta Constitución*.

Ahora bien, concretándonos a las potestades parlamentarias de control sobre la Administración Pública Nacional debe destacarse, que dichas potestades de control, en el Estado de Derecho, resultan del principio también de orden constitucional, de la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios. Por ello, analizaremos el fundamento de las potestades de control sobre la Administración: la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios, y sus diversas modalidades. Aquí analizaremos, también, los diversos órganos de control sobre la Administración Pública distintos del Congreso.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las potestades genéricas de control del Congreso sobre la Administración Pública no sólo están previstas en el artículo 139 de la Constitución, sino en el artículo 236 de la misma Carta Fundamental. En efecto, esta norma consagra, expresamente, la función del Congreso de control sobre la Hacienda Pública, en cuyo ejercicio puede, si lo estima conveniente, recurrir a la Contraloría General de la República como órgano auxiliar que esta institución es del Congreso.

Queda claro, por tanto, que constitucionalmente, el Congreso y sus Cámaras Legislativas tienen potestades genéricas de control sobre la Administración Pública y, en particular, sobre la Hacienda Pública.

Estos poderes de control, soberanos, por ser ejercidos por el órgano de representación popular, sin embargo, no excluyen los poderes de control que puedan tener respecto de la propia Administración Pública o de la Hacienda Pública, otros órganos del Estado, constitucional o legalmente revistos; y el ejercicio por éstos de sus facultades, no impide al Congreso ejercer las suyas.

Por tanto, estudiaremos además, el ámbito y efecto del control sobre la Administración Pública y de la apreciación de la responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios públicos que puede ser realizado por las Cámaras Legislativas y en relación con los poderes de control de otros órganos del Estado.

A. El fundamento de las potestades de control y la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios públicos

La posibilidad de controlar la Administración Pública, como se dijo, tiene su fundamento en la consagración de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios. Un Estado responsable puede ser controlado; en cambio, cuando el Estado es irresponsable no tiene sentido hablar de control sobre su Administración. Por tanto, el con-

trol parlamentario sobre la Administración Pública está indisolublemente unido y vinculado a la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios, y existe en Venezuela, precisamente, por la responsabilidad de éstos, constitucionalmente prevista.

En efecto, de acuerdo al artículo 3º de la Constitución, el Gobierno de Venezuela es y será siempre *responsable*. Por tanto, sus órganos y funcionarios responden por los actos que produzcan. Así lo prevé, expresamente, el artículo 121 de la Constitución: "El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o violación de Ley", y lo precisa el artículo 46 del mismo texto en los términos siguientes: "Todo acto del Poder Público *que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución* es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil, y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes"¹⁵¹.

La Constitución consagra, además, la responsabilidad de las personas jurídico-territoriales (República, Estados y Municipios), la cual se produce siempre que los daños o perjuicios se hubiesen causado por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública¹⁵².

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios públicos, además, la Constitución trae normas expresas en relación al Presidente de la República y los Ministros. En tal sentido, el artículo 192 señala que "el Presidente de la República es responsable de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes"; y en cuanto a los Ministros, el artículo 196 del texto fundamental dispone que "los Ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las Leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los Ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo".

De las normas anteriores resulta, por tanto, la previsión de la responsabilidad tanto del Estado como de los funcionarios públicos. La garantía del Estado de Derecho "responsable" es, precisamente, que esa responsabilidad pueda ser controlada, constatada y declarada por los órganos estatales, por iniciativa propia o a instancia de los ciudadanos, según los casos. De acuerdo al órgano que la constate y declare, la decisión respectiva tendrá los efectos previstos expresamente en la Constitución y las Leyes.

151. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal", en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas, 1980, pp. 179 a 183.

152. Artículo 47.

B. Las diversas modalidades de control parlamentario sobre la Administración

Ahora bien, en cuanto al control parlamentario, la Constitución establece diversas modalidades o términos dentro de los cuales deben ejercerse las potestades de control del Congreso y sus Cámaras Legislativas, sobre la Administración Pública Nacional. Estas modalidades de control podrían clasificarse en dos grandes grupos: controles de carácter previo y controles de carácter posterior.

a. *Controles de carácter previo*

La Constitución, en efecto, establece en muchas de sus normas la necesaria intervención del Congreso o sus Cámaras Legislativas, con anterioridad a la adopción de una decisión administrativa por el Ejecutivo Nacional. Esto da origen a los controles parlamentarios previos sobre la Administración, los cuales se pueden realizar por ley del Congreso o por actos privativos de las Cámaras Legislativas.

a'. *Controles previos mediante leyes*

Los controles previos mediante ley sobre la Administración son, básicamente, de orden presupuestario y financiero: los gastos que pueden hacerse del Tesoro Nacional por la Administración tienen que haber sido autorizados por la Ley de Presupuesto¹⁵³; y las operaciones de crédito público requieren para su validez, en general, una ley especial que las autorice¹⁵⁴.

b'. *Controles previos mediante actos parlamentarios sin forma de ley*

En general, los controles previos sobre la Administración Pública que corresponden al Congreso y sus Cámaras conforme a la Constitución, se realizan a través de actos parlamentarios sin forma de ley. Estos pueden estar atribuidos al Congreso o a una de las Cámaras Legislativas.

a". *Controles previos ejercidos por las Cámaras en sesión conjunta*

Las Cámaras Legislativas en sesión conjunta deben autorizar los créditos adicionales al presupuesto¹⁵⁵; y las Cámaras en sesión conjunta deben autorizar el otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos u otros recursos naturales que determine la ley¹⁵⁶.

153. Artículo 227 de la Constitución.

154. Artículo 231 de la Constitución.

155. Artículo 227 de la Constitución.

156. Artículo 126 de la Constitución.

b". *Controles previos ejercidos por el Senado*

Corresponde al Senado, conforme a lo previsto en el artículo 150 de la Constitución, autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación (Ord. 2º); autorizar a los funcionarios o empleados públicos para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros (Ord. 3º); autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior (Ord. 4º); autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas (Ord. 5º); autorizar al Presidente de la República para salir del país (Ord. 6º); autorizar el nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes (Ord. 7º); y autorizar el enjuiciamiento del Presidente de la República (Ord. 8º).

b. *Controles de carácter posterior*

La Constitución prevé, además, controles parlamentarios sobre la Administración Pública de carácter posterior, es decir, que se producen con posterioridad a la adopción de una decisión del Ejecutivo Nacional. Estos controles pueden realizarse mediante ley o mediante actos parlamentarios sin forma de ley, y pueden ser el resultado de una investigación realizada por las Cámaras o sus Comisiones.

a'. *Controles posteriores mediante ley*

La Constitución en general, prevé controles parlamentarios por vía de ley, con carácter previo en las mencionadas materias presupuestarias y financieras. Excepcionalmente prevé un control posterior por ley en caso de los Tratados o Convenios Internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, los cuales deben ser aprobados mediante ley para que tengan validez¹⁵⁷.

b'. *Controles posteriores mediante actos parlamentarios sin forma de ley*

Además, la Constitución prevé algunas modalidades de control posterior del Congreso y de las Cámaras Legislativas sobre la Administración de particular importancia, las cuales corresponden o al Congreso o a la Cámara de Diputados.

a". *Controles posteriores ejercidos por el Congreso*

Conforme al artículo 126 de la Constitución, corresponde al Congreso la aprobación de los contratos de interés nacional que celebren las autoridades públicas. Además, los Decretos que declaren el estado de emergencia u ordenen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales deben someterse a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta¹⁵⁸. Las Cámaras pueden revocar el De-

157. Artículo 128 de la Constitución.

158. Artículo 242 de la Constitución.

creto de restricción o suspensión de garantías cuando estimen que cesaron las causas que lo motivaron ¹⁵⁹.

Asimismo, las medidas que adopte el Ejecutivo Nacional y que considere indispensables para evitar que se produzcan inminentes trastornos del orden público, conforme a lo previsto en el artículo 244 de la Constitución, deben ser sometidas a la consideración del Congreso, el cual puede declararlas no justificadas, en cuyo caso, cesarían de inmediato.

Por otra parte, de acuerdo a la Constitución, el Presidente y los Ministros deben presentar a las Cámaras reunidas en sesión conjunta respectivamente, un mensaje ¹⁶⁰ y unas Memorias y Cuentas ¹⁶¹ sobre la gestión correspondiente al año inmediatamente anterior.

Las Cámaras Legislativas pueden adoptar "pronunciamientos" sobre las Memorias y Cuentas de los Ministros (Art. 198), lo cual no libera de responsabilidad a los Ministros por los actos del respectivo Despacho.

b". Controles posteriores ejercidos por la Cámara de Diputados: el voto de censura

En particular, la Cámara de Diputados tiene atribución para "dar voto de censura a los Ministros", la cual puede decidir, por las dos terceras partes de los Diputados presentes, que el voto de censura acarrea la remoción del Ministro. La Cámara de Diputados en ejercicio de esta función de control, puede apreciar la responsabilidad penal de los Ministros, y tal como lo dice la Constitución, "ordenar su enjuiciamiento" ¹⁶².

c. Controles posteriores de carácter investigativo

En virtud de las potestades de control sobre la Administración Pública que tiene el Congreso conforme a la Constitución, el artículo 160 del texto fundamental prevé la potestad investigativa ¹⁶³ de las Cámaras Legislativas; y además, el artículo 198 reitera la potestad de control parlamentario de carácter investigativo y de examen de los actos de los Ministerios de los cuales se dé cuenta en la Memoria y Cuenta de los Ministerios.

Estas normas constitucionales, relativas al ejercicio del control investigativo de las Cámaras Legislativas consagran una potestad de control muy amplias, pues queda a la apreciación discrecional de las Cámaras, las investigaciones que decidan realizar, y para ello tienen los más amplios poderes de citación de funcionarios y particulares ¹⁶⁴; de evacuación de pruebas a través de los jueces, quienes están en la obligación de cumplir la comisión de las Cáma-

159. Artículo 243 de la Constitución.

160. Artículo 191 de la Constitución.

161. Artículo 197 de la Constitución.

162. Artículo 153, ordinal 2.

163. Véase lo indicado en la Décima Primera Parte, Tomo III.

ras o sus Comisiones¹⁶⁵ y de obtener informes de la Contraloría cuando el Congreso se los solicite¹⁶⁶. En ejercicio de estas facultades investigativas, las Cámaras o sus Comisiones pueden constatar y apreciar la responsabilidad de los funcionarios públicos pero sin consecuencias jurídicas concretas. Para hacerlas efectivas, en efecto, se requiere el envío de los recaudos al Ministerio Público.

Por ello, el propio artículo 161 de la Constitución señala que el ejercicio de la facultad de investigación a que se refiere el artículo 160 "no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes".

C. Los Controles sobre la Administración Pública distintos al control parlamentario.

La Administración Pública puede ser controlada, además de por el Parlamento, por otros órganos del Estado, y particularmente, por los órganos del Poder Judicial y por los órganos administrativos que gozan de autonomía funcional. Estos órganos también pueden constatar y declarar la responsabilidad del Estado o de los funcionarios públicos, según los casos.

a. *El control de la Administración Pública por los órganos del Poder Judicial*

Los Tribunales de la República pueden controlar la Administración Pública y sus funcionarios, por razones de ilegalidad o declarando la responsabilidad tanto de la Administración como de los funcionarios. En efecto, como hemos señalado, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales *contrarios a derecho*, incluso por desviación de poder; al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en *responsabilidad de la Administración*, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa¹⁶⁷.

En cuanto a la responsabilidad de carácter civil o penal de los funcionarios públicos, los jueces de la jurisdicción civil o penal tienen competencia para declararla, y para, en base a ello, condenar tanto al Estado como a los funcionarios mediante sentencias, a las cuales la legislación les ha atribuido efectos particulares: la condena al pago de daños y perjuicios o a determinadas sanciones penales¹⁶⁸.

164. Artículos 160 y 199 de la Constitución.

165. Artículo 161 C.

166. Artículo 162 C.

167. Artículo 206 de la Constitución. Sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, véase lo indicado en la Décima Sexta Parte, Tomo V.

168. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos", en *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, EJV, Caracas, 1983.

b. *El control de la Administración Pública por los órganos con autonomía funcional*

a'. *La Contraloría General de la República*

De acuerdo con el artículo 234 de la Constitución, la Contraloría General de la República ejerce el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, para lo cual goza de autonomía funcional.

En el ejercicio de sus funciones, la Contraloría General de la República puede declarar la responsabilidad administrativa respecto de los funcionarios públicos e imponerles las multas consecuentes, así como también puede formularles reparos en cuanto a las cuentas que tienen que rendir, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República^{168 bis}. Si de las averiguaciones administrativas realizadas por la Contraloría surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se debe enviar el expediente a las autoridades competentes para que éstas la hagan efectiva¹⁶⁹. En esta forma, además de apreciar y declarar la responsabilidad administrativa, la Contraloría puede apreciar la responsabilidad civil y penal y exigir al Ministerio Público que la haga efectiva.

b'. *La Fiscalía General de la República*

El Ministerio Público, a cargo de la Fiscalía General de la República, tiene como atribución velar por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes¹⁷⁰, para lo cual también goza de autonomía funcional. En relación a la Administración Pública, además, ésta tiene, entre sus atribuciones, el velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; ejercer la acción penal en los casos en que fuere para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancias de parte; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión; e intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones¹⁷¹.

Conforme a estas atribuciones, la Fiscalía General de la República puede constatar la responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios y en consecuencia, intentar las acciones respectivas para hacerlas efectivas.

168^{bis}. Artículos 4, 35, 50 a 55, 82 y 84.

169. Artículo 86 de la Ley Orgánica.

170. Artículo 218 de la Constitución.

171. Artículo 220 de la Constitución.

D. Ambito y efectos de la potestad parlamentaria de control sobre la Administración Pública

Tal como se ha señalado anteriormente, las modalidades de control sobre la Administración Pública son muy variadas, como consecuencia de la consagración del Estado de Derecho y de la responsabilidad, tanto de la Administración como de los funcionarios públicos. Todos los órganos estatales a los cuales se atribuyen potestades de control, necesariamente, tienen que apreciar la responsabilidad de los funcionarios públicos, aun cuando tal apreciación tenga variados y diferentes efectos. Insistimos, no tendría sentido controlar sin poder apreciar la responsabilidad. Así como la consagración de un Estado responsable, de una Administración responsable y de unos funcionarios responsables, como garantía del Estado de Derecho, da origen a las potestades de control, asimismo, no tendría sentido el que ciertos órganos estatales puedan controlar a la Administración, sin poder apreciar y declarar la responsabilidad en la cual el Estado o los funcionarios hubiesen incurrido.

Como consecuencia, y concretándonos al control parlamentario sobre la Administración Pública, las Cámaras Legislativas al poder controlar la actuación del Estado y de sus funcionarios, tienen competencia para apreciar y constatar la responsabilidad civil, penal y administrativa en la cual hubieren incurrido los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, y aun cuando ya hubieren cesado en dicho ejercicio. He aquí el ámbito del control parlamentario. Sin embargo, por supuesto, esta apreciación tiene efectos específicos y se pronuncia, independientemente de la declaratoria de responsabilidad civil, penal y administrativa que pueda corresponder a otros órganos del Estado, con sus consecuencias jurídicas.

a. *La apreciación de responsabilidad penal*

En efecto, ante todo el Congreso, sus Cámaras y sus Comisiones tienen competencia para apreciar y constatar la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, independientemente de que ella se haga efectiva mediante condena, por los tribunales de la jurisdicción penal. Ello se deduce de algunas normas constitucionales expresas. En efecto, cuando el Senado, por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello¹⁷², sin duda que está apreciando y constatando una responsabilidad penal de dicho funcionario para poder autorizar dicho enjuiciamiento por los Tribunales penales. Asimismo, cuando la Cámara de Diputados decide un voto de censura a un Ministro y ordena su enjuiciamiento¹⁷³, sin duda que está apreciando la responsabilidad penal de dicho funcionario, para poder ordenar ese enjuiciamiento por los Tribunales penales.

172. Artículo 150, ordinal 8º de la Constitución.

173. Artículo 153, ordinal 2º de la Constitución.

Por otra parte, como resultado de una investigación parlamentaria¹⁷⁴, el Congreso, sus Cámaras Legislativas o sus Comisiones pueden también apreciar y constatar la responsabilidad penal de los funcionarios, aun cuando en ninguno de esos casos los órganos legislativos pueden “condenar” plenamente al cumplimiento de penas y sanciones.

En efecto, en todos estos casos, los órganos legislativos pueden apreciar la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, pero esa apreciación, de sólo valor político, no tiene efecto condenatorio. La condena penal es una potestad del Poder Judicial, y sólo los Tribunales pueden pronunciarla. Por ello expresamente el artículo 161 de la Constitución establece, que “el ejercicio de la facultad de investigación a que se refiere el artículo anterior¹⁷⁵, no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes”.

Por tanto, la apreciación de responsabilidad penal de los funcionarios públicos puede pronunciarse por los órganos legislativos, como manifestación del control parlamentario, como declaración política, aun cuando no tenga dicha constatación efectos de condena. La condena penal al cumplimiento de penas y sanciones establecidas en las leyes, es potestad exclusiva de los Tribunales, y aquella apreciación de responsabilidad penal pronunciada por el órgano político, no tiene efectos condenatorios ni menoscaba las atribuciones de los jueces penales.

b. *La apreciación de responsabilidad civil*

Con fundamento en las mismas normas constitucionales citadas, el Congreso, sus Cámaras Legislativas y sus Comisiones pueden apreciar y constatar la responsabilidad civil de los funcionarios públicos. Así, cuando el Senado autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República, por una responsabilidad civil (daños causados a la Administración, enriquecimiento ilícito, etc.), tiene que apreciarla y constatarla; y cuando la Cámara de Diputados ordena el enjuiciamiento de un Ministro, por una responsabilidad civil, tiene también, que apreciarla y constatarla. Lo mismo resulta de las funciones de investigación de las Cámaras Legislativas y sus comisiones; éstas pueden apreciar y constatar la responsabilidad civil en que hubieren incurrido los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones por los daños y perjuicios que hubieren causado a la Administración o por enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, también en este caso, esa apreciación de la responsabilidad civil tiene solamente efectos políticos, y no tiene efectos condenatorios, lo cual es potestad de los Tribunales. Las Cámaras Legislativas, al apreciar la responsabilidad civil no pueden condenar al pago de sumas de dinero ni a la devolución de bienes. Ello

174. Artículo 160 de la Constitución.

175. Artículo 160 de la Constitución.

es una potestad exclusiva de los Tribunales. De allí, de nuevo, la norma del artículo 161 de la Constitución, que establece que el ejercicio de las facultades de investigación por los órganos legislativos, "no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes". Sin embargo, en los supuestos del artículo 250 de la Constitución, podría el Congreso acordar la confiscación de bienes en caso de enriquecimiento ilícito al amparo de la usurpación.

c. *La apreciación de responsabilidad administrativa*

Además, en ejercicio de sus potestades de control sobre la Administración Pública y sus funcionarios, las Cámaras Legislativas y sus Comisiones pueden apreciar la responsabilidad administrativa de los funcionarios por las acciones u omisiones que hubiesen realizado en el ejercicio de sus funciones.

Si algún aspecto es claro respecto del ámbito de las potestades parlamentarias de control sobre la Administración Pública, es el de la apreciación y constatación de la responsabilidad administrativa. El control investigativo, en efecto, no tendría sentido si no existiese la posibilidad de apreciar y constatar la responsabilidad administrativa de los funcionarios por las irregularidades o violaciones legales o reglamentarias que hubiesen cometido en el ejercicio de sus funciones.

También, en este caso, la declaratoria de responsabilidad administrativa tiene efectos políticos y carece de otros efectos legales específicos. En el ordenamiento jurídico venezolano, por ejemplo, sólo la declaración de responsabilidad administrativa dictada por la Contraloría General de la República¹⁷⁶ conlleva la aplicación de sanciones pecuniarias y eventualmente la inmediata destitución del funcionario¹⁷⁷. Por ello, la declaratoria de responsabilidad administrativa que pronuncien los órganos legislativos respecto de los funcionarios públicos, se hace, sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República, como órgano que goza de autonomía funcional, y de las potestades de la propia Administración para imponer sanciones disciplinarias o administrativas.

d. *La declaración de responsabilidad política*

Independientemente de la potestad parlamentaria para apreciar la responsabilidad penal, civil y administrativa de los funcionarios públicos, con efectos meramente políticos y sin efectos condenatorios, por supuesto, el Congreso puede declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos, como resultado de una disconformidad entre el órgano político-parlamentario, y el órgano político electo del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la Repú-

176. Artículo 82 de la Ley Orgánica.

177. Artículo 62, ordinal 5 de la Ley de Carrera Administrativa, y artículo 48 y siguientes de la Ley Orgánica de Salvaguardia del Patrimonio Público.

blica, así como con los órganos directos del Presidente de la República: los Ministros. Esto sucede, precisamente, con el voto de censura a los Ministros, el cual, independientemente de que conlleve la apreciación de responsabilidad civil, penal o administrativa, implica necesariamente, una declaratoria de responsabilidad política.

También, respecto del Presidente de la República puede haber esta declaratoria de responsabilidad política, cuando el Congreso manifieste su disconformidad con la política del Poder Ejecutivo.

La declaratoria de responsabilidad política implicaría, en un sistema parlamentario, la pérdida de confianza del gobierno y su inmediata caída con la convocatoria a elecciones generales al disolverse el Parlamento. En un sistema presidencial como el nuestro, no tendría sino meros efectos políticos, eventualmente electorales, sin que esa declaratoria afecte al gobierno.

4. LOS PODERES DE INVESTIGACION DE LOS CUERPOS LEGISLATIVOS Y SUS LIMITACIONES

Los poderes genéricos de control de las Cámaras en relación a la Administración Pública no son limitados, sino que encuentran también unos límites genéricos previstos en ese mismo artículo 139: por una parte, corresponden a las Cámaras Legislativas o a sus Comisiones; y por otra parte, como se dijo, la potestad de control sobre la Administración Pública y la Hacienda Pública, está circunscrita a la *Administración Pública Nacional* por lo que no abarca la Administración de los Estados ni la Administración Municipal. En todo caso, en cuanto a la posibilidad que tienen las Cámaras de hacer comparecer y solicitar informaciones y documentos a funcionarios y a particulares, conforme al artículo 160 de la Constitución, por supuesto que estos funcionarios pueden ser tanto de la Administración Pública Nacional, como de la Municipalidad y de los Estados. Por último, esos poderes de control deben ejercerse *en los términos establecidos por esta Constitución*.

La Constitución, como hemos visto anteriormente, establece variados mecanismos de control parlamentario sobre la Administración Pública y, entre ellos, prevé los controles de carácter investigativo regulados en el artículo 160 del texto.

Art. 160. Los cuerpos legislativos o sus comisiones podrían realizar *las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento*.

Todos los funcionarios de la Administración Pública y de los institutos autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, *a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones*.

Esta obligación incumbe también a los particulares, *quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece*.

En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos.

Esta norma se complementa con la establecida en el artículo 161:

Art. 161. El ejercicio de la facultad de investigación a que se refiere el artículo anterior *no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial* de acuerdo con esta Constitución y las leyes.

Los jueces están obligados a evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos.

Además, el artículo 198 reitera la potestad de control parlamentario de carácter investigativo y de examen de los actos de los Ministerios de los cuales se dé cuenta en las Memorias y Cuentas de los Ministros.

Como ya se señaló, estas normas constitucionales, relativas al ejercicio del control investigativo de las Cámaras Legislativas, consagran unas potestades de control muy amplias, pues quedan a la apreciación discrecional de las Cámaras las investigaciones que deban realizar y, para ello, tienen los más amplios poderes de citación de funcionarios y particulares (Arts. 160 y 199); de evacuación de pruebas a través de los jueces, quienes están en la obligación de cumplir la comisión de las Cámaras o sus Comisiones (Art. 161); de obtener informes de la Contraloría cuando el Congreso se los solicite (Art. 239); y de requerir de funcionarios y particulares las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones (Art. 160).

Esta última potestad, por otra parte, también está consagrada en los Reglamentos Interior y de Debates de las Cámaras de Diputados y del Senado.

En efecto, el artículo 59 del Reglamento Interior y de Debates del Senado (1982), y el artículo 61 del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados (1969), establecen lo siguiente:

Las Comisiones Permanentes, Especiales y las Subcomisiones, previa información a la Presidencia y en cumplimiento de su función investigadora, podrán hacer comparecer ante ella a los Presidentes o representantes de los Institutos Autónomos, a cualquier funcionario y a particulares, a fin de solicitar informes, declaraciones u opiniones, en los casos cuya importancia la requiera.

En relación a la obligación de los funcionarios públicos y de los particulares a comparecer y suministrar informaciones ante los cuerpos legislativos, la *Disposición Transitoria Décima* de la Constitución establece lo siguiente:

Décima. Mientras la ley provoca lo conducente, a quienes incumplieren lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución se les impondrá la pena prevista en el artículo 239 del Código Penal.

Si se tratare de un funcionario de la administración pública o de institutos autónomos, será además destituido.

Aún no se ha dictado una ley que regule esta materia, por lo que se aplica el artículo 239 del Código Penal referido, que establece el delito de "negativa a servicios legalmente debidos" en la forma siguiente:

Art. 239. Todo individuo que llamado por la autoridad judicial en calidad de testigo, experto, médico, cirujano e intérprete, se excuse de comparecer *sin motivo justificado*, será castigado con prisión de quince días a tres meses. El que habiendo comparecido rehúse *sin razón legal* sus disposiciones o el cumplimiento del oficio que ha motivado su citación, incurrirá en la misma pena.

Además de la prisión se impondrá al culpable de inhabilitación en el ejercicio de su profesión o arte por un tiempo igual al de la prisión, terminada ésta.

Las penas establecidas en este artículo no se aplicarán sino en los casos en que disposiciones especiales no establezcan otra cosa.

Ahora bien, todas las normas señaladas confieren a las Cámaras Legislativas y a sus Comisiones Permanentes o Especiales, a sus Subcomisiones Permanentes, a sus Comisiones Especiales y a sus Subcomisiones, facultades para requerir de particulares las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Por supuesto, en todo caso, se trata de una potestad atribuida a los "cuerpos legislativos", es decir, a las Cámaras Legislativas y a sus Comisiones Permanentes, a sus Comisiones Especiales y a sus Subcomisiones cuando lo requieran para el cumplimiento de sus funciones, y que no corresponde a los Senadores o Diputados individualmente. Por tanto, éstos, individualmente, no tienen poderes de investigación alguno, ni pueden autoconstituirse en "Comisiones especiales" ni aun actuando en grupo, pues las Comisiones sólo pueden ser designadas por las Cámaras mismas.

Ahora bien, el problema que debemos plantearnos frente a esta potestad, se refiere a sus límites¹⁷⁸.

En efecto, ¿estamos acaso frente a una potestad absolutamente discrecional o ilimitada? Al contrario, ¿el ordenamiento jurídico, impone acaso algunos límites al ejercicio de la potestad investigativa?

Sin duda, estimamos que la potestad investigativa de los cuerpos legislativos está sometida a limitaciones. En primer lugar, están las limitaciones que el propio texto constitucional impone, como respecto a los derechos y garantías constitucionales. Sin duda, en uso

178. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y sus limitaciones, con particular referencia a los asuntos secretos", en *Revista de Derecho Público*, N° 10, Caracas, 1982, pp. 25 y ss.

de la potestad investigativa no pueden los cuerpos legislativos caer en el absurdo de lesionar los derechos y garantías que la Constitución establece.

Por otra parte, la potestad investigativa no puede ser ejercida ilimitadamente, de manera que pueda implicar para el obligado a informar, la comisión de un hecho punible por violación del secreto que el propio ordenamiento jurídico-administrativo haya impuesto, no sólo en interés del propio Estado, sino en interés de los particulares, por ejemplo, al prever el secreto profesional.

Por último, el ejercicio de la potestad investigativa de los cuerpos legislativos, para su ejercicio, está sometida a una serie de formalidades, que se configuran a su vez como limitaciones precisas.

A. Los límites a la potestad investigativa derivados del respeto de los derechos y garantías constitucionales

Ante todo, debe señalarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 160 de la Constitución, puede decirse que la potestad investigativa de los cuerpos legislativos y la obligación de funcionarios públicos y de particulares de suministrar información y documentos a los mismos, deben dejar a salvo los derechos y garantías que la Constitución establece.

En el artículo 160, en efecto, luego de consagrar la obligación de los funcionarios públicos de comparecer ante los cuerpos legislativos y suministrarles informaciones y documentos, agrega que "esta obligación incumbe *también* a los particulares, *quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece*". Se entiende lógicamente, por tanto, que la limitación impuesta a la potestad investigativa y a la obligación de comparecencia por el respeto a los derechos y garantías constitucionales, abarca tanto a los particulares como a los funcionarios públicos. En otras palabras, la obligación de suministrar información y documentos a los cuerpos legislativos o a sus comisiones que tienen los funcionarios públicos y los particulares, no sería exigible si ello significare atentar contra los derechos y garantías constitucionales; y conforme a lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la Constitución, o sea "aquellos que se refieren al secreto de la correspondencia, al derecho de negarse a declarar contra sí mismo o contra sus parientes, etc." ¹⁷⁹. De acuerdo a lo que ha señalado el Fiscal General de la República, "En ese etcétera debe incluirse también el derecho a la intimidad, o sea, el derecho que tiene todo habitante de Venezuela a ser protegido en su vida privada (Art. 59), el derecho a vivir sin interferencia del público, no deseada, sobre asuntos que no están relacionados con el interés público. Ese derecho protege en su vida y negocios personales a los particulares y en su vida íntima a los funcionarios" ¹⁸⁰.

179. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 21, p. 396.

180. Véase *Informe al Congreso Nacional de 1969*, pp. 132 a 134, y en *Recopilación del Ministerio Público*, Caracas, 1978, Tomo II, pp. 134 a 136.

Veamos estos tres supuestos de límites a la potestad investigativa del Congreso.

a. *El respeto al honor, a la reputación y a la vida privada*

El artículo 59 de la Constitución establece, que "toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada". Por tanto, no puede un funcionario o un particular ser obligado a declarar o suministrar información y documentos que puedan atentar contra el honor, la reputación o la vida privada de sí mismo o de otra persona y que, en el último caso, puedan hacerlo incurso en los delitos de difamación e injuria previstos en los artículos 444 y siguientes del Código Penal. Por lo tanto, si bien los parlamentarios gozan de inmunidad (Art. 143) y respecto de ellos, no puede exigirse responsabilidad en ningún tiempo por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones (Art. 142 de la Constitución), ello no abarca a los funcionarios públicos o a los particulares cuando comparecen ante las Cámaras Legislativas o sus Comisiones. Por tanto, los funcionarios y particulares no están obligados a suministrar información y documentos a los cuerpos legislativos o la vida privada del compareciente o de otra persona.

En relación a esto, el Fiscal General de la República ha sostenido lo siguiente: "El derecho a la intimidad de un funcionario público, es total en cuanto se refiere a su vida íntima y doméstica; y en cuanto se refiere a la privacidad de sus negocios y operaciones económicas, no es igual al de un particular, porque ellos pueden ser objeto de investigación de la Comisión contra el Enriquecimiento Ilícito; y solamente cuando se trata de un funcionario de la Administración Pública o de un Instituto Autónomo, de la investigación de los cuerpos legislativos, pero nunca de parte de algún miembro de éstos actuando individualmente"¹⁸¹.

Una manifestación concreta de este secreto derivado de la protección y del respeto al honor, a la reputación y a la vida privada de las personas, encuentra su consagración en el denominado secreto estadístico regulado en el artículo 10 de la Ley de Estadísticas y Censos Nacionales en la forma siguiente:

Art. 10. El Ministro de Fomento podrá ordenar se dé testimonio de datos globales o de promedios o series estadísticas, pero de ninguna manera ni bajo ningún pretexto podrá ordenar o autorizar testimonios de datos individuales ni expedición de copias simples o certificadas de cédulas o fichas o series de cédulas o fichas correspondientes a determinada persona natural o jurídica o a determinada familia o grupo familiar.

181. Véase Informe al Congreso 1969, pp. 132 y 134, y en *Recopilación del Ministerio Público*, Caracas, 1978, Tomo II, pp. 135 y 136. (La CIEI desapareció al promulgarse la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público).

Podrá, sin embargo, autorizar tales copias cuando las pida *la persona interesada en el secreto* o su mandatario constituido por instrumento auténtico, quienes pueden obrar por ella sin poder y si se tratase de cédulas familiares, quien ejerciere la jefatura doméstica.

La Administración Pública no podrá usar las fichas individuales sino exclusivamente para fines previstos por la disposición legal o reglamentaria que obligue a suministrar los datos contenidos en la respectiva ficha.

Los mismos principios será aplicables a los elementos estadísticos que se encuentran en los demás Despachos del Ejecutivo Nacional.

Por tanto, este secreto estadístico previsto en la Ley de Estadísticas y Censos Nacionales, se aplica a la información contenida, por ejemplo, en la Oficina Nacional de Identificación, regulada por la Ley Orgánica de Identificación, y en las demás unidades de policía administrativa: policía de seguridad, policía sanitaria, policía de tránsito, etc.

En todo caso, conforme al artículo 11 de la Ley de Estadísticas y Censos Nacionales, "las infracciones al secreto estadístico serán administrativamente castigadas con la destitución y penalmente de conformidad con el Capítulo IV, Título III del Libro II del Código Penal", en particular, por lo previsto en el artículo 206 del mismo.

En todos estos casos, por tanto, los funcionarios o particulares, en su caso, quedarían eximidos de la obligación establecida en el artículo 160 de la Constitución.

b. *El respeto al derecho a no reconocer culpabilidad y a no declarar contra sí mismo*

El artículo 60, ordinal 4º de la Constitución garantiza la libertad y seguridad personales, y en consecuencia establece que: "Nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge o la persona con quien haga vida marital, ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad". En base a esta garantía constitucional, la obligación de los funcionarios o particulares de suministrar informaciones y documentos a los cuerpos legislativos, no puede exigirse si con ellas se reconociera culpabilidad en algún hecho contra sí mismo o contra sus parientes.

c. *El respeto de la inviolabilidad de la correspondencia*

El artículo 63 de la Constitución establece la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas. En consecuencia, prescribe que "las cartas, telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia no podrán ser ocupados sino por la autoridad judicial, con el cumplimiento de las formalidades legales y guardándose siempre el secreto respecto de lo doméstico y privado que no tenga relación con el correspondiente proceso". Por tanto, los fun-

cionarios públicos y los particulares no están obligados a suministrar a los cuerpos legislativos, correspondencia y documentos privados o domésticos; y menos, cuando podrían estar incurso en los delitos establecidos en los artículos 188 y 190 del Código Penal.

B. Los límites a la potestad investigativa derivados de las actividades e informaciones secretas

Pero además de los límites impuestos a la potestad investigativa de los Cuerpos Legislativos y sus Comisiones, por el respeto de los derechos y garantías constitucionales, sin duda, también existen límites, particularmente en cuanto a la exigencia de la obligación de funcionarios y particulares de suministrar información y documentos, cuando éstos conciernen a actividades que, conforme a la legislación, están revestidas de carácter secreto; y secreto, conforme lo define Tulio Chiossone, es "cualquier acto o hecho que deba permanecer oculto para el conocimiento colectivo por razones de seguridad política, militar, económica o social"¹⁸².

Estas actividades o informaciones secretas pueden resultar del secreto del Estado o del secreto derivado del ejercicio de profesiones liberales.

a. *Las actividades secretas del Estado*

La legislación vigente regula diversas actividades públicas a las cuales la ley considera como secretas, sancionándose penalmente la violación del secreto. Se trata del secreto sumarial y del secreto impuesto por razones de seguridad del Estado, y que abarca el secreto político, el secreto militar, el secreto diplomático y el secreto económico.

a'. *El secreto sumarial*

En efecto, el artículo 161 de la Constitución establece que el ejercicio de la facultad de investigación atribuido a los cuerpos legislativos, "no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo a esta Constitución y las leyes". Por tanto, los órganos judiciales y los que tengan a su cargo funciones de auxiliares de la justicia, deben continuar ejerciendo sus potestades, independientemente de las potestades que tenga el Parlamento de realizar investigaciones.

Pero aparte de esta independencia reiterada entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, los poderes de control que puedan tener los cuerpos legislativos no pueden ser limitados, sino que en relación al Poder Judicial, no pueden significar una violación del secreto sumarial.

182. Véase "El delito de revelación de secretos" en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1971*, Caracas, 1972, p. 26.

En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal, "las diligencias del sumario, ya empiecen de oficio, ya a instancia de partes, *serán secretas hasta que éste se declare terminado, menos para el representante del Ministerio Público. También dejarán de ser secretas para el procesado* contra quien se lleve a efecto un auto de detención y *para el acusador*, en las causas en que la Ley exija requerimiento de parte o la acusación de la parte agraviada, *desde que* el Tribunal ejecute el auto de detención o de sometimiento a juicio, y desde que dicte o confirme las decisiones a que se refieren los artículos 99, 109, en su último aparte y 206" (declaración de no haber lugar a la formación del sumario; o declaración de terminación de la averiguación).

Por tanto, hasta que el sumario no se declare terminado, o hasta que no se termine la averiguación o se declare que no hay lugar a la formación del sumario, las diligencias de éste son secretas, salvo para el representante del Ministerio Público y para el procesado y, en su caso, para el acusador. Pero tanto el representante del Ministerio Público como el procesado o acusador están obligados, a su vez, a guardar secreto respecto de las diligencias sumariales.

Por tanto, independientemente de que un Fiscal del Ministerio Público pueda ser obligado a comparecer, conforme al artículo 160 de la Constitución, a las Comisiones del Congreso a dar información y suministrar documentos, lo cual ha sido rechazado por el Ministerio Público¹⁸³, es indudable que si compareciera, no podría obligársele a informar sobre las diligencias sumariales respecto de las cuales tuviera conocimiento. En igual forma, no pueden las Comisiones del Congreso obligar a un funcionario o a un particular que fuere procesado o acusador a informar acerca de las diligencias sumariales, respecto de las cuales tengan conocimiento, conforme a lo previsto en el artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

Pero es indudable que el secreto sumarial no sólo es una obligación impuesta al juez y a los demás funcionarios del Poder Judicial, a los representantes del Ministerio Público, y al procesado y acusador, en su caso, sino que se trata de una obligación general, que incumbe a toda persona, funcionario o particular, que haya tenido conocimiento de las diligencias sumariales, con motivo del ejercicio de sus funciones o de su actividad, arte u oficio. Por tanto, todas esas personas y funcionarios, si divulgan el secreto sumarial, incurrirían en el delito previsto en el artículo 190 del Código Penal, por lo que no lo podrían hacer ni ante los cuerpos legislativos.

En consecuencia, todos los funcionarios públicos que tengan carácter de instructores del proceso penal, conforme al artículo 27 del Código de Enjuiciamiento Criminal, están en la obligación de guardar el secreto sumarial, y no podrán ser obligados a suministrar información y documentos sobre diligencias sumariales ante los

183. Véase las opiniones en *Recopilación del Ministerio Público*, Caracas, 1978, Tomo II, pp. 134 y 140.

cuerpos legislativos, con motivo de investigaciones que éstos realicen conforme al artículo 160 de la Constitución.

Dentro de los instructores del proceso penal, el Código de Enjuiciamiento Criminal enumera a "los órganos de Policía Judicial" (Art. 73, Ord. 4º), y la Ley de Policía Judicial de 1975 clasifica a "los órganos de Policía Judicial" en "principales y auxiliares".

De acuerdo al artículo 7º de la Ley de Policía Judicial, "son órganos principales de Policía Judicial", los siguientes: "1. El Cuerpo Técnico de Policía Judicial. 2. Los órganos competentes de las Fuerzas Armadas de Cooperación. 3. Las autoridades que las leyes del tránsito señalen en materia de su competencia; y 4. La Dirección de Identificación Nacional y Extranjería, conforme a las leyes que regulan su competencia". Por su parte, conforme al artículo 8º de la misma ley, además de los señalados en las leyes especiales, "son órganos auxiliares de Policía Judicial" los siguientes: "1º Los Directores y Subdirectores de Internados Judiciales, Cárceles Nacionales, Establecimientos Penitenciarios y correccionales, en relación a los delitos que se cometan en el interior de los mismos. 2º Los Jefes y Oficiales de Resguardos Fiscales, en relación a los delitos que se cometan en sus respectivas jurisdicciones. 3º Los Guardias Forestales en relación a los delitos que se cometan en las zonas que están bajo su guardia. 4º Los miembros de los cuerpos de carácter público dedicados a salvamento y extinción de incendios, en relación a las averiguaciones de las causas del siniestro. 5º Los Capitanes o Comandantes de naves, de pabellón o matrícula venezolana, respecto a hechos punibles cometidos en alta mar o en aguas territoriales venezolanas. 6º Los Capitanes o Comandantes de aeronaves de matrícula venezolana, respecto a hechos punibles cometidos en éstas cuando se encuentren en vuelo. 7º Los funcionarios o empleados públicos que, en el ejercicio de las funciones de investigación, examen o control que les asignan las leyes, verifiquen o descubran la comisión de hechos punibles. Las actuaciones de dichos funcionarios o empleados se limitarán a las que sean inherentes al servicio que presten. 8º Los miembros de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Estado. 9º Las autoridades de Policía Estatal y Municipal".

Ahora bien, conforme al artículo 12 de la Ley de Policía Judicial, *los funcionarios de policía y las personas a las cuales éstos están obligados a informar, deberán guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que haya intervenido.* Asimismo, conforme al artículo 75-B del Código de Enjuiciamiento Criminal, *los funcionarios de la Policía Judicial y las personas que colaboren con ellos están obligados a guardar absoluto secreto con respecto a to a las diligencias del sumario en que hayan intervenido.* Asimismo, obligación del sector sumarial está expresada formalmente en la Ley respecto de todos los funcionarios de los órganos de Policía Judicial, así como respecto de las personas que colaboren con ellos o a las cuales aquéllos están obligados a informar, por lo que el in-

cumplimiento de esta obligación, los haría incurso, según los casos, en los delitos previstos en los artículos 190 y 206 del Código Penal. El artículo 190 prevé sanción para todo individuo que “teniendo por razón de su estado, funciones, profesión, arte u oficio, conocimiento de algún secreto cuya divulgación pueda causar algún perjuicio lo revela, no obstante sin justo motivo”; y el artículo 206 prevé sanción para “todo funcionario público que comunique o publique los documentos o hechos de que está en conocimiento o posesión, por causa de sus funciones y que deba mantener secretos”.

Por tanto, todos esos funcionarios públicos que están considerados como funcionarios de Policía Judicial estarían eximidos de la obligación de informar a los cuerpos legislativos, prevista en el artículo 160 de la Constitución, en lo que se refiere a diligencias sumariales.

Debe señalarse que en los casos en los cuales las Cámaras Legislativas requieran de alguna información sumarial en casos de allanamiento de la inmunidad de algunos de sus miembros, el Código de Enjuiciamiento Criminal establece que “podrán solicitar del Fiscal General de la República la comunicación de datos sumariales cuyo conocimiento no admita postergación y les sea necesario en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El Fiscal General atenderá la solicitud antes dicha cuidando de preservar el secreto sumarial hasta donde ello fuere compatible con el interés público en juego dentro de las circunstancias del caso en consideración” (Art. 73). En esta forma, y en cuanto concierne a la excepción al secreto sumarial, respecto de las Cámaras Legislativas, el Código de Enjuiciamiento Criminal establece la modalidad de la misma, en forma excepcional.

De lo anteriormente señalado puede concluirse, que están eximidos de la obligación de suministrar informaciones y documentos a los cuerpos legislativos, prevista en el artículo 160 de la Constitución, en los casos de investigaciones que realicen, los funcionarios públicos y los particulares, respecto de actos y hechos que formen parte de diligencias sumariales, amparados por el secreto sumarial. La violación de este secreto, aun ante los cuerpos legislativos, daría origen a la aplicación de las penas previstas en el artículo 190 del Código Penal.

A igual conclusión habría de llegar respecto de las diligencias que practique la Contraloría General de la República para la determinación de la responsabilidad administrativa o para sustanciar aquellos casos en que pudiera derivarse responsabilidad civil o penal, conforme a la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1983. Estas, dice el artículo 24 de dicha ley, “serán secretas, menos para el investigado, sus abogados y el representante del Ministerio Público. El funcionario que dé información sobre ellas será sancionado con destitución”. El secreto implica, por tanto, que los funcionarios de la Contraloría estarían también eximi-

dos de cumplir la obligación prevista en el artículo 160 de la Constitución.

b'. *El secreto concerniente a la seguridad del Estado*

Aparte del secreto sumarial, dentro de las actividades del Estado debe mencionarse el secreto político, militar, diplomático y económico, al cual podemos calificar globalmente como secreto concerniente a la seguridad del Estado.

La regulación clásica de este secreto está prevista en el artículo 134 del Código Penal, en el cual se castiga con presidio a "cualquiera que, indebidamente y con perjuicio de la República, haya revelado los secretos políticos o militares concernientes a la seguridad de Venezuela", entre otros medios, "comunicando o publicando los documentos... u otras informaciones" relativos a los mismos. "La pena se aumentará con una tercera parte si por razón de su empleo, el culpable tenía los... documentos o había adquirido el conocimiento de los secretos".

De esta norma surge la obligación de guardar los secretos políticos o militares concernientes a la seguridad del Estado. El bien jurídico protegido, por supuesto, es la seguridad del Estado, lo cual abarca "el complejo de condiciones garantizadas por el orden jurídico interno e internacional que constituyan la tranquilidad de desarrollo del Estado en todos sus bienes esenciales para su vida como Nación soberana"¹⁸⁴. Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa define la seguridad como "el grado de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares, un Estado puede proporcionar en forma permanente a la nación que jurisdiccional"¹⁸⁵. Por tanto, se afirma en el documento "Bases para una política jurídica del Estado venezolano" que "la seguridad comprende no sólo la garantía del empleo efectivo de las Fuerzas Armadas Nacionales, en caso de conflicto interno o externo, sino también la organización permanente y continua de todas las actividades que inciden sobre la mayor estabilidad institucional de la nación. Es así que tanto la organización político-administrativa para salvaguardar, mantener y restaurar el orden público (actividad de policía administrativa y policía judicial), como la organización para la producción agrícola e industrial, el desarrollo de la infraestructura física del país y el control de las fuentes energéticas, forman parte de la política de seguridad"¹⁸⁶.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, éstas comprenden fundamentalmente, conforme a su artículo 3º, lo siguiente:

184. Véase la definición en *Repertorio del Ministerio Público*, Caracas, 1978. Tomo II, pp. 477 y 478.

185. Véase en *Defensa Nacional*, compilación editada por el Ministerio de Justicia, Caracas, 1977, Tomo I, Vol. 1, p. XLVII.

186. *Idem.*, pp. XLVII y XLVIII.

1. El estudio, planificación y adopción de las medidas relacionadas con la preparación y aplicación del potencial nacional para la preservación de su patrimonio.
2. La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República.
3. El fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación, sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía o integridad territorial de la República.

Siendo, por tanto, el bien tutelado la seguridad y defensa de la Nación el artículo 4º de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa establece el *carácter secreto* de los documentos e informaciones que le conciernen en la siguiente forma:

Art. 4. Los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación, son de carácter secreto y su divulgación o suministro y la obtención por cualquier medio ilegítimo constituyen delito y serán sancionados conforme al Código Penal o al de Justicia Militar según sea el caso.

Ya nos hemos referido al delito de revelación de secretos políticos o militares previstos en el artículo 134 del Código Penal. En cuanto al Código de Justicia Militar debe señalarse que entre los delitos contra la seguridad de las Fuerzas Armadas su artículo 550 establece pena de prisión a "los que revelen órdenes, consignas, documentos o noticias privadas o *secretas* de las Fuerzas Armadas". Por su parte, la propia Ley Orgánica de Seguridad y Defensa establece en su artículo 38 pena de prisión, a "los miembros del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, quienes participen en sus deliberaciones o cualquiera que preste servicios a su orden, que divulgue los datos, estadísticas o informaciones a que se refiere el artículo 8º de esta Ley", en el cual se detallan las atribuciones de dicho Consejo. Por otra parte, el Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa establece expresamente que: "Las deliberaciones del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa son *secretas*" (Art. 3º).

Pero además del secreto militar y formando parte del secreto relativo a la defensa y seguridad del Estado, está el secreto diplomático y el secreto económico. Puede decirse que el secreto político, *latu sensu*, "sería todo aquello que se refiera al gobierno del Estado, y cuya publicación o revelación incida en su seguridad interna y externa"¹⁸⁷, y si bien podría presentarse la duda de si dentro del secreto político previsto en el artículo 134 del Código Penal, estarían los secretos económicos, financieros y científicos, sin duda que del ordenamiento del Estado moderno, tendría que dársele una in-

187. Véase Tulio Chiossone, "El delito de revelación de secretos", *loc. cit.*, p. 26.

terpretación racional y extensiva a dicha expresión, dentro del espíritu, propósito y razón del Código Penal.

En cuanto al secreto diplomático, al artículo 57 del Estatuto del Personal del Servicio Exterior establece como prohibición especial a los funcionarios del servicio exterior, el "revelar, aun después de cesar en sus funciones, el secreto de los negocios que les hayan sido confiados". La violación de esta prohibición hace incurso al funcionario en los delitos previstos en los artículos 134 y 206 del Código Penal.

Pero aun cuando no se prevea así en la Ley del Banco Central de Venezuela, es indudable que también concierne a la seguridad del Estado, el denominado secreto económico o financiero, y que se refiere a las decisiones públicas relativas al régimen monetario, a medidas cambiarias o impositivas que puedan adoptarse por el Estado o sus organismos. En estos casos, sin duda, se aplican los artículos 134 y 206 del Código Penal, y los funcionarios públicos respectivos están obligados a guardar secreto, aun ante los cuerpos legislativos.

Por otra parte, también dentro de los secretos económicos pueden ubicarse los secretos industriales que interesan a la seguridad del Estado, y se les aplica el régimen indicado, aun cuando la sanción penal prevista está regulada en el artículo 340 del Código Penal, que prevé pena de prisión para "el que hubiese revelado noticias relativas a invenciones o descubrimientos científicos o aplicaciones industriales *que deban permanecer en secreto* y de que haya tenido conocimiento por causa de su posición o empleo o en razón de su profesión, arte o industria".

En todo caso, si la revelación de estos secretos industriales concierne a la seguridad del Estado se ha estimado que se aplica el artículo 134 del Código Penal¹⁸⁸.

Como consecuencia, en todos estos casos de secretos concernientes a la seguridad y defensa del Estado, en los cuales se engloba el secreto político, el secreto militar, el secreto diplomático y el secreto económico, los funcionarios que tuvieren conocimiento de los mismos, estarían eximidos de cumplir la obligación establecida en el artículo 160 de la Constitución. Dicho sea de paso, además, que en estos casos de secreto, los funcionarios también estarían eximidos de cumplir con la obligación que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República les impone de "proporcionar las informaciones escritas o verbales y los libros, registros o documentos que se requieran" (Art. 4). En este sentido es más clara la Ley Orgánica del Ministerio Público, al prescribir que los funcionarios públicos "estarán obligados a prestarla (la cooperación a la Fiscalía) sin demora y a suministrar los documentos e informaciones que les sean requeridos, salvo aquellos que constituyen *secreto de Esta-*

188. Véase Tulio Chiossone, "El delito de revelación de secretos", *loc. cit.*, p. 28.

do, a juicio del órgano de mayor jerarquía de la correspondiente estructura administrativa" (Art. 6, Ord. 17).

Debe señalarse, por último, que este secreto se impone a todos los funcionarios públicos que hayan tenido conocimiento de esos asuntos con motivo del ejercicio de sus funciones. Así lo precisan diversas normas del ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Central prohíbe a los funcionarios y empleados públicos "revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o se hayan tramitado en sus respectivas oficinas" (Art. 56 *in fine*). Asimismo, la Ley de Carrera Administrativa establece como una obligación de los funcionarios públicos, el "guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo" (Art. 28, Ord. 4º); y las Leyes Orgánicas del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República lo repiten. Así, la Ley Orgánica del Ministerio Público establece, que "los funcionarios del Ministerio Público guardarán secreto sobre los asuntos de que conozcan en razón de sus funciones" (Art. 67); y la Ley Orgánica de la Procuraduría también establece que: "A los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la República les está prohibido revelar el asunto que se tramite o se haya tramitado en el Despacho" (Art. 57).

En todos esos casos, además de la sanción penal establecida en el artículo 206 del Código Penal, se establece en la Ley de Carrera Administrativa, como causal de destitución; la "revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos, de los cuales el empleado tenga conocimiento por su condición de funcionario" (Art. 62, Ord. 7º).

Mención especial debe hacerse, por último, al carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros. En efecto, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Central establece que "las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas. El Presidente de la República podrá declarar reservada algunas de las decisiones tomadas en Consejo de Ministros". De esta norma resultan dos regulaciones distintas.

En primer lugar, se establece con carácter general y absoluto un secreto político respecto de "las deliberaciones del Consejo de Ministros". Por tanto, los Ministros y los funcionarios públicos que hayan tenido conocimiento de dichas deliberaciones deben guardar secreto de las mismas, y la revelación de esos asuntos daría origen a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 206 del Código Penal. El secreto político que protege las deliberaciones del Consejo de Ministros, por tanto, eximiría a los funcionarios de la obligación de informar a las Cámaras Legislativas que regula el artículo 160 de la Constitución.

Pero el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Central además establece, que el Presidente de la República podría declarar reservada algunas de las decisiones tomadas en Consejo de Ministros. Por tanto, en principio, las decisiones tomadas en dicho órgano colegiado son públicas, salvo que sean declaradas reserva-

das. En estos casos, por la naturaleza del órgano gubernamental, esta reserva expresa y específica respecto de ciertas decisiones debe asimilarse al secreto político antes comentado con todas sus consecuencias.

b. *El secreto derivado del ejercicio de profesiones liberales*

Por otra parte, el ordenamiento jurídico regula en diversas formas al secreto profesional con motivo del ejercicio de profesiones liberales o de otras artes u oficios, imponiendo expresamente la obligación a los profesionales de guardar secreto sobre los asuntos de los cuales tuvieren conocimiento por el ejercicio profesional.

Por ejemplo, la Ley de Ejercicio de la Medicina establece, que “salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes en resguardo de la seguridad colectiva, el médico está en la obligación de *guardar secreto* sobre aquello de que tuviere conocimiento por el ejercicio de su profesión” (Art. 14). La violación del secreto médico, en esta forma, acarrea pena de prisión de acuerdo a lo establecido en el artículo 190 del Código Penal. La excepción al secreto médico lo configuran los casos en los cuales el interés general, derivado del resguardo de la seguridad colectiva, prevalezca sobre el interés particular en los términos establecidos en las leyes. Debe mencionarse aquí los supuestos de denuncia obligatoria de enfermedades reguladas en virtud de lo dispuesto en la Ley de Sanidad Nacional, en el Reglamento sobre Enfermedades de Denuncia Obligatoria.

Otra excepción al secreto médico es la establecida en el artículo 490 del Código Penal al regular como falta “la omisión de dar referencias” en casos que parezcan presentar caracteres de delito. Dicha norma, en efecto, pena con multa, al “médico cirujano, comadrón, comadrona o cualquier empleado público de sanidad, que habiendo prestado su asistencia profesional en casos que parezcan presentar caracteres de delito contra las personas, los haya callado o tardado en comunicar a la autoridad judicial o de policía”. Por tanto, el secreto médico no puede ser impedimento para el cumplimiento general de dar referencias respecto de hechos que parezcan delito.

En todo caso, frente a los poderes otorgados a los cuerpos legislativos de acuerdo al artículo 160 de la Constitución, salvo en los casos de salvaguarda de la seguridad colectiva, los médicos están eximidos de informar o suministrar documentos que puedan concernir a hechos de los cuales tengan conocimiento por el ejercicio de su profesión.

En otros casos, el secreto profesional está regulado legalmente con mayor flexibilidad. Por ejemplo, el artículo 11 de la Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública en el ejercicio de las actividades que les son propias, “guardar el *secreto* profesional, quedando en consecuencia prohibida la divulgación de información o la presentación de evidencia alguna obtenida como consecuencia de estas funciones, salvo ante autoridad competente y sólo en los casos previs-

tos en otras leyes". Sin duda, podría considerarse que la Constitución en su artículo 160 regula la materia, siendo competente para recibir dicha información si es necesario, los cuerpos legislativos.

Podría asimilarse al secreto profesional el que tienen los funcionarios del Registro de la Propiedad Industrial, respecto de "los expedientes de patentes de invención que se hubieran mandado reservar conforme a la ley", de acuerdo a lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Propiedad Industrial. La violación del secreto industrial está penado con prisión en el artículo 340 del Código Penal, respecto de quien "hubiere revelado noticias relativas a invenciones o descubrimientos científicos o aplicaciones industriales que deban permanecer *en secreto* y de que haya tenido conocimiento por causa de su posición o empleo o en razón de profesión, arte o industria". En esos casos, frente a la potestad investigativa de los cuerpos legislativos, también podría privar el secreto industrial en los términos señalados.

En cuanto al secreto profesional, debe señalarse que otras leyes, más que preverlo para proteger a las personas que son atendidas por profesionales, establecen dicho secreto en resguardo del ejercicio de la profesión de la cual se trate. Esto sucede, por ejemplo, en el campo del ejercicio del periodismo. Así, la Ley de Ejercicio del Periodismo establece que: "El periodista tiene derecho al *secreto profesional* frente a terceros y no está obligado a revelar su fuente informativa, salvo cuando se trate de hechos delictivos" (Art. 8).

En estos casos, la Ley consagra un derecho al secreto que tiene el profesional, precisamente como garantía a su libre ejercicio de la profesión. Sólo si se trata de hechos delictivos, el derecho al secreto cede frente al interés público represivo, y ante los órganos competentes penales o de instrucción, el periodista tendría que revelar su fuente. Salvo este caso, no podría, por ejemplo, por la vía del artículo 160 de la Constitución, exigirse a un periodista ante un cuerpo legislativo, revelar la fuente de su información. Por tanto, aquí también, los periodistas están eximidos de la obligación establecida en el referido artículo 160 de la Constitución.

C. La potestad investigativa y el problema de la reserva de los archivos de la Administración Pública

La Ley Orgánica de la Administración Central establece, en su artículo 54, el principio general de que "los Archivos de la Administración Pública son *por su naturaleza reservados para el servicio oficial*". En consecuencia, "para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización especial y concreta del órgano superior respectivo" (Art. 54). Este carácter reservado, por otra parte, implica la prohibición a los funcionarios o empleados públicos de "conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin autorización del órgano superior respectivo" (Art. 56).

En esta forma tradicional que atribuye carácter reservado a los archivos oficiales, respecto de las leyes reguladoras de los Ministerios, se ha repetido en relación a los archivos de otros órganos del Estado, distintos de los Ministerios.

Así, la Ley Orgánica del Ministerio Público establece que: "El archivo del Despacho del Fiscal General de la República es por su naturaleza privado y *reservado* para el servicio oficial" (Art. 66). En consecuencia, también "se les prohíbe conservar para sí, tomar o publicar copias de papeles, documentos o expedientes del archivo de los Despachos respectivos" del Ministerio Público (Art. 67).

En el mismo sentido, el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que: "El Archivo de la Procuraduría General de la República está reservado para el servicio oficial". Por ello, asimismo: "Para la consulta de los documentos y expedientes que lo integran, por parte de funcionarios extraños al Despacho, o por particulares, se requerirá autorización expresa del Procurador General de la República" (Art. 53). Además el artículo 57 de dicha ley prohíbe a los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la República "conservar para sí, tomar o publicar copias de papeles, documentos o expedientes del archivo, salvo cuando éstos, por su naturaleza o destino, se hayan hecho del conocimiento público y con la autorización del Procurador General".

Ahora bien, la reserva de los Archivos de la Administración Pública para el servicio oficial, no es nada más que lo que resulta del significado propio de las palabras: según el Diccionario de la Lengua Española, "reserva" es "guarda o custodia que se hace de una cosa, o prevención de ella para que sirva a su tiempo", y también significa "circunspección, discreción, comedimiento". Por tanto, establecer que los Archivos de la Administración son por su naturaleza reservados para el servicio oficial, es señalar que sólo deben tener ese destino oficial, por lo que no deben ser abiertos, para lo cual deben ser manejados con circunspección.

La reserva de los archivos oficiales, por tanto, no equivale a que tengan carácter secreto. Reserva no es secreto, pues aquélla implica sólo que el uso de los archivos no es público ni libre, y sólo debe usarse para el servicio oficial.

Ahora bien, la investigación que realice un cuerpo parlamentario es, sin duda, de carácter oficial, pues se trata de una actividad del Estado, por lo que un funcionario público no podría invocar, en ningún caso, la sola norma del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Central, para eximirse de la obligación que le impone el artículo 160 de la Constitución, de suministrar informaciones y documentos que formen parte de los Archivos de la Administración, y que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

En todo caso, debe destacarse que el hecho de que los Archivos de la Administración tengan carácter reservado para el servicio

oficial implica que "para consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización especial y concreta del órgano superior respectivo" (Art. 54).

Sin embargo, a pesar de la reserva, como principio puede acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro (Art. 55) y asimismo, pueden expedirse las copias certificadas que soliciten los interesados (Art. 59). La excepción a estas dos posibilidades es que "por razones de seguridad u oportunidad para el Estado" el órgano respectivo de la Administración resuelva que el documento tenga "carácter reservado o confidencial".

Por otra parte, debe señalarse que la confidencialidad de ciertos documentos, declarada por el funcionario superior jerárquico de un organismo, se configura también como la única limitación al derecho que, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, tienen los interesados a tener acceso al expediente respectivo. El artículo 59 de dicha ley, en efecto, después de consagrar el derecho de los interesados y sus representantes, de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como pedir certificación del mismo, exceptúa "los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente", aun cuando exige que la calificación de confidencial se haga mediante acto motivado.

Sin embargo, la sola declaración de un documento como reservado o confidencial no configura el secreto de Estado al cual nos hemos referido anteriormente. El secreto, tal como se ha analizado, no puede depender de una declaración concreta de un funcionario, sobre un determinado documento. Hay, en efecto, actividades e informaciones que por su naturaleza son secretas, y por tanto, lo son también las informaciones o documentos que les conciernan. Sólo cuando existan estas actividades o informaciones secretas, puede alegarse que no hay la necesidad de cumplir con la obligación prevista en el artículo 160 de la Constitución, pues siempre que ese secreto exista, su violación, así sea ante los cuerpos legislativos, podría originar un hecho delictuoso por la violación del secreto.

Por tanto, la sola naturaleza de los Archivos de la Administración, de estar reservados para el servicio oficial, o la sola declaración, en concreto, de que un documento es de carácter reservado o confidencial, no bastan para configurar el secreto como eximente de la obligación de informar a los cuerpos legislativos que prescribe el artículo 160 de la Constitución. Pueden, en cambio, sólo servir para detener una actividad judicial en favor de un particular si se estima que por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, deben permanecer confidenciales; o para impedir su conocimiento por el interesado en un procedimiento administrativo.

5. FORMALIDADES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD INVESTIGATIVA POR LOS CUERPOS LEGISLATIVOS

De acuerdo a lo prescrito en el artículo 160 de la Constitución, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante los cuerpos legislativos y a suministrarles, salvo las excepciones antes mencionadas, las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. El mismo artículo especifica unas formalidades a ser cumplidas por los cuerpos legislativos: "En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con cuarenta y ocho horas de anticipación, cuando menos".

Por tanto, de acuerdo al texto constitucional, las formalidades a cumplir son las siguientes:

1. La potestad investigativa, como se dijo, es de los cuerpos legislativos, no de los miembros de las Cámaras Legislativas considerados individualmente, y las investigaciones deben realizarse "en conformidad con el reglamento". Los cuerpos legislativos, en este contexto, son las Cámaras, la Comisión Delegada, la Comisión Legislativa, las Comisiones Permanentes creadas en los Reglamentos y las Comisiones creadas formalmente por las Cámaras.

2. La obligación de comparecer que incumbe a los particulares y funcionarios sólo es efectiva si se les notifica del objeto de su citación con 48 horas de anticipación, cuando menos.

3. Las informaciones y documentos que se pueden solicitar de funcionarios y particulares deben ser necesarios para el cumplimiento de las funciones de los cuerpos legislativos, y son éstos los que deben acordar o resolver este requerimiento. Por tanto, su requerimiento no corresponde ni al Presidente de las Comisiones ni a los parlamentarios individualmente.

Estas formalidades han sido detalladas en los Reglamentos Interiores y de Debates de la Cámara de Diputados y del Senado, en los cuales se indica ante todo cuáles son los organismos que se consideran como cuerpos legislativos: las Comisiones Permanentes, las Comisiones Especiales y sus Subcomisiones.

Estos Reglamentos precisan las siguientes formalidades adicionales a las previstas en el texto constitucional:

1. Si el citado a comparecer y a suministrar información es un Ministro del Ejecutivo, sólo pueden hacerlo las Comisiones Permanentes o Especiales; y éstas deben informarlo previamente al Presidente de la respectiva Cámara. Además, debe indicarse en la invitación que debe formularse al Ministro los puntos sobre los cuales se le solicita información, lo cual sólo debe versar sobre asuntos relativos a su ministerio. En todo caso, debe invitarse al Ministro con tres días de anticipación por lo menos (Art. 58 del Reglamento del Senado y Art. 60 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

2. Si el requerimiento de comparencia se formula a otro funcionario público y a los particulares, pueden hacerlo tanto las Comisiones Permanentes y Especiales como las Subcomisiones, y ello

puede hacerse para solicitarles informes, declaraciones u opiniones, en los casos cuya importancia lo requiera. En todo caso, deberá también informarse previamente a la Presidencia de la Cámara respectiva (Art. 59 del Reglamento del Senado y Art. 61 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

3. Las reuniones de las Comisiones podrán ser públicas cuando a ellas se permita el acceso de personas extrañas a la Cámara; privadas, cuando esta asistencia se limite a las personas extrañas a la Cámara expresamente invitadas por la Comisión; y secretas, cuando tengan derecho de asistencia solamente los miembros de la Comisión y los parlamentarios que hubieren manifestado con anticipación a la Presidencia de la Comisión su deseo de concurrir. La determinación del carácter privado o secreto de las reuniones lo hará la Presidencia de la Comisión respectiva, previa consulta con la Comisión (Art. 56 del Reglamento del Senado y Art. 58 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

De estas disposiciones se evidencia que las sesiones en las cuales se convoca a un funcionario público o a un particular a suministrar informaciones, a declarar o a suministrar documentos, sólo pueden ser públicas o privadas. Jamás podrían ser secretas conforme a los Reglamentos, pues a éstas sólo pueden asistir miembros de las Cámaras Legislativas.

IV. EL PODER JUDICIAL

Tal como lo indica el artículo 204 de la Constitución, el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica.

Ahora bien, antes de precisar los principios constitucionales que rigen a la Corte Suprema de Justicia, establecer las líneas generales de organización de los demás tribunales del país y analizar algunos de sus problemas, es indispensable analizar las características generales del Poder Judicial, a la luz de los principios constitucionales.

1. CARACTERISTICAS DEL PODER JUDICIAL

A. Poder Judicial y la distribución del Poder Público

Hemos dicho que el Poder Público es una potestad genérica de actuar que permite a los órganos del Estado venezolano, cumplir sus funciones y alcanzar los fines de interés general que se les han encomendado. Este Poder Público, hemos visto, constitucionalmente se ha distribuido vertical y horizontalmente, dando origen a los principios de descentralización política federal y de separación orgánica de poderes.

El Poder Judicial en Venezuela, sin embargo, no está distribuido verticalmente y es un monopolio del Poder Nacional. Por tanto, desde la Constitución de 1945 no existe Poder Judicial en los Estados ni en los Municipios. De allí que se haya hablado de la "nacionalización de la justicia".

En consecuencia, sólo pueden ejercer el Poder Judicial los Tribunales nacionales que determine la ley orgánica nacional.

B. El Poder Judicial y la función jurisdiccional

Los órganos que tienen atribuido constitucionalmente el Poder Judicial, es decir, la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales que determinan las leyes orgánicas, ejercen como función propia la función jurisdiccional, en los términos que hemos analizado

anteriormente¹; pero con la advertencia de que no se trata de una función que ejercen exclusivamente los órganos judiciales ni excluye el que estos órganos puedan ejercer otras funciones del Estado, como la función administrativa o la función normativa. Nos remitimos a lo ya analizado en forma extensa, en torno a este planteamiento². Por tanto, la función jurisdiccional, es decir, la tarea esencial del Estado de resolver conflictos entre partes, no es un monopolio de los órganos judiciales, es decir, de la Corte Suprema y demás Tribunales, aun cuando sin duda, es la función propia que ejercen regularmente.

C. Los Tribunales y el derecho individual de acceder a la justicia

La función jurisdiccional ejercida por los Tribunales es, además, una garantía constitucional, que impide el que los ciudadanos puedan hacerse justicia por sí mismos. Por ello, el acceso a los órganos judiciales se establece como un derecho individual de las personas en el artículo 68 de la Constitución, en los siguientes términos:

Todos pueden utilizar los órganos de la Administración de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

Esta norma, todavía inejecutada en su última parte, abre la vía para la democratización de la justicia y permitir el adecuado acceso a los Tribunales.

Por otra parte, la propia Constitución garantiza también a los particulares, la igualdad en el ejercicio del Poder Judicial por los Tribunales, al establecer como un derecho individual el que "nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales" (Art. 69), lo que impide el establecimiento de Tribunales *ad hoc* para juzgar a determinadas personas, o el someterlas a la jurisdicción de Tribunales establecidos para determinadas categorías de sujetos.

En esta forma, es la Ley Orgánica del Poder Judicial³, por ejemplo, la que precisa que "corresponde al Poder Judicial conocer, salvo las excepciones expresamente establecidas por la Ley, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan; decidirlos definitivamente y ejecutar o hacer ejecutar las sentencias que dictare" (Art. 4).

1. Véase lo indicado en la Sexta Parte, Tomo II.

2. Véase lo expuesto en la Sexta Parte, Tomo II y en esta Décima Parte, *Supra*.

3. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.995 Extra de 13-8-87.

D. Los Tribunales y el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales

La consecuencia fundamental del postulado de la supremacía constitucional, que como principio básico de nuestro ordenamiento constitucional exige que todos los actos estatales estén sometidos a sus disposiciones, es la previsión de medios jurídicos destinados a garantizar su efectividad. El Estado de Derecho, en este sentido, no tendría plena vigencia, si los particulares no pudieran promover algún control de la constitucionalidad de aquellos actos.

Como medio para garantizar este Estado de Derecho, el ordenamiento constitucional y legal venezolano organiza el Poder Judicial y consagra una serie de recursos jurisdiccionales y defensas judiciales que, indudablemente, constituyen, formalmente, uno de los catálogos más completos que pueden encontrarse en el derecho comparado. En efecto, los actos emanados del Poder Judicial pueden ser cuestionados a través de los recursos de apelación que el ordenamiento procesal consagra, y algunos de ellos, los más importantes, pueden ser impugnados mediante el recurso de casación por ante la Corte Suprema de Justicia⁴. Mediante éste, la Corte ejerce un control de la constitucionalidad y legalidad de los actos judiciales⁵. Los actos administrativos generales o individuales, por otra parte, pueden ser impugnados por ante la misma Corte Suprema de Justicia mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo conocimiento la Corte ejerce el control de la constitucionalidad y legalidad de los mismos, es decir, controla la conformidad con el derecho de los actos administrativos⁶. Por último, la Corte Suprema de Justicia también es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad, es decir, para controlar la constitucionalidad de "las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos", "de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios", y de los "Reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional"⁷. En esta forma, todos los actos estatales o, en otras palabras, todos los actos dictados en ejercicio del Poder Público, caen bajo el control de la constitucionalidad del Poder Judicial, sea de la Corte Suprema de Justicia directamente, sea de los demás Tribunales de la República en los casos de la mayoría de los actos judiciales. De acuerdo a ello, entonces, indudablemente que en la aplicación del principio de la separación de poderes en Venezuela, co-

4. Artículo 215, ordinal 10, de la Constitución. Los actos judiciales, por tanto, no pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad: Cfr. sentencia de la CF de 20-5-55 en *GF*, N° 8, 1955, pp. 96 a 99; y sentencias de la CSJ en SPA de 7-11-63 en *GF*, N° 42, pp. 240 y ss., y de 27-5-64 en *GF*, N° 44, 1963 p. 78.
5. Véase Allan R. Brewer-Carías "El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación", *Revista Rayos*, UCAB, Caracas, números 7-8, 1962, p 38.
6. Artículos 206 y 215, ordinal 7, de la Constitución.
7. Artículo 215, ordinales 3, 4 y 6, de la Constitución.

responde al Poder Judicial asumir el papel de fiel de la balanza entre los diversos órganos estatales respecto de su conformidad constitucional.

E. La autonomía e independencia de los jueces

De acuerdo con lo establecido en 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".

De acuerdo a esto, los jueces son autónomos en el ejercicio de sus funciones, en el sentido de que al desarrollarlas sólo están sometidos a la ley y no están sujetos, para la adopción de sus decisiones, a órdenes ni directrices, no sólo de órganos extraños al ámbito judicial, sino de los mismos Tribunales Superiores. Pero además, la Constitución dispone que los jueces en el ejercicio de sus funciones son también independientes de los demás órganos del Poder Público, y particularmente, en el sistema de distribución horizontal del Poder, de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo y de los órganos que ejercen el Poder Legislativo. Ello se reitera en el artículo 160 de la Constitución, al consagrar las facultades de investigación de las Cámaras Legislativas, y precisar que el ejercicio de tal facultad de investigación "no afecta las atribuciones que correspondan al Poder Judicial de acuerdo con esta Constitución y las leyes". Además, el artículo 241, cuando consagra las facultades extraordinarias del Presidente de la República de declarar el estado de emergencia o de restringir o suspender las garantías constitucionales, aclara que esta última "no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional", incluyendo, por supuesto, los órganos que ejercen el Poder Judicial.

En todo caso, y como reflejo de esta autonomía e independencia, para asegurarla, la Constitución impone a "las demás autoridades de la República" la obligación de prestar a los jueces "la colaboración que éstos requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones" (Art. 209).

Debe señalarse, por último, que la Constitución también previó la existencia de un órgano, con autonomía funcional, para "asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial" (Art. 217). Este es el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones los fijó la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1969, en el cual, de acuerdo con la Constitución, se dio "adecuada representación a las otras ramas del Poder Público" (Art. 217); ello para asegurar su independencia.

Debe señalarse, por último, que es la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura⁸, al regular sus funciones la que determina lo relativo a la inspección del funcionamiento de los Tribunales, a los

8. *Gaceta Oficial* N° 34.068 de 7-10-88.

medios de atender a sus funciones, la que determina lo relativo a la inspección del funcionamiento de los Tribunales, a los medios de atender a sus necesidades funcionales y administrativas y a la organización de los servicios auxiliares de justicia, todo ello sin menoscabo de la autonomía e independencia de los jueces.

Por supuesto, uno de los instrumentos de mayor importancia para asegurar, efectivamente, la independencia y autonomía de los jueces, es el establecimiento de principios de carrera judicial, que aseguren la estabilidad de los jueces y un adecuado sistema de nombramiento, sin la participación exclusiva de uno de los Poderes Públicos.

Por ello, el artículo 207 establece que "la ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución". Además, el artículo 208 garantiza a los jueces el que "no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la Ley".

En ejecución de estas normas constitucionales, en 1980 se dictó la Ley de Carrera Judicial, la cual reguló no sólo el escalafón judicial, sino las normas de ingreso, de permanencia y de terminación de la carrera judicial.

2. LAS BASES CONSTITUCIONALES PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La administración de justicia en Venezuela, por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales establecidos por ley, con el objeto de asegurar la autonomía e independencia de los jueces, está montada sobre dos bases o principios constitucionales: en primer lugar, la previsión de la existencia de un órgano administrativo con autonomía funcional, el Consejo de la Judicatura, a cuyo cargo está la conducción del sistema administrativo de la justicia, incluso, el de inspección de los Tribunales, lo cual sin embargo, no debe menoscabar la autonomía e independencia de los jueces; y en segundo lugar, el establecimiento de la carrera judicial, a los efectos de asegurar la estabilidad de los jueces, cuya administración corresponde también al mencionado Consejo.

Estas bases constitucionales del texto de 1961, buscaban cambiar radicalmente la situación institucional anterior, regulada en la vieja Ley Orgánica del Poder Judicial (1956), conforme a la cual en el nombramiento de los jueces intervenían los órganos del Poder Ejecutivo, sea mediante la presentación, por el Ministro de Justicia, de una terna a la antigua Corte Federal, para la designación por ésta, de entre cada terna, de los jueces (Arts. 34 y 35); sea median-

te la designación ejecutiva directa de ciertos jueces, como los jueces de instrucción, que eran de libre nombramiento y remoción por el Ministro de Justicia; situación que además, asignaba al propio Ministro de Justicia, la inspección y vigilancia de los Tribunales (Art. 136).

Esta situación que buscó cambiar la Constitución de 1961, eliminando la injerencia de los órganos del Poder Ejecutivo en el funcionamiento del Poder Judicial, comenzó a ser transformada a partir de 1969 con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que creó el Consejo de la Judicatura; en 1980 con la promulgación de la Ley de Carrera Judicial; y en 1988 con la promulgación de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

A. El Consejo de la Judicatura

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 26 de agosto de 1969⁹, creó el Consejo de la Judicatura como un órgano administrativo con autonomía funcional, independiente, por tanto, de los órganos que ejercen los tres clásicos Poderes del Estado: el Congreso, el Ejecutivo Nacional y la misma Corte Suprema de Justicia, aun cuando de acuerdo a la Constitución (Art. 217), como se ha dicho, en el Consejo, la ley debía darle "adecuada representación a las otras ramas del Poder Público", además del Poder Judicial. Con ello, como lo afirmó la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, "se persigue ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y el Ejecutivo que tan necesario es para su funcionamiento"¹⁰.

En esta forma, la Ley Orgánica creó el Consejo de la Judicatura el cual a partir de 1988 está regulado por su propia Ley Orgánica y formado por 5 miembros: tres designados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; uno designado por el Congreso de la República, y uno designado por el Ejecutivo Nacional¹¹. Este organismo, que de acuerdo a la Constitución, debía tener por objeto "asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial" (Art. 217), precisamente por la inexistencia de la carrera judicial en 1969, entre otros aspectos, provocó el veto presidencial de la Ley Orgánica y el sometimiento a la Corte Suprema de Justicia de la cuestión de la constitucionalidad de la Ley¹². La Ley sin

9. Reformada parcialmente en 1976 (*Gaceta Oficial* Nº 1.692 Extra de 4-10-74) y en 1987 (*Gaceta Oficial* Nº 3.995 Extra de 13-8-87).

10. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, Nº 21, pp. 405 y 406.

11. Artículo 7.

12. Véase las referencias completas al proceso en Jesús Petit Da Costa. "El Consejo de la Judicatura" en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV, Caracas, 1979, pp. 2.391 a 2.427. Sobre este organismo, véase también, Aristides Rengel Romberg, "El Consejo de la Judicatura", en *Estudios sobre la Constitución*, cit., pp. 2.429 a 2.462. Asimismo, sobre el juicio de nulidad de la Ley Orgánica, véase César Na-

embargo, entró en vigencia, pero lamentablemente el Consejo de la Judicatura, no sólo no aseguró la carrera judicial, por su efectiva inexistencia, sino que no aseguró el decoro y la disciplina de los Tribunales por la conformación político-partidista de los miembros designados del Consejo, lo que contribuyó a una lamentable politización del Poder Judicial. La designación de los jueces por el Consejo de la Judicatura, que previó la Ley, sustituyendo la injerencia que antes tenía el Ministro de Justicia por la conformación de las ternas que se sometían a la vieja Corte Federal, por sí sola no fue un factor que aumentara la independencia de los jueces, pues la designación de éstos sin que previamente se hubiese dictado la Ley de Carrera Judicial que determinara las condiciones y requisitos para ser juez, convirtió a los jueces en dependientes de este nuevo organismo político-partidista que se creó.

La situación comenzó a cambiar a partir de 1988 con la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y el inicio de la aplicación de la carrera judicial. Al final de esta parte, en todo caso, insistiremos en el estudio de los problemas del Poder Judicial¹³.

En todo caso, el Consejo de la Judicatura tiene las siguientes atribuciones fundamentales:

- a) Fijar la política judicial de la República y en general todo cuanto atañe al gobierno del Poder Judicial.
- b) Vigilar la eficiencia, rendimiento y conducta de los jueces.
- c) Iniciar los procesos disciplinarios que deban seguirse contra los jueces.
- d) Crear jurisdicciones, tribunales ordinarios y especiales; suprimir los existentes; especializar o no su competencia y convertir los unipersonales en colegiados y viceversa.
- e) Establecer y modificar la competencia de los Tribunales por el territorio y por la cuantía.

Además, el Consejo de la Judicatura es el órgano rector y responsable de la carrera judicial.

Particularmente, en cuanto a la inspección y vigilancia de los Tribunales y al ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los jueces, sin embargo, debe destacarse que la actuación del Consejo de la Judicatura no puede lesionar la autonomía e independencia de los jueces. Expresamente, el artículo 210 de la Constitución lo precisa: "La Ley determinará lo relativo a la inspección del funcionamiento de los Tribunales, a los medios de atender sus necesidades funcionales y administrativas y a la organización de los servicios auxiliares de la justicia, todo ello sin menoscabo de la autonomía e independencia de los jueces". Por tanto, la imposición de sanciones disciplinarias a un Juez por la adopción de una decisión judicial que en el fondo pueda no ser compartida por el Consejo de la Judicatura,

ranjo Osty, "Veto presidencial. Demanda de nulidad de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Críticas jurídicas" en *Estudios sobre la Constitución...*, cit., pp. 2.463 a 2.491.

13. Véase en el próximo punto de esta Décima Parte.

sería sin duda, un atentado a la independencia y autonomía de los jueces¹⁴.

B. La carrera judicial

Hemos señalado otra de las exigencias básicas de la Constitución respecto del Poder Judicial, lo constituye la carrera judicial, a lo cual el texto fundamental destina dos normas: en primer lugar, el artículo 207 en el cual prescribe que "la ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces"; y en segundo lugar, el artículo 208 que prescribe que "los jueces no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones sino en los casos y mediante el procedimiento que determine la ley".

Con base en estas disposiciones el 30 de diciembre de 1980 se promulgó la Ley de Carrera Judicial¹⁵ con la "finalidad de asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces y reglar las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones" (Art. 1). A tal efecto la Ley de Carrera Judicial establece la carrera judicial por una parte, y la estabilidad de los jueces en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a la carrera judicial, se establece con una duración de 30 años (Art. 7), mediante reglas de ingreso a través de concursos (Arts. 13 y 25), permanencia (Arts. 29 a 43), a través de un escalafón (Arts. 8 a 12) y terminación (Arts. 44 a 50). En cuanto a la estabilidad, la ley la garantiza de manera que los jueces sólo podrán ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus funciones en los casos y mediante los procedimientos previstos en la ley (Art. 3). En tal sentido, la terminación de la carrera de acuerdo a la ley se produce por destitución (Art. 44), para lo cual se prevé un procedimiento disciplinario (Arts. 51 a 64), o por jubilación o pensión (Arts. 45 a 50).

En esta forma, de acuerdo a esta Ley y para los ingresos a la carrera judicial, luego de haberse concedido estabilidad a todos los jueces nombrados para el momento de la promulgación de la ley, aquéllos deben efectuarse mediante concursos, los cuales comenzaron a ser convocados en 1984. En cuanto a la facultad del Consejo de la Judicatura de designar a los jueces al inicio de cada período constitucional, prevista en el artículo 121, literal a) de la Ley Or-

14. Véase, por ejemplo, los comentarios a la decisión del Consejo de la Judicatura de 26 de septiembre de 1984, mediante la cual destituyó a un Juez de la jurisdicción penal en *El Universal*, Caracas, 27-9-84, p. 1-37; *El Nacional*, Caracas, 27-9-84, p. D-1 y 28-9-84, p. D-19, véase sobre ello, Jesús Petit Da Costa. "Nuestro Voto Salvado". *El Diario de Caracas*, 2-10-84, p. 7.

15. Véase en *Gaceta Oficial* N° 2.711 Extra de 30-12-80. Véase los comentarios de Armida Quintana ¿Ley de Carrera Judicial? en *Revista de Derecho*

gánica del Poder Judicial, en realidad, frente a la carrera judicial, se trata de una formalidad de ratificación de los jueces que se produce sólo si no están incurso en alguna de las situaciones de terminación de la carrera.

3. LA ORGANIZACION BASICA DE LOS TRIBUNALES

Como se ha dicho, el Poder Judicial se ejerce en Venezuela por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica. De esta previsión del artículo 204 de la Constitución resulta en primer lugar, que en el sistema de distribución del Poder Público sólo la Corte Suprema y los Tribunales pueden ejercer el Poder Judicial, por lo que ningún otro órgano del Estado, ni siquiera el Consejo de la Judicatura, ejerce el Poder Judicial. Ello no implica, por supuesto, como ha quedado dicho¹⁶, que la función jurisdiccional sea de ejercicio exclusivo de los órganos del Poder Judicial, pues al contrario, otros órganos del Estado, particularmente en los que ejercen la rama Ejecutiva, ejercen la función jurisdiccional. En segundo lugar, resulta también de esa norma constitucional, que el Poder Judicial no es objeto de distribución vertical en nuestro sistema federal, por lo que es sólo de carácter nacional. No hay por tanto "poder judicial" en los Estados de nuestra Federación: sólo hay un Poder Judicial que corresponde a la República, por lo que incluso en la Constitución, ni siquiera se lo califica de "Nacional", contrariamente a lo que se prevé respecto del Poder Legislativo Nacional y del Poder Ejecutivo en los Títulos V y VI de la Constitución¹⁷. En tercer lugar de dicha norma deriva también el establecimiento de una reserva legal en materia de establecimiento de Tribunales a favor del Congreso, y no sólo a través de Ley, sino de Ley Orgánica, conforme al artículo 163 de la Constitución.

Ahora bien, en base a ello, interesa analizar las líneas básicas de organización y competencias de la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales que ejercen el Poder Judicial.

A. La Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia, como lo indica el artículo 211 de la Constitución, es el más alto Tribunal de la República, razón por la cual, contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recursos alguno. Está regulada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Jus-

16. Véase lo indicado en la Sexta Parte, Tomo II.

17. Véase lo indicado en la Décima Parte, *Supra*.

ticia de 1976¹⁸, la cual además declara a la Corte como la máxima representación del Poder Judicial (Art. 1).

a. *Funcionamiento y composición*

La Corte Suprema de Justicia funciona en Pleno (Corte Plena) y en tres Salas: la Sala Político-Administrativa, la Sala de Casación Civil y la Sala de Casación Penal. Estas Salas pueden ser aumentadas por acuerdo del Congreso, en sesión conjunta, aprobado por las dos terceras partes de sus miembros¹⁹.

Cada Sala está compuesta de cinco Magistrados²⁰ pero el número de éstos en cada Sala, puede ser aumentado por acuerdo del Congreso en sesión conjunta, aprobado por las dos terceras partes de sus miembros²¹.

El quórum requerido para deliberar en la Corte en Pleno y en cada una de las Salas, es de las cuatro quintas partes de los Magistrados que respectivamente las formen (Art. 54 LOCSJ), y para que sean válidas las decisiones de la Corte en Pleno o en cualquiera de sus Salas, se requiere el voto de la mayoría absoluta de sus miembros (Art. 55 LOCSJ).

Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere ser venezolano por nacimiento, abogado, mayor de treinta años²², y reunir además las siguientes condiciones: estar en pleno goce de sus derechos y facultades, haber actuado en la judicatura, ejercido la profesión de abogado o prestado sus servicios en la docencia o en instituciones públicas o privadas en materia jurídica por más de diez años²³.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por las Cámaras en sesión conjunta por períodos de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres años²⁴.

18. Véase la Ley en *Gaceta Oficial* N° 1.893 Extra de 30-7-76. En general sobre la Ley, véase Ezequiel Monsalve Casado: "La Corte Suprema de Justicia", y Josefina Calcaño de Temeltas, "La Corte Suprema de Justicia", en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV, Caracas, 1979, pp. 2.241 a 2.282 y 2.283 a 2.343, respectivamente. Véase asimismo Josefina Calcaño de Temeltas, "Aspectos Generales del Régimen de la Corte Suprema de Justicia" en Allan R. Brewer-Carías y Josefina Calcaño de Temeltas, *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, Caracas, 1991, pp. 9 a 128.

19. Artículo 212 de la Constitución y artículos 4 y 24 LOCSJ.

20. Artículo 212 de la Constitución.

21. Artículo 4 LOCSJ.

22. Artículo 213 de la Constitución.

23. Artículo 5 LOCSJ.

24. A tal efecto, la Disposición Transitoria Décima Quinta de la Constitución dispuso que para el período constitucional 1964-1969, las Cámaras Legislativas al elegir los Magistrados debían señalar los que durarían nueve, seis y tres años, respectivamente.

b. *Competencias*

La Corte Suprema de Justicia tiene por función primordial "controlar, de acuerdo con la Constitución y las Leyes, la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público"²⁵.

Las competencias básicas de la Corte Suprema de Justicia están establecidas en el artículo 215 de la Constitución y desarrolladas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la siguiente forma:

a'. *En Corte Plena*

Los ordinales 1º al 6º del artículo 215 de la Constitución disponen las siguientes atribuciones de la Corte Plena:

1º Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva.

2º Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso o de la propia Corte, de los Ministros, el Fiscal General, el Procurador General o el Contralor General de la República, los Gobernadores y los jefes de misiones diplomáticas de la República y, en caso afirmativo, pasar los autos al Tribunal ordinario competente, si el delito fuere común, o continuar conociendo de la causa hasta sentencia definitiva, cuando se trate de delitos políticos, salvo lo dispuesto en el artículo 144, con respecto a los miembros del Congreso.

3º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución.

4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución.

5º Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de éstas debe prevalecer.

6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de esta Constitución.

Estas competencias están desarrolladas en los ordinales 1º al 8º del artículo 42 LOCSJ, que precisan la competencia de la Corte Plena para los siguientes asuntos:

Ord. 1º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes y demás actos generales de los cuerpos legislativos nacionales, que colidan con la Constitución.

Ord. 2º Decidir acerca de la inconstitucionalidad de las leyes que solicite el Presidente de la República antes de ponerle el ejecutese, conforme al artículo 173 de la Constitución.

25. Artículo 8. Véase sobre ello, lo expuesto en las Décima Sexta y Décima Séptima Partes, Tomo V.

Ard. 3º Declarar la nulidad total o parcial de las constituciones o leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios, que colidan con la Constitución.

Ord. 4º Declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos de efectos generales del Poder Ejecutivo Nacional, que colidan con la Constitución.

Ord. 5º Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los funcionarios a que se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 215 de la Constitución, y conocer de las respectivas causas cuando sea procedente.

Ord. 6º Resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legales y declarar cuál de ellas debe prevalecer.

Ord. 7º Resolver los conflictos de cualquier naturaleza que puedan suscitarse entre las Salas que la integran o entre los funcionarios de la propia Corte, con motivo de sus funciones.

Ord. 8º Conocer de las causas civiles que, por enriquecimiento ilícito, se propongan contra el Presidente de la República o quien haga sus veces.

b'. En Sala Político-Administrativa

De acuerdo a los ordinales 7º al 9º del artículo 215 de la Constitución, corresponde a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema las siguientes atribuciones:

Ord. 7º Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

Ord. 8º Dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal.

Ord. 9º Decidir los conflictos de competencia entre Tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico.

Estas atribuciones han sido desarrolladas en los ordinales 9º al 29 del artículo 42 LOCSJ, que le atribuye competencia a la Corte Suprema en Sala Político-Administrativa para:

Ord. 9º Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de ilegalidad, de los actos generales de los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público, salvo en los casos previstos en las disposiciones transitorias de esta Ley.

Ord. 10. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional.

Ord. 11. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución.

Ord. 12. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional.

Ord. 13. Dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea otra de esas mismas entidades, en conformidad con lo dispuesto en el ordinal 8º del artículo 215 de la Constitución.

Ord. 14. Conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivos de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades.

Ord. 15. Conocer de las acciones que se propongan contra la República, o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de cinco millones de bolívares, y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad.

Ord. 16. Conocer de cualquier otra acción que se intente contra la República o alguno de los entes a que se refiere el ordinal anterior, si su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad.

Ord. 17. Conocer de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas, siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.

Ord. 18. Conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de los tribunales de lo contencioso-administrativo o de los tribunales ordinarios o especiales en los juicios en que sea parte o tenga interés la República, cuando su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad.

Ord. 19. Conocer en apelación de los juicios de expropiación.

Ord. 20. Conocer de los recursos de hecho que se interpongan ante ella.

Ord. 21. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico.

Ord. 22. Dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones con motivo de sus funciones, cuando la ley no atribuya competencia para ello a otra autoridad.

Ord. 23. Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas.

Ord. 24. Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la Ley.

Ord. 25. Declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias de autoridades extranjeras de acuerdo con lo dispuesto en los tratados internacionales o en la Ley.

Ord. 26. Conocer de las causas por hechos ocurridos en alta mar, en el espacio aéreo internacional o en puertos o territorios extranjeros, que puedan ser promovidas en la República, cuando su conocimiento no estuviese atribuido a otro Tribunal.

Ord. 27. Conocer de las causas que se sigan contra los representantes diplomáticos acreditados en la República, en los casos permitidos por el Derecho Internacional.

Ord. 28. Conocer de las causas de presa.

Ord. 29. Solicitar algún expediente que curse ante otro Tribunal, y avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue pertinente.

Por último, la Sala Político-Administrativa de acuerdo a la última parte del artículo 43 LOCSJ, tiene competencia para conocer de cualquier otro asunto que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a alguna de las otras Salas.

c'. En Sala de Casación Civil

El artículo 215, ordinal 10 de la Constitución, atribuye a la Sala de Casación Civil "conocer del recurso de casación". La LOCSJ, en el ordinal 33 del artículo 42 asigna competencia a dicha Sala para:

Ord. 33. Conocer del recurso de casación en los juicios civiles, mercantiles, del trabajo y en cualesquiera otros en que se consagre dicho recurso por ley especial²⁶.

Además, la Sala de Casación Civil, si los juicios respectivos corresponden a la jurisdicción civil, mercantil, del trabajo o de alguna otra especial, tiene competencia para:

Ord. 20. Conocer de los recursos de hecho que se interpongan ante ella.

Ord. 21. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico.

Por último, la Sala de Casación Civil tiene la competencia residual establecida en el ordinal 34 LOCSJ, para:

Ord. 34. Conocer de cualquier controversia o asunto litigioso que le atribuyan las leyes, o que le correspondan conforme a éstas en su condición de más alto Tribunal de la República.

d'. En Sala de Casación Especial

De acuerdo a la Constitución, artículo 215, ordinal 10, también corresponde a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema, la atribución de "conocer del recurso de casación".

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuye competencia a la Sala de Casación Civil, para:

26. Tal es el caso, por ejemplo, en materia militar conforme al Código de Justicia Militar (Art. 30); en materia agraria conforme a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios (Art. 25); y en materia del trabajo de acuerdo al artículo 77 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo.

Ord. 30. Declarar si hay o no lugar para solicitar o conceder la extradición en los casos previstos por los tratados públicos o autorizados por la Ley.

Ord. 31. Conocer de los recursos de revisión, casación y de cualesquiera otros cuyo conocimiento le atribuyan las leyes en materia penal.

Ord. 33. Conocer de las solicitudes de radicación de juicio y de conmutación de penas.

Además, la Sala de Casación Civil, si los juicios respectivos corresponden a la jurisdicción penal, tiene competencia para:

Ord. 20. Conocer de los recursos de hecho que se interpongan ante ella.

Ord. 21. Decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro Tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico.

Ord. 34. Conocer de cualquier controversia o asunto legítimo que le atribuyan las leyes o que le corresponda conforme a éstas en su condición de más alto Tribunal de la República.

B. La Organización de los Tribunales

Como hemos dicho, de acuerdo al artículo 204 de la Constitución, el Poder Judicial se ejerce además de por la Corte Suprema de Justicia, por los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica, por lo que en diversas Leyes Orgánicas se establece la organización básica de los Tribunales en nuestro país, distribuida en jurisdicciones: la *jurisdicción ordinaria*, que abarca las materias civil, mercantil y penal, y las *jurisdicciones especiales*: Contencioso-Administrativa, Contencioso-tributaria, del Trabajo, de Menores, de Tránsito, Agraria, de Hacienda, de Salvaguarda del Patrimonio Público, y Militar.

a. *Jurisdicción ordinaria*

La jurisdicción ordinaria, regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁷, con competencia en las materias civil, mercantil y penal, está compuesta por los siguientes Tribunales²⁸:

Los Juzgados Superiores.

Los Juzados de Primera Instancia.

Los Juzgados de Distrito o de Departamento.

Los Juzgados de Municipio o de Parroquia.

Estos Tribunales están organizados de diferente manera según se trate de las materias civil o mercantil y penal, y funcionan en el

27. *Gaceta Oficial* N° 3.995 Extra de 13-8-87.

28. Artículo 74 LOPJ Los Juzgados de Instrucción que prevé la Ley Orgánica fueron suprimidos por Decreto N° 899 de 6-11-85 y convertidos en Juzgados de Primera Instancia en lo Penal.

territorio de la República distribuidos en circunscripciones judiciales que coinciden en general, con la división político-territorial del país, de acuerdo a lo que disponga el Ejecutivo Nacional ²⁹.

La organización básica de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria difiere según se trate de la jurisdicción civil y mercantil, o de la jurisdicción penal.

Debe señalarse, que el Consejo de la Judicatura conforme a la competencia que le ha atribuido la Ley que lo rige, ha especializado la competencia de algunos tribunales de la jurisdicción ordinaria en materias específicas, como ha sucedido con la materia bancaria y en materia de menores ^{29bis}.

a'. *Jurisdicción ordinaria civil y mercantil*

La jurisdicción civil y mercantil está compuesta por los siguientes tribunales, con las atribuciones específicas que se indican a continuación:

a". *Tribunales Superiores*

La competencia de los Tribunales Superiores en materia civil es la siguiente:

1º Conocer en apelación de las causas e incidencias decididas por los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, así como también en los casos de consulta ordenados por la Ley y de los recursos de hecho.

2º Conocer de las solicitudes sobre legitimación de hijos, en conformidad con el Código Civil.

3º Ejercer las funciones que en materia civil les confieran las Leyes Nacionales ³⁰.

En materia mercantil es la siguiente:

1º Conocer en apelación de las causas e incidencias decididas por los Tribunales de Primera Instancia en lo Mercantil, y de los recursos de hecho.

2º Ejercer las atribuciones que les confieren el Código de Comercio y las demás Leyes Nacionales ³¹.

29. Artículos 90 y 147 LOPJ. Después del Decreto N° 480 de 18-1-57 que dividió N° 25.270 de 31-1-59), éstas se han modificado sucesivamente, primero por Decretos Ejecutivos y después de la sanción de la Ley del Consejo de la Judicatura, por Resoluciones de este cuerpo. Véase, por ejemplo, la Resolución que crea la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, N° 2.156 de 9-6-93 (GO. N° 35.240 de 25-6-93).

29bis. Véase la Resolución N° 1.030 de 8-8-91 (GO. N° 34.779 de 19-8-91) sobre la materia de menores. Véase igualmente la Resolución N° 151 de 3-3-95 en la cual, sin embargo se hablaba impropriadamente de "jurisdicción bancaria" cuando de lo que se trataba era de especializar competencias de los tribunales de la jurisdicción ordinaria. Esta impropiedad se corrigió por Resolución del Consejo de 6 de julio de 1995 (GO. N° 35.747 de 6-7-95).

30. Artículo 77 LOPJ.

31. Artículo 77 LOPJ.

En general, los Tribunales Superiores tienen competencia acumulada en las dos materias.

b". *Juzgados de Primera Instancia*

Los Juzgados de Primera Instancia en materia civil tienen las siguientes competencias:

1º Conocer en la Primera Instancia de todas las causas civiles que les atribuya el Código de Procedimiento Civil.

2º Conocer de los juicios en que la Nación sea parte, cuyo conocimiento no esté atribuido a la Corte Suprema de Justicia.

3º Conocer de los procesos fiscales relativos a impuestos nacionales, cuyo conocimiento no esté atribuido por la Ley a otro Tribunal.

4º Conocer en segunda y última instancia de las causas e incidencias civiles decididas en primera instancia por los Juzgados de Distrito o de Departamento, así como también de los recursos de hecho ³².

En materia mercantil, la competencia de los Juzgados de Primera Instancia es la siguiente:

1º Conocer de las causas mercantiles que les atribuya el Código de Comercio.

2º Conocer en segunda y última instancia de las causas e incidencias decididas en primera instancia por los Juzgados de Distrito o de Departamento en materia mercantil, así como también de los recursos de hecho.

3º Transmitir a la Corte Superior las quejas que reciba contra los funcionarios inferiores por omisión, retardo o denegación de justicia o por falta de cumplimiento de sus deberes, cuando actúen en materia mercantil, a fin de que se siga el procedimiento legal y haga efectivas las responsabilidades del caso ³³.

De acuerdo a la importancia de los asuntos en las diversas circunscripciones judiciales, estos Juzgados de Primera Instancia se han organizado con competencias acumuladas en lo civil y mercantil o separadas.

c". *Juzgados de Distrito o de Departamento*

Los Juzgados de Distrito (según la división territorial de los Estados) o de Departamento, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales ³⁴, tiene las siguientes competencias en materia *civil y mercantil*:

1º Conocer en Primera Instancia de las causas civiles y mercantiles cuyo interés, calculado según las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, pase de Bs. 100.000,00 y no exceda de Bs. 250.000,00.

32. Artículo 80 LOPJ.

33. Artículo 80 LOPJ.

34. Véase lo expuesto en la Octava Parte, Tomo II.

2º Conocer en Segunda y última instancia de las causas e incidencias que hayan sentenciado los juzgados de Municipio o de Parroquia, y conocer de los recursos de hecho. Cuando los Juzgados de Distrito o de Departamento ejerzan atribuciones actuando como Juzgado de Municipio, serán competentes para conocer en apelación y de los recursos de hecho, los Juzgados de Primera Instancia por razón de la materia, de las jurisdicciones territoriales respectivas.

3º Ejercer las atribuciones que les confiere la Ley de Registro Público.

4º Cumplir las comisiones que les sean dadas por los Tribunales de la República, de acuerdo con la Ley.

5º Conocer en Primera Instancia de los juicios de quiebra de menor cuantía.

6º Conocer de los juicios de deslinde, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil³⁵.

d". *Juzgados de Municipio o Parroquia*

Los Juzgados de Municipio, en los Estados y los de Parroquia en el Distrito Federal, tienen las siguientes competencias en materia *civil y mercantil*.

1º Conocer de las causas civiles y mercantiles cuya cuantía no exceda de Bs. 15.000.

2º Conocer de los juicios por las faltas y delitos cuyo conocimiento les atribuye el Código de Enjuiciamiento Criminal.

3º Cumplir las comisiones que les encomienden los Tribunales de la República, de acuerdo con la Ley.

4º Recibir manifestaciones de esponsales y presenciar la celebración de matrimonios.

5º Proveer lo conducente en los interdictos prohibitivos de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil³⁶.

b'. *Jurisdicción ordinaria penal*

La jurisdicción ordinaria penal está compuesta por los siguientes tribunales, con las atribuciones específicas que se indican a continuación:

a". *Tribunales Superiores*

La competencia de los Tribunales Superiores en materia penal, es la siguiente:

1º Conocer en apelación de las causas e incidencias decididas por los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, así como también en los casos de consulta ordenados por la Ley y de los recursos de hecho.

35. Artículo 85 LOPJ. La cuantía, conforme al artículo 15, literal F) de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, ha sido modificada por éste.

36. Artículo 87 LOPJ. *Idem.*, respecto de la cuantía.

2º Ejercer las atribuciones que les confieren el Código Penal, el de Enjuiciamiento Criminal y las demás Leyes Nacionales.

3º Formar las listas de asociados previstas en el Código de Enjuiciamiento Criminal.

En conformidad con lo estatuido en la Ley, los Tribunales Superiores del Distrito Federal conocerían en apelación de las causas e incidencias decididas por los Juzgados de Primera Instancia de los Territorios Federales³⁷. Ello sin embargo, no tiene vigencia por haber desaparecido los Territorios Federales.

b". *Juzgados de Primera Instancia*

Los Juzgados de Primera Instancia en materia *penal* tienen las siguientes competencias:

1º Conocer en Primera Instancia de las causas en materia penal cuyo conocimiento no esté atribuido especialmente a otro Tribunal.

2º Conocer por vía de reclamo, o de consulta en sus casos, de las decisiones dictadas por los Jueces inferiores en materia penal, cuando éstos procedan como sus delegatorios.

3º Conocer de todas las causas o negocios de naturaleza penal, que en materia de jurisdicción contenciosa o voluntaria les atribuyan otras Leyes³⁸.

Además, al haberse suprimido los Juzgados de Instrucción de diciembre de 1985, los Juzgados de Primera Instancia tienen las siguientes competencias:

1º Formar los sumarios y ordenar la aprehensión de los indicados cuando fuere procedente, con arreglo a las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal.

2º Cumplir las comisiones que les encomienden los Tribunales de la República, de acuerdo con la Ley³⁹.

En todo caso, los Jueces de Primera Instancia en lo Penal, como funcionarios de instrucción, en sus casos, tienen la obligación de dirigir y vigilar las actividades de la Policía Judicial, que les está subordinada en el cumplimiento de sus funciones conforme lo establece el Código de Enjuiciamiento Criminal⁴⁰.

b. *Jurisdicciones Especiales*

a'. *La jurisdicción contencioso-administrativa*

De acuerdo al artículo 206 de la Constitución, "la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley".

Estos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a dicha norma constitucional, "son competentes para anu-

37. Artículo 77 LOPJ.

38. Artículo 80 LOPJ.

39. Artículo 83 LOPJ.

40. Artículo 83 LOPJ.

lar los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 precisó las competencias de esta materia contencioso-administrativa ⁴¹, y transitoriamente, hasta tanto se dicte la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se organice dicha jurisdicción, estableció con sede en Caracas, un Tribunal denominado Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuyos miembros los designa la propia Corte en Sala Político-Administrativa ⁴² y reguló además la competencia en materia contencioso-administrativa de algunos Tribunales Superiores en lo Civil.

b'. *Jurisdicción Contencioso-Tributaria*

De acuerdo al Código Orgánico Tributario ⁴³, son competentes para conocer en Primera Instancia de los procedimientos establecidos en dicho Código, los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario, los cuales los sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas del mismo, inclusive los que en materia tributaria se originen en reparos de la Contraloría General de la República.

De las decisiones dictadas por dichos Tribunales puede apelarse dentro de los términos previstos en el Código, para ante la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, el conocimiento de los procedimientos relativos a infracciones sancionadas con penas privativas de la libertad, corresponde a la jurisdicción penal ordinaria.

El conocimiento del juicio ejecutivo previsto en el Capítulo II del Título V del Código, podrá ser atribuido a la jurisdicción civil ordinaria ⁴⁴.

c'. *Jurisdicción del Trabajo*

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo ⁴⁵, los asuntos contenciosos del Trabajo,

41. Véase lo expuesto en la Décima Sexta Parte, Tomo V.

42. Artículo 184 LOSCJ.

43. *Gaceta Oficial*, N° 2.992 de 3-8-82, artículo 60.

44. Artículo 231 COT. Esto se hizo por Decreto N° 2.242 de 25-9-38 (*Gaceta Oficial* N° 32.829 de 10-10-83). El Consejo de la Judicatura, por Resolución N° 254 de 27-6-95 organizó la jurisdicción contencioso-tributario, dividiendo el territorio nacional en 6 Circunscripciones, creando 6 Tribunales Superiores Contencioso-tributarios con competencia en materia tributaria nacional respecto de los actos dictados por las Administraciones comprendidas dentro de su ámbito territorial de competencia (GO. N° 35.747 de 6-7-95).

45. GO. N° 26.116 de 19-11-59.

que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo, serán sustanciados y decididos por los Tribunales del Trabajo que se indican en dicha Ley ⁴⁶.

Estos Tribunales del Trabajo son los así denominados, que conocen en primera instancia; y los Tribunales Superiores del Trabajo, que conocen en segunda instancia. La Ley Orgánica del Trabajo además, previó la creación de los Tribunales de Esabilidad Laboral.

a". Los Tribunales Superiores del Trabajo

Los Tribunales Superiores del Trabajo tienen las siguientes atribuciones específicas:

1. Conocer de los juicios de responsabilidad contra cualquiera de los Jueces, permanentes o accidentales, de los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia.

2. Conocer de los recursos de hecho contra los fallos de los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia, cuando éstos no oigan o no den curso a las apelaciones dentro de los términos legales, y de las solicitudes sobre omisión, retardo o denegación de justicia de aquellos Tribunales.

3. Dirimir las competencias que se susciten entre los Jueces del Trabajo de Primera Instancia ⁴⁷.

b". Los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo

Los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia tienen las siguientes atribuciones específicas:

1º Conocer en Primera Instancia de todos los juicios del trabajo y, en general, de todos los asuntos que se indican en el artículo 1º de la Ley.

2º Sustanciar los procesos de que conozca el Tribunal, y las apelaciones contra los autos y demás decisiones que se dicten se interpondrán ante el mismo Tribunal y para ante el Tribunal Superior del Trabajo de la respectiva jurisdicción.

3º Desempeñar las comisiones que en materia del trabajo, y aun por vía telegráfica, les encomiende el Tribunal Superior del Trabajo y los demás Tribunales del Trabajo, en conformidad con lo dispuesto en la Ley ⁴⁸.

El artículo 656 de la Ley Orgánica del Trabajo facultó al Consejo de la Judicatura para crear los Juzgados de Estabilidad Laboral para conocer de los procesos de calificación de despido y de reenganche. El artículo 655 de dicha Ley Orgánica, además, previó la compe-

46. Artículo 1 LOTPT.

47. Artículo 23 LOTPT.

48. Artículo 28 LOTPT.

tencia de los Tribunales de Parroquia, Municipio y Distrito en asuntos laborales, por razón de la cuantía.

d'. *Jurisdicción de Menores*

La jurisdicción de Menores, conforme a lo dispuesto en la Ley Tutelar del Menor⁴⁹, corresponde a los Juzgados Superiores de Menores y a los Juzgados de Primera Instancia de Menores⁵⁰.

Sin embargo, en las Circunscripciones Judiciales donde no hubiere Juzgados de Menores, corresponde conocer de los asuntos atribuidos a su materia a los Juzgados de Primera Instancia respectivos, según la materia de que se trate y en apelación al Superior correspondiente, salvo las excepciones establecidas en la Ley⁵¹.

a". *Los Juzgados Superiores de Menores*

Son atribuciones específicas de los Jueces Superiores de Menores:

1. Conocer en segunda instancia de las sentencias y decisiones definitivas o interlocutorias que dicten los Juzgados de Menores cuando la Ley conceda apelación, así como de los recursos de hecho que se intenten.
2. Conocer de las consultas y revisiones que se les soliciten en los casos que esta Ley determine.
3. Promover la más pronta y eficaz administración de justicia.
4. Conocer de las solicitudes sobre omisión, retardo o denegación de justicia de los Jueces de Menores, conforme a la Ley.
5. Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre los Jueces de Primera Instancia de Menores de su jurisdicción.
6. Inspeccionar por sí mismo o por medio de comisionados nombrados al efecto, los establecimientos destinados a protección, asistencia y reeducación de menores⁵².

b". *Los Juzgados de Primera Instancia de Menores*

Los Juzgados de Primera Instancia de Menores, tienen las siguientes atribuciones específicas:

1. Conocer de los casos de menores que se encuentren en situación de abandono, o de peligro o sometidos a tutela del Estado, y dictar y hacer cumplir todas las medidas que al efecto consideren pertinentes.

49. *Gaceta Oficial* N° 2.710 de 30-12-80.

50. Artículo 136 LTM.

51. Artículo 136 LTM. El Consejo de la Judicatura ha especializado la competencia de algunos tribunales civiles en la materia de menores. Véase la Resolución N° 1.030 de 8-8-91 (*GO.* N° 34.779 de 19-8-91).

52. Artículo 146 LTM.

2. Colocar al menor bajo el cuidado de sus padres, tutores, guardadores, o parientes responsables.

3. Oír, atender y resolver las quejas y denuncias que se formulen con respecto a maltratos, reclusiones indebidas, exceso en la corrección, castigos exagerados, corrupción o todo otro hecho que exponga la vida o la salud o el desarrollo físico, moral o intelectual del menor.

4. Disponer de oficio o a petición de cualquiera de los padres, del tutor del guardador, del Instituto Nacional del Menor o del Procurador de Menores las medidas que consideren prudentes, después de comprobada la desadaptación familiar del menor.

5. Iniciar y conocer de oficio o a instancia de parte los procedimientos de fijación de pensión de alimentos, guarda, visitas, adopciones, tutelas, juicios de privación de patria potestad, autorizaciones relativas a bienes de menores y cualquier otro asunto vinculado al interés del menor.

6. Conocer de todo lo relativo a curatelas especiales de menores.

7. Nombrar tutor interino o removerlo a los menores cuyo padre o madre sean enjuiciados por el delito de homicidio en la persona del otro cónyuge o que hayan incurrido en alguna de las causales de abandono previstas en la Ley. En tales casos el Juez no está sujeto a las normas y preferencias establecidas en el Código Civil.

8. Suplir el consentimiento del representante legal cuando éste no pueda prestarlo por cualquier motivo o se niega a ello injustificadamente.

9. Notificar al Procurador de Menores de todo procedimiento que curse ante su jurisdicción.

10. Instar al Procurador de Menores para que inicie las correspondientes acciones penales contra los adultos que hubieren cometido delitos o faltas en perjuicio de menores o contra los que inciten a éstos a cometerlos.

11. Ejercer de oficio, donde no existan Juzgados Superiores de Menores, la atribución indicada en el ordinal 6º del artículo anterior.

12. Oír apelación de las sentencias definitivas o interlocutorias que causen gravamen y de toda otra decisión contra la cual se conceda el recurso.

13. Conocer de las materias a que se refiere esta Ley cuando no estén expresamente atribuidas a otras jurisdicciones.

14. Imponer las sanciones contempladas en la Ley ⁵³.

e'. *Jurisdicción de Tránsito*

De acuerdo a la Ley de Tránsito Terrestre⁵⁴ la jurisdicción civil en materia de accidentes de tránsito se ejerce por los Tribunales

53. Artículo 147 LTM.

54. *Gaceta Oficial* N° 794 Extra de 27-6-62, artículo 19.

de Primera Instancia del Tránsito y los Tribunales Superiores del Tránsito, en los lugares donde los hubiere o fueren creados. Donde no existan, ejercen sus funciones los Juzgados en lo civil.

El Ejecutivo Nacional puede atribuir a determinados Juzgados de Parroquia o Municipio, y a los Juzgados de Departamento o Distrito, según el caso, el conocimiento en Primera Instancia de los juicios de Tránsito cuya cuantía no exceda de mil bolívares (Bs. 1.000), o cuatro mil bolívares (Bs. 4.000), respectivamente.

Cuando el Ejecutivo Nacional hiciere uso de esta facultad, actuarán como Tribunales de alzada, los Juzgados inmediatamente superiores en el orden jerárquico a los de Municipio o Parroquia y a los de Distrito o Departamento, respectivamente; pero si en la jurisdicción existiere un Tribunal Especial de Tránsito, éste conocerá en Segunda Instancia de los juicios cuya decisión corresponda a los Juzgados de Distrito o de Departamento⁵⁵.

En todo caso, la jurisdicción penal será ejercida por los Tribunales ordinarios conforme a lo dispuesto en esta Ley⁵⁶.

f. *Jurisdicción Agraria*

La Jurisdicción Especial Agraria regida por la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, se ejerce por los Tribunales Agrarios de Primera Instancia y por los Tribunales Superiores Agrarios que conocen en Segunda Instancia⁵⁷.

Esta jurisdicción Agraria, de acuerdo al mandato del artículo 3 de la Ley Orgánica, debe organizarse en atención a las regiones establecidas para el funcionamiento de los órganos agrarios del Poder Ejecutivo. En cada una de estas regiones, el Consejo de la Judicatura podrá crear Tribunales Superiores Agrarios; asimismo podrá crear en cada entidad federal los Tribunales Agrarios de Primera Instancia que considere necesarios⁵⁸.

a". *Juzgados Agrarios de Primera Instancia*

De acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica, los Juzgados de Primera Instancia Agraria conocerán, entre otros, de las pretensiones que se promuevan con ocasión de los siguientes asuntos:

- a) Todo lo relativo a las expropiaciones contempladas para fines agrarios, forestales o de colonización.
- b) Acciones petitorias, reivindicatorias y posesorias en materia agraria.

55. Artículo 19 LT.

56. Artículo 20 LT.

57. *Gaceta Oficial* N° 3.105 de 1-9-82, artículo 2.

58. Mediante Decreto N° 1.775 de 14-9-76 se crearon las Regiones Agrarias y se organizaron los Tribunales respectivos. *Gaceta Oficial* N° 31.085 de 8-10-76. Véase asimismo Resolución del Consejo de la Judicatura, N° 131, de 14-10-76 en *Gaceta Oficial* N° 31.091 de 19-10-76.

- c) Deslinde judicial de predios rústicos o rurales.
- d) Acciones relativas al uso, aprovechamiento, constitución de servidumbres y demás derechos reales, para fines agrarios.
- e) Acciones sucesorales sobre bienes afectos a la actividad agraria.
- f) Participación de fundos rústicos o rurales.
- g) Acciones derivadas del derecho de permanencia.
- h) Juicios de desocupación o desalojo de predios rústicos o rurales.
- i) Acciones derivadas de perturbaciones o daños a la propiedad afectada a la Reforma Agraria.
- j) Acciones derivadas de contratos agrarios.
- k) Acciones derivadas de la aplicación de la Ley de Remisión, Reconversión y Consolidación de la Deuda de los Productos Agropecuarios y de los Decretos Presidenciales de interés agrícola.
- l) Acciones derivadas del incumplimiento en el suministro de insumos agrícolas y por retardo en la entrega de los créditos acordados a los sujetos beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria.
- m) Acciones derivadas de controversias surgidas entre productores agrarios o sus organizaciones y los organismos administrativos agrarios.
- n) Acciones derivadas del ejercicio del derecho de dotación.
- ñ) Acciones de indemnización de daños y perjuicios derivadas de la actividad agraria.
- o) Acciones originadas con ocasión de la constitución del patrimonio familiar contemplado en la Ley de Reforma Agraria.
- p) Acciones sobre mutaciones, divisiones ilegales y demás actos que tiendan ilegalmente a la parcelación de la dotación agraria en contravención de disposiciones legales.
- q) Acciones y medidas sobre parcelas, útiles y enseres de beneficiarios en la Ley de Reforma Agraria.
- r) Acciones que intente el Instituto Agrario Nacional para reivindicar las tierras que le hayan sido adscritas o de las cuales sea propietario.
- s) Acciones derivadas de conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de índole agraria.
- t) Acciones derivadas del crédito agrario.
- u) Acciones y controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables, que determinen la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Forestal de Suelos y Aguas y demás leyes aplicables.
- v) De los delitos y faltas en materia de recursos naturales renovables.
- w) En general, todas las acciones, medidas y controversias en materia agraria.

b". *Tribunales Superiores Agrarios*

Los Juzgados Superiores Agrarios conocerán en apelación de las decisiones de los Jueces de Primera Instancia Agraria, cuando la cuantía exceda de Bs. 30.000⁵⁹.

En particular, el Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas, conocerá de los siguientes asuntos:

1. En primera instancia, de los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios⁶⁰.

2. En apelación, de las decisiones en materia de expropiación dictadas por los Juzgados de Primera Instancia Agraria conforme al artículo 12, letra a) de la Ley⁶¹.

g'. *Jurisdicción de Hacienda*

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional⁶², son competentes para conocer de los casos de contravención de las Leyes de Hacienda: la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Hacienda y los Juzgados de Primera Instancia⁶³.

a". *El Tribunal Superior de Hacienda*

El Tribunal Superior de Hacienda, tiene las siguientes atribuciones específicas:

1º Conocer de las causas de responsabilidad contra los Jueces Nacionales de Hacienda.

2º Conocer de los juicios de cuenta, conforme a esta Ley.

3º Conocer en segunda instancia de las sentencias dictadas por los Jueces Nacionales de Hacienda y por los Jueces de Primera Instancia en lo Criminal, cuando conforme a la Ley conozcan estos últimos asuntos fiscales, y de los recursos de hecho contra las decisiones de unos y otros funcionarios.

4º Conocer de los recursos de queja contra los Jueces de Hacienda y los Jueces de Primera Instancia en lo Criminal, cuando conforme a la Ley conozcan estos últimos de asuntos fiscales.

5º Dirimir las competencias que se susciten entre los Jueces Nacionales de Hacienda y los de Primera Instancia en lo Criminal, cuando conforme a la Ley conozcan estos últimos de asuntos fiscales, siguiendo los trámites del Código de Procedimiento Civil⁶⁴.

59. Artículo 23 LOTPA. Mediante Resolución N° 1.499 de 27-5-92 el Consejo de la Judicatura creó ocho (8) Tribunales Superiores Agrarios en el territorio nacional. (GO. N° 34.987 de 17-6-92).

60. Artículo 28 LOTPA.

61. Artículo 29 LOTPA.

62. *Gaceta Oficial* N° 1.660 Extra de 21-6-74.

63. Artículo 272 LOHPN.

64. Artículo 278 LOHPN.

b". *Los Juzgados Nacionales de Hacienda*

De acuerdo al artículo 283 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los Juzgados Nacionales de Hacienda funcionarán en los lugares donde lo disponga el Ejecutivo Nacional, quien le señalará también la jurisdicción territorial de cada uno.

Estos Jueces Nacionales de Hacienda tienen las siguientes atribuciones específicas:

1º Conocer en primera instancia de las contravenciones a las leyes fiscales en los casos en que el conocimiento del asunto no esté atribuido especialmente a otro Tribunal o a las autoridades administrativas.

2º Conocer de las causas de naufragio, por lo que respecta a los intereses del Fisco.

3º Conocer en primera instancia de las causas de presas.

4º Desempeñar las comisiones que en asuntos de Hacienda les encomienden la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Hacienda y los demás Jueces competentes de Hacienda ⁶⁵.

h'. *Jurisdicción de Salvaguardia del Patrimonio Público*

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público ⁶⁶, creó la jurisdicción especial de Salvaguarda del Patrimonio Público, integrada por los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público y por los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal, que ejercen las funciones de juzgados de primera instancia en esta materia, conforme lo determine el Ejecutivo Nacional ⁶⁷.

a". *Los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público*

Los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público con sede en Caracas y jurisdicción en todo el Territorio de la República, son competentes para:

1. Instruir, conocer y decidir en Primera Instancia los juicios que se sigan contra los Senadores y Diputados del Congreso de la República, los Ministros del Ejecutivo Nacional, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, los Miembros del Consejo Supremo Electoral, los Miembros del Consejo de la Judicatura, los Gobernadores de Estado, los Jueces Superiores, los Jefes de Misiones Diplomáticas de Venezuela en el extranjero, Directores de Ministerios y Presidentes y Miembros de los Directorios de los Insti-

65. Artículo 281 LOHPN.

66. *Gaceta Oficial* Nº 3.077 Extra de 23-12-80.

67. Artículo 81 LOSPP. Esto se hizo inicialmente por Decreto Nº 1.950 de 30-3-83 en *Gaceta Oficial* Nº 32.698 de 5-4-83. Véase además el Decreto Nº 2.012 de 26-5-83 (*Gaceta Oficial* Nº 32.737 de 31-5-83) sobre los Jueces Repartidores en la materia. El Consejo de la Judicatura a partir de 1994 ha automatizado el proceso de repartición.

tutos Autónomos y Empresas del Estado, por los delitos previstos en esta Ley, aunque hayan incurrido en ellos durante el ejercicio de otro cargo, así fuere de jerarquía inferior.

2. Conocer y decidir las apelaciones y los recursos de hecho que se interpongan contra las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia.

Las sentencias de los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público no tienen recurso de casación⁶⁸.

Los Jueces de los Tribunales Superiores, que son de carácter colegiado, los designa la Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena⁶⁹.

b". *Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal con competencia en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público*

Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal a los cuales se atribuya competencia en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, son competentes para instruir y decidir en primera instancia los juicios a que se refiere la Ley Orgánica, con excepción de los concernientes a los altos funcionarios públicos y cuyo conocimiento compete a los Tribunales Superiores⁷⁰.

En todo caso, y conforme con lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica, tanto los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público como los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal competentes en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, serán instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les compete, estándoles prohibido delegar esta función, salvo cuando se trate de citaciones y notificaciones, evacuación de pruebas y práctica de medidas preventivas y de ejecución. En estos últimos casos, podrá librar rogatorias, exhortos y comisiones a cualquier otro Juzgado de la República o del extranjero, según corresponda⁷¹.

i'. *La Jurisdicción Militar*

De acuerdo al Código de Justicia Militar⁷², la jurisdicción militar se ejerce por los Tribunales Militares, y éstos son, de acuerdo al artículo 27 del mismo, los siguientes:

- 1º La Corte Suprema de Justicia.
- 2º La Corte Marcial.
- 3º Los Consejos de Guerra Accidentales, en los casos del artículo 63 del Código.

68. Artículo 82 LOSPP. Véase la creación del Tribunal Superior en Decreto N° 1.937 de 26-3-83 en *Gaceta Oficial* N° 32.764 de 11-7-83.

69. Artículo 83 LOSPP.

70. Artículo 84 LOSPP.

71. Artículo 85 LOSPP.

72. *Gaceta Oficial* N° 1.109 Extra de 5-6-67.

- 5º Los Jueces Militares de Primera Instancia Permanentes.
- 6º Los Jueces Accidentales de instrucción, en los casos del artículo 52 del Código.

a". *La Corte Marcial*

La Corte Marcial funciona permanentemente en la capital de la República, como Tribunal colegiado, tiene jurisdicción en todo el territorio nacional ⁷³ y ejerce las siguientes atribuciones específicas:

1º Conocer en única instancia de los procesos que se sigan a Oficiales Generales del Ejército y a Oficiales Almirantes de la Armada.

2º Conocer en segunda instancia de las sentencias dictadas por los Consejos de Guerra, en virtud de consulta o apelación.

3º Acordar o no la rehabilitación de los condenados a la pena de expulsión de las Fuerzas Armadas.

4º Juzgar en única instancia las infracciones que hubieren cometido, en el ejercicio de sus cargos, los miembros de los Consejos de Guerra y los Auditores de Guerra.

5º Decidir las cuestiones de competencia entre los tribunales militares.

6º Resolver los conflictos de atribuciones entre funcionarios de Justicia Militar ⁷⁴.

b". *Los Consejos de Guerra Permanentes y Accidentales*

Los Consejos de Guerra Permanentes, creados por el Presidente de la República y con la jurisdicción territorial que se les determine ⁷⁵, como Tribunales colegiados, tienen como función, conocer de todas las causas que se sigan a oficiales superiores y subalternos de las Fuerzas Armadas, individuos de tropa y de marinería, y a los civiles sometidos a la jurisdicción militar ⁷⁶, y tienen las siguientes atribuciones específicas:

1º Sustanciar y sentenciar en primera instancia los procesos cuyo conocimiento no corresponda a los Jueces Militares Permanentes de Primera Instancia, según el ordinal 2º del artículo 50 del Código.

2º Conocer en segunda instancia de los procesos a que se refiere el citado ordinal 2º del artículo 50 del Código.

3. Conocer de las apelaciones de los autos de detención dictados por los Jueces Militares de Primera Instancia Permanentes y de las demás decisiones de los mismos jueces en que sea procedente el recurso de apelación ⁷⁷.

73. Artículo 31 CJM.

74. Artículo 38 CJM.

75. Artículo 40 CJM.

76. Artículo 43 CJM.

77. Artículo 47 CJM.

En tiempo de guerra pueden constituirse Consejos de Guerra Accidentales para cada causa ⁷⁸.

c". *Los Jueces Militares de Primera Instancia Permanentes y los Jueces Militares Accidentales de Instrucción*

Los Jueces Militares de Primera Instancia Permanente funcionarán en los lugares donde a juicio del Presidente de la República los requieran las necesidades del buen servicio de la Justicia Militar, y las jurisdicciones territoriales respectivas de cada uno de ellos serán determinadas en el Decreto por el cual se los crea ⁷⁹.

Estos Jueces tienen las siguientes atribuciones específicas, establecidas en el artículo 50 del Código de Justicia Militar:

1º Instaurar y sustanciar el sumario, dictar autos de detención y hacerlos ejecutar, cuando proceda, practicando y haciendo practicar todas las diligencias o medidas legales que juzguen conducentes a la averiguación de los hechos punibles militarmente y al aseguramiento de los culpables y de los objetos o instrumentos del delito.

2º Sustanciar y sentenciar en primera instancia las causas por deserción, desobediencia o insubordinación sin ofensa o ataque por vías de hecho al superior.

Sin embargo, si se cometiera algún delito militar en los lugares donde no exista Juez Militar de Primera Instancia Permanente, el Comandante de la Guarnición ordenará sin pérdida de tiempo, abrir la averiguación sumarial correspondiente y nombrará entre los oficiales de su dependencia los que deban actuar como Juez Militar accidental de Instrucción ⁸⁰.

Estos Jueces Militares accidentales de Instrucción instaurarán el sumario hasta dictar auto de detención y tomar la declaración indagatoria; y en este estado, practicadas todas las diligencias para comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad del indiciado, remitirán el expediente de la averiguación y el reo, a la disposición del respectivo Juez Militar de Primera Instancia permanente, quien continuará la sustanciación.

78. Artículo 62 CJM.

79. Artículo 48 CJM.

80. Artículo 52 CJM.

V. EL PROBLEMA DEL PODER JUDICIAL

1. INTRODUCCION

“La justicia, sola, es la que conserva la República”¹.

Esta frase del Libertador resume lo que significa el Poder Judicial en cualquier Estado democrático: es el instrumento de control de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, principio base del Estado de Derecho; es el garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y es el instrumento de la sociedad para la resolución de conflictos entre los individuos, de manera que éstos no se hagan justicia por sí mismos.

Por tanto, si el Poder Judicial no es un adecuado instrumento de control del Ejecutivo y del Legislador; si no garantiza adecuadamente los derechos fundamentales, y si no sirve de instrumento de resolución de conflictos, la base del sistema social no existe, ni se puede hablar de Estado de Derecho ni de democracia.

Hace años, en este mismo sentido, señalábamos:

“Sin la menor duda puede decirse que la esencia de la democracia tiene su mayor expresión en la existencia de un Poder Judicial autónomo e independiente. La democracia está consustancialmente unida al ejercicio del control político, administrativo y judicial, y si no hay control judicial ejercido por jueces autónomos e independientes, no hay democracia. Por eso, en las autocracias, lo primero que se silencia, se amedrenta y se condiciona es al Poder Judicial”².

En términos coincidentes el Presidente Rafael Caldera señalaba en 1969, al devolver al Congreso la Ley de Reforma Parcial de

1. Simón Bolívar, Carta al General Salom, 25-9-1825 en Ignacio de Guzmán Noguera, *El Pensamiento del Libertador*, Tomo II, 1977, p. 73. Sobre las ideas de Bolívar en torno a la Administración de Justicia y el Poder Judicial, véase Tomás Polanco, “La Justicia, primera necesidad del Estado. Ensayo de sistematización de las ideas del Libertador Simón Bolívar sobre la importancia de la Administración de Justicia en un Estado Republicano”, en su libro, *Yo, Abogado de este domicilio*, Caracas, 1987, pp. 31-71; y Bayardo Ramírez Monagas, “Simón Bolívar y el valor de la Justicia como virtud republicana”, en el libro *Primeras Jornadas de los Jueces de Instrucción de Venezuela*, UCAB, 1984, pp. 5-22.
2. Allan R. Brewer-Carías, declaraciones a Alfredo Peña, *El Nacional*, 1977, en A. Peña (entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, 1978, pp. 508-509. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas, 1989.

la Ley Orgánica del Poder Judicial, en ejercicio del derecho del veto presidencial, que:

“Siempre he sostenido que la administración de justicia constituye uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho, porque una recta administración de justicia garantiza tanto la legalidad del sistema como los derechos fundamentales de los ciudadanos”³.

Por su parte, Pedro Pablo Aguilar, en la Cámara de Diputados afirmaba en 1969:

“...no es concebible el Estado de Derecho si el Poder Judicial no es realmente independiente, si el Poder Judicial no tiene otra sujeción que el orden jurídico, si el Poder Judicial no es libre y autónomo para interpretar y aplicar la ley, sin la intervención de poderes extraños a la ley misma”⁴.

En 1985, Eduardo Fernández puntualizaba lo siguiente:

“La historia nos enseña que la verdadera fortaleza de una democracia radica en la existencia de un Poder Judicial que funcione en la práctica y en cuya independencia y eficacia tengan fe los ciudadanos”⁵.

Sin embargo, aun partiendo de estas premisas, si las contrastamos con la realidad actual de la democracia venezolana y de su Poder Judicial, tendríamos que concluir, como lo ha afirmado el Grupo Roraima, que

“Venezuela no es un Estado de Derecho”,

pues

“La Ley no es el único criterio de decisión y los ciudadanos no esperan que se cumpla estrictamente ni consideran a los tribunales una garantía para que esto ocurra”⁶.

La credibilidad en el Poder Judicial se ha hecho añicos y esta pérdida de la confianza en los jueces, que con razón se ha calificado como el suceso “más desgraciado y lamentable que ha podido ocurrirnos”⁷ es, sin duda, la manifestación más directa de las fallas

3. Comunicación de 11-8-69 dirigida al Presidente del Congreso en *Gaceta del Congreso*, 1969, p. 314.

4. *Gaceta del Congreso*, cit., p. 377.

5. *El Diario de Caracas*, 26-4-85, p. 20.

6. Grupo Roraima, *Más y Mejor Democracia*, 1987, p. 60.

7. Eduardo Fernández, *El Diario de Caracas*, 26-4-85, p. 20. R. Caldera, en 1979, consideraba que “este es quizás uno de los hechos que más debe preocupar acerca de nuestra institucionalidad democrática” en el libro colectivo, *Sobre la Democracia*, Ateneo de Caracas, 1979, p. 31. En similares términos al inicio del presente período constitucional, el Partido Copei en comunicación dirigida al Presidente Lusinchi, expresó: “La pérdida de fe en las instituciones alcanza niveles dramáticos en algunos casos

del sistema político que con las características de una "partidocracia" o democracia de partidos, y de un Estado de Partidos, hemos consolidado en Venezuela en los últimos treinta años.

Por ello, José Santiago Núñez Aristimuño, Presidente de la Corte Suprema de Justicia en 1985, afirmaba que "la democracia no se ha ocupado de la justicia" y que "la justicia lamentablemente ha sido abandonada por la democracia", lo que se manifiesta en que "se ha perdido credibilidad en el Poder Judicial"⁸. Asimismo, decíamos en 1978 que:

"El Poder Judicial ha sido una de las instituciones del Estado más olvidadas, relegadas y manipuladas. La situación de deterioro que vive esta rama del Poder Público es derivada de la politización o partidización que han soportado todas las instituciones del país y que han dado origen a la expresión "partidocracia" para calificar nuestro régimen político"⁹.

Toda esta situación de deterioro del Poder Judicial se resumió en un documento titulado "Reformas inaplazables requiere la democracia venezolana" que al inicio del actual período constitucional (21-1-84) un grupo de personalidades presentaron al Presidente Jaime Lusinchi, con las siguientes expresiones:

"Jueces politizados, ignaros, al servicio de parcialidades políticas y económicas de todo género, sin saber y sin autoridad moral, convierten, frecuentemente, el recurso a la justicia en una irrisión, desfiguran el derecho y sostienen la más escandalosa impunidad de toda laya de delinquentes. No ha sido posible hasta hoy a la democracia organizar un Poder Judicial que en su conjunto sea eficiente, respetable y justo, que diga el derecho con prontitud y tino y que no esté supeditado a intereses políticos o económicos de ningún género. Si la democracia no es capaz de luchar victoriosamente contra la corrupción y la injusticia, minará profundamente las bases mismas de su sustentación en la conciencia popular"¹⁰.

Dejando aparte la generalización que pueda derivar de este cuadro, lo cierto es que ya casi nadie cree en la justicia, ni en que los jueces puedan ser garantes efectivos frente a las arbitrariedades de los poderes del Estado, ni de los derechos fundamentales. La democracia ha minado la credibilidad en el Poder Judicial, y esto está

como por ejemplo el Poder Judicial y la Administración de Justicia", por lo que proponía un acuerdo nacional para "elevar y dignificar el Poder Judicial" y despartidizarlo y despolitizarlo, *El Nacional*, 23-1-85, p. 1-12. Cfr. Gastón Navarro Dona, *El Universal*, 7-10-87, p. 1-4.

8. *El Universal*, 20-5-85, p. 1-40. Véase las críticas a estos criterios de H. Ramos Allup, *El Diario de Caracas*, 12-5-85.
9. Allan R. Brewer-Carías, declaraciones al diario *El Nacional*, 1977, en A. Peña (entrevistas), *Democracia y reforma del Estado*, cit., p. 510.
10. Publicado en *El Nacional*, 5-2-84, p. B-11; *El Diario de Caracas*, 5-2-84, p. 14. Véase la reacción crítica de la Asociación de Jueces del Distrito Federal, en *El Nacional* 11-3-84, p. D-11.

conspirando contra la propia democracia, pues como lo ha dicho Alberto Quirós Corradi,

“Una sociedad que no confía en su Poder Judicial, es una sociedad peligrosa”¹¹.

La situación institucional del país, por ello, es una situación peligrosa. Si como dijo el Libertador, “la justicia, sola, es la que conserva la República”, la justicia deteriorada, sola, es la que está acabando con la República, pues el Poder Judicial en Venezuela no goza totalmente de ninguno de los atributos que sirven para que pueda cimentar un régimen democrático y un Estado de Derecho, pues ni es totalmente independiente ni es totalmente autónomo. Al contrario, en muchos aspectos es un Poder dependiente y mediatizado.

2. LA DEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Para que un Poder Judicial pueda ser el cimiento del Estado de Derecho y del régimen democrático, resulta indispensable que el mismo no tenga sometimiento alguno respecto de los otros Poderes del Estado, particularmente respecto del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, ni respecto de los órganos en los cuales éstos, formal o informalmente, tengan control. La independencia del Poder Judicial que exige la Constitución¹², por tanto, resulta en un no sometimiento, en forma alguna, a los otros Poderes del Estado, de manera que el control de las decisiones de los jueces sólo se realice por las vías de recursos ante los propios jueces superiores, y que el ejercicio de sus atribuciones por los Poderes Ejecutivo y Legislativo no puede afectar ni interrumpir, en forma alguna, las atribuciones del Poder Judicial¹³.

Esta independencia se manifiesta tradicionalmente en dos aspectos: en el nombramiento y remoción de los jueces, que no debe corresponder ni al Ejecutivo Nacional ni a las Cámaras Legislativas, y en el manejo de los recursos presupuestarios asignados a los Tribunales, que no debe quedar en manos del Ejecutivo Nacional. De allí, incluso, que en algunos países sea la Constitución la que garantiza un porcentaje mínimo del presupuesto con destino al Poder Judicial, de manera que ni siquiera el Congreso pueda reducirlo al aprobar la Ley de Presupuesto¹⁴.

11. *El Nacional*, 6-4-85, p. A-4.

12. Art. 205 de la Constitución.

13. Arts. 160 y 241 de la Constitución.

14. Es el caso, por ejemplo, de la Constitución de Costa Rica, que establece en el artículo 177, que en el Proyecto de Presupuesto “se le asignará al Poder Judicial una suma no menor al 6% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico”. En contraste, el Presupuesto asignado al Poder Judicial en Venezuela, en 1988, era equivalente al 0,50% del total de gastos.

Ahora bien, conforme a la Constitución, “para asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”¹⁵, se previó que la ley debía crear el Consejo de la Judicatura, como órgano de rango constitucional independiente de los órganos que ejercen los tres clásicos Poderes del Estado (Congreso, Ejecutivo Nacional y Corte Suprema de Justicia) pero en el cual debían tener “adecuada representación” dichas ramas del Poder Público. Así, en 1969 se creó el Consejo de la Judicatura compuesto por 9 miembros: 5 designados por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (cuyos cinco magistrados a la vez son designados por el Congreso); dos designados por el Congreso de la República, y dos designados por el Ejecutivo Nacional¹⁶, al cual se asignaron las siguientes atribuciones:

- a. Designar en cada período constitucional a los Jueces.
- b. Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los Tribunales.
- c. Ejercer la potestad disciplinaria sobre los jueces y por tanto, conocer de las denuncias de faltas cometidas por los miembros del Poder Judicial.
- d. Preparar el anteproyecto de Presupuesto del Poder Judicial¹⁷.

Antes de la creación del Consejo de la Judicatura, estas funciones materialmente las ejercían el Ejecutivo Nacional y la Corte Suprema de Justicia¹⁸, lo que se consideró como una dependencia no admisible. Con la creación del Consejo de la Judicatura, en cambio, se pensó en asegurar la independencia necesaria de los jueces, particularmente al atribuírsele a dicho órgano el nombramiento y remoción de aquéllos.

Sin embargo, como lo destacó *El Nacional* en una “mancheta” premonitoria con motivo de la sanción de la Ley en 1969:

“No es independencia el cambio de formas de dependencia”¹⁹.

Puede que haya habido atenuación de la dependencia respecto del Poder Ejecutivo, pero de ello se pasó a la dependencia de las fuerzas políticas²⁰ o de la partidocracia²¹, llevándose al extremo el esquema del Estado de Partidos.

15. Art. 217 de la Constitución.

16. Art. 34 de la Ley Orgánica.

17. Art. 120 de la Ley Orgánica.

18. Arts. 34 y 35 de la Ley anterior.

19. Véase la referencia en *Gaceta del Congreso*, 1969, p. 419.

20. Ramón Escovar Salom destacaba hace años la importancia del Poder Judicial “y su independencia frente al acecho ya sea por el Poder Ejecutivo o por las fuerzas políticas”, *El Nacional*, 7-8-78, p. A-4.

21. Rodolfo Plaza Márquez señalaba recientemente que “lo que llama la atención del Ejecutivo en esta manera de tratar el problema, es que se pretenda señalar a los jueces como la causa de estos males, cuando sabemos que es el Ejecutivo y la *partidocracia* quien designa a los jueces, quien estudia su conducta y preparación para estos cargos”, para concluir afirmando que “El Ejecutivo no tiene credenciales para hablar de malos o buenos jue-

Y en efecto, casi 30 años después de la creación del Consejo de la Judicatura, puede afirmarse que la reforma cambió la forma de dependencia, al punto de que la hizo multiforme, con lo cual la independencia de los jueces se hizo más lejana, produciéndose una degradación peor en la Judicatura. Esto se evidencia, con dramatismo, en el nombramiento y remoción de los jueces, al punto que el entonces Decano de la Facultad de Derecho de la UCAB, Luis M. Olaso s.j., hace poco afirmó:

“Nuestro Poder Judicial en Venezuela, no tiene la independencia necesaria ni la estabilidad requerida para una recta administración de justicia. Otros Poderes del Estado y los partidos políticos intervienen demasiado en el nombramiento, en la permanencia de los miembros del Poder Judicial en sus cargos”²².

A. El nombramiento de los jueces y las nuevas formas de dependencia

a. *La oposición a la reforma de 1969*

Al inicio del período constitucional 1969-1974, correspondía al Gobierno del Presidente Caldera iniciar el proceso de nombramiento de los jueces para todo el período constitucional, para lo cual el Ministerio de Justicia debía enviar sendas ternas para cada Juzgado para la designación de los jueces de entre las mismas, por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

El Presidente Caldera, en su rueda de prensa del 3 de julio de 1969, expresó:

“En el mes de agosto debe elegirse un nuevo Poder Judicial. Los Jueces de todas las instancias van a ser designados para el próximo período constitucional. El Gobierno no tiene interés, no desea —mejor dicho— darle al Poder Judicial ningún signo unilateral ni partidista. El Ministro de Justicia ha incitado a los presidentes de las distintas Salas de la Corte Suprema de Justicia con el deseo de que la propia Corte señale cuáles son los funcionarios de instancia que han cumplido mejor, y quiénes son aquellos que a su juicio no deberían continuar... Ahora, sí quiero manifestar lo siguiente, porque es cierto: el país no desearía que el Poder Judicial sea objeto de reparticiones a base de parcialidades políticas...”²³.

La oposición, que dominaba el Congreso, no creyó al Presidente y ante una posible designación masiva de jueces con injerencia del Ejecutivo Nacional, planteó la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para atribuir el nombramiento de los mismos a un

ces, éstos son elegidos desde la más alta superioridad por la *partidocracia*”.
El Universal, 28-9-87, p. 1-4.

22. En el libro *Primeras Jornadas de los Jueces de Instrucción en Venezuela*, UCAB, 1984, p. IX.

23. R. Caldera, *Habla el Presidente*. Diálogo Semanal con el Pueblo Venezolano, Tomo I, 1970, p. 210.

órgano (el Consejo de la Judicatura) que quedara fuera del control del Ejecutivo, pero no así de las fuerzas políticas. El Ejecutivo Nacional se opuso a la reforma con un planteamiento básico de fondo: el Consejo de la Judicatura debía crearse pero dentro de un sistema de carrera judicial²⁴. Por ello el Presidente de la República al devolver la Ley al Congreso se preguntaba:

“Si no existe una Ley de Carrera Judicial ¿cómo crear entonces el Consejo de la Judicatura?”²⁵.

y el Ministro de Justicia, al intervenir en las sesiones de las Cámaras Legislativas que debatían tal devolución, señalaba que

“Mientras no exista Ley de Carrera Judicial que sirva de base y soporte al Consejo de la Judicatura, no podrá ser realmente garante de la independencia del Poder Judicial”²⁶.

Esta posición era la correcta: no tenía sentido trascendente crear un órgano para sólo nombrar los jueces, quitándole injerencia al Ejecutivo en tal tarea, sin que se asegurase la carrera judicial, de manera que el ingreso a ella se iniciase por concurso y se garantizase la estabilidad de los jueces.

El problema, por tanto, era el de la reforma del Poder Judicial, y no sólo el de una reforma circunstancial a una Ley, como lo dijo el Diputado Ramón Escovar Salom.

“La reforma de la administración de Justicia no puede hacerse sino mediante la creación de la carrera judicial”, para lo cual daba dos características de aquella: el concurso de méritos, de manera “que los jueces asciendan por sus méritos, que la promoción de los jueces se haga por méritos acumulados durante la carrera”, y la inamovilidad, de manera “que el juez no esté amenazado por ninguna circunstancia ni por ningún accidente de carácter político o de cualquier carácter”²⁷.

Por ello, la explicación del Ministro de Justicia en las Cámaras Legislativas, sobre la posición del Gobierno:

“Nosotros concebimos el Consejo de la Judicatura no como el resultado de un acto legislativo de carácter parcial, sino como algo estrictamente vinculado a la carrera judicial ya que, como lo señala el artículo 217 de la Constitución Nacional, una de las finalidades del Consejo de la Judicatura es garantizar a los magistrados judiciales los beneficios de la carrera judicial, y consideramos que si la Constitución Nacional convierte al Consejo de la Judicatura en garante de la independencia, de la eficacia, de la dignidad y del decoro del Poder Judicial, esa finalidad no se logra sólo con la creación de un organismo al cual se traslada la facultad de

24. *Idem*, p. 291.

25. *Gaceta del Congreso*, cit. p. 320.

26. *Idem*, p. 370.

27. *Idem*, p. 380.

nombrar los jueces, si previamente no existe una regulación jurídica que establezca los requisitos, las condiciones, las modalidades, del ingreso a la carrera judicial”²⁸.

El argumento, desde el punto de vista lógico e institucional era incontestable; sin embargo, fue dejado de lado por la razón circunstancial de la necesidad de nombrar los jueces, y de los mutuos temores de que el Gobierno o la oposición controlaran tal nombramiento.

El diputado Ramón Escovar Salom lo puntualizó así:

“La oposición tiene temor a que el Poder Ejecutivo pueda escoger unilateralmente los jueces, y el Gobierno tiene también el temor de que la oposición pueda hacer también uso unilateral de sus posibles funciones y alcances legislativos”²⁹.

Los personeros del partido de gobierno insistieron en el punto. Hilarión Cardozo se preguntaba:

¿Lo que se quiere es impedir el reparto del Poder Judicial, o lo que se quiere es garantizar el reparto del Poder Judicial en diversas manos, o lo que se aspira es conservar el Poder Judicial existente?”³⁰.

En definitiva, la polémica fue crudamente puntualizada por el diputado Ojeda Olaechea, del Partido Comunista, así:

“Detrás del velo de la independencia del Poder Judicial lo que está en discusión es quién nombra los jueces. Es el reparto de una cuota de jueces para las fracciones políticas que han intervenido en la aprobación de la ley, o al revés, si el Ministerio de Justicia, nombra los jueces por medio de las listas que presenta el Gobierno. Este es el problema. No vengamos aquí a hablar y hablar de la independencia del Poder Judicial. Aquí se ha maltratado el Poder Judicial muchas veces”³¹.

Después de los debates, la Ley resultó aprobada, creándose el Consejo de la Judicatura con la potestad de nombrar los jueces, lo cual se calificó por Pedro Pablo Aguilar como

“La ratificación de que por este camino el objetivo que se persigue no es garantizar la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo, sino que el objetivo que se persigue es crear mecanismos que permitan un reparto burocrático del Poder Judicial sin atención a las características que el Poder Judicial debe llenar y a los fines que le corresponden dentro del Estado democrático”.

28. *Idem*, p. 370.

29. *Idem*, p. 386.

30. *Idem*, p. 401.

31. *Idem*, p. 377. Por eso J. V. Rangel señalaba que “la reforma en nada varía la situación del Poder Judicial en Venezuela”, pues “no garantiza la independencia y decoro del Poder Judicial”; “lejos de fortalecer esta institución para la buena marcha de la justicia en Venezuela, lo que consigue es deteriorarla y afectar su crédito”, *Idem*. pp. 453-454.

denunciando que la consecuencia del compromiso de aprobación de la Ley por la oposición, naturalmente será la designación de un Poder Judicial

“que refleje la estructura del Consejo de la Judicatura, o sea, un Poder Judicial designado en razón de los intereses de los partidos políticos que han conformado esta mayoría”³².

En definitiva señaló que

“La Ley Orgánica del Poder Judicial no persigue otra finalidad que buscar un mecanismo a través del cual los partidos políticos puedan repartirse, como un botín burocrático; el Poder Judicial”³³.

Se había producido, así, en todo caso, el cambio de dependencia o una nueva forma de dependencia, pues los jueces pasaron a estar sometidos (dependencia psicológica, como la calificó el Presidente Caldera)³⁴ a un órgano que quedaba concebido en forma distinta a la previsión constitucional, por la ausencia de una carrera judicial.

Por supuesto, esto no lo admitió la oposición, y así, Carlos Canache Mata le ripostaba a Pedro Pablo Aguilar:

“Ya verá el diputado Aguilar que el Consejo de la Judicatura estará integrado, sin consideraciones políticas de ninguna especie, por destacadas y prestantes figuras del mundo jurídico venezolano... y que cuando el Consejo de la Judicatura nombre los jueces no se va a hacer ningún reparto entre los partidos políticos”³⁵.

Y el diputado Faraco señalaba para la historia:

“Nosotros demostraremos con los hechos que no somos unos vulgares aprovechadores de la mayoría... que estamos realizando unas reformas que el país reclama para que el Poder Judicial salga de la tutela del Ejecutivo

32. *Idem*, p. 414. En 1988, Pedro Pablo Aguilar ratificaba la apreciación que había formulado casi 20 años antes: “El Consejo de la Judicatura es el resultado de un reparto partidista”, y la extendió a la propia conformación de la Corte Suprema de Justicia, cuyos miembros —dijo— “se eligen con criterio partidista”, así: “Nadie puede negar, y mucho menos los líderes políticos, que buena parte de las designaciones que en los últimos años se han hecho de magistrados del Supremo Tribunal tienen motivaciones predominantemente partidistas”. La consecuencia, agregó, es “que la Corte Suprema de Justicia cambia su jurisprudencia de acuerdo con los intereses políticos del Gobierno”. *El Nacional*, 13-3-88, p. D-23.
33. *Idem*. El Presidente Caldera, a su vez, al criticar la Ley señaló: “No creo que le convenga al futuro de Venezuela el que se diga tantos jueces para tí, tantos para tí y tantos para tí”, *Habla el Presidente*, cit. p. 291. El Fiscal de la República, César Naranjo Ostty, en definitiva, afirmó: “El Consejo de la Judicatura será utilizado en el futuro para improvisar políticos en jueces”: véase la referencia en Julio César Acosta, *El Nacional*, 23-7-79, p. C-10.
34. *Idem*, p. 317.
35. *Idem*, p. 451.

y pueda ser elegido en forma independiente para que cumpla con su misión de administrar justicia”³⁶.

Pero la verdad es que, como lo señalábamos en 1977,

“De esa insensata aprobación surgió el Consejo de la Judicatura con una composición que resultó excesivamente partidizada, la cual ha contribuido a la politización y consiguiente desprestigio del Poder Judicial”³⁷.

Y ello se ha agudizado en los últimos años. Esto ya lo vaticinaba Ramón Escovar Salom al aprobarse la Ley, al señalar:

“Ahora se va a politizar el Poder Judicial porque el Congreso va a tener una participación mayor de la que ha tenido en el pasado”³⁸.

Frente a ello, sin embargo, todavía clamaba a la sensatez del Congreso:

“es necesario evitar la politización del Poder Judicial. Es muy malo para la justicia, en cualquier país, que la interfieran los gobiernos y los partidos políticos. Todo lo que se haga para evitar la politización del Poder Judicial será beneficioso para las instituciones del país y todo lo que nosotros hagamos para evitar aquí la politización de la justicia redundará, no sólo en beneficio de la democracia, sino en beneficio mismo de los partidos”³⁹.

La politización del Poder Judicial y el deterioro progresivo de esta institución, por tanto, fue un acaecimiento anunciado y advertido.

b. *Las consecuencias de la reforma: la politización y deterioro del Poder Judicial*

Y así, contrariamente a lo pregonado por la oposición de entonces, la designación de los jueces por parte del Consejo de la Judicatura, desde su inicio, fue producto de un reparto o distribución entre las fuerzas políticas; primero con gran influencia de los partidos políticos, luego, producto de intereses grupales y del amiguismo, con la consecuente partidización, politización y grupalismo del Poder Judicial.

Apenas realizada la primera designación de jueces por el Consejo de la Judicatura, en 1969, Luis Piñerúa Ordaz señalaba que:

36. *Idem*, p. 441.

37. Allan R. Brewer-Carías, declaraciones al diario *El Nacional*, 1977, en A. Peña (entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, cit., p. 510.

38. *Gaceta del Congreso*, cit., p. 390.

39. *Idem.*, p. 392. Insistía además en que no era “prudente que se lleven las contradicciones y los colorantes políticos del Parlamento al seno de la Judicatura, porque eso debilita la juridicidad del Estado democrático”, *Idem.*, p. 386.

“los nombramientos de jueces, realizados por el Consejo de la Judicatura obedecen, en su mayoría, a un interés partidista”⁴⁰.

Años después, con un Consejo de la Judicatura como el que había salido de la reforma de 1969, la politización del Poder Judicial era completa. En una frase, referida a la judicatura penal, lo resumía Amelia Carrizales

“El Poder Judicial Penal se halla totalmente politizado con todas sus consecuencias”⁴¹.

Precisamente por ello, en la campaña electoral de 1978, el Presidente Carlos Andrés Pérez prometió:

“reformular la Ley para modificar la integración del Consejo de la Judicatura para así evitar la injerencia de intereses políticos en la designación de los jueces”;

y el candidato presidencial Luis Herrera Campíns ofreció:

“la carrera judicial para despolitizar la Judicatura”⁴².

En todo caso, en los inicios del gobierno de Luis Herrera Campíns, la situación del Poder Judicial era dramática, y ya ni siquiera todos los miembros del Consejo de la Judicatura eran aquellas “prestantes figuras del mundo jurídico venezolano” que Carlos Canache Mata ofrecía en 1969. Los partidos políticos, por tanto, habían asumido el control de los nombramientos de jueces, frente a lo cual Julio César Acosta, en 1979, señalaba:

“Después de la muerte de Juan Vicente Gómez, gran dictador de este país, el único avance que hemos logrado en esta materia y en estos últimos veinte (20) años de democracia, es haber cambiado al Poder Ejecutivo, como gran elector de jueces, por los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) de los dos grandes partidos democráticos que se turnan el poder en nuestro país”⁴³.

Por supuesto, el control por los partidos políticos de la Judicatura no puede considerarse como un hecho aislado. El sistema político-democrático instaurado en Venezuela a partir de 1958, se montó sobre dos pilares fundamentales: un esquema de Estado Centralizado, en el cual los poderes y la democracia regional y local quedaba minimizada; y un monopolio de poder atribuido a los partidos políticos, a su vez conformados con la estructura organizativa del centralismo democrático, que progresivamente asumieron, penetrando

40. 8-3-70. Véase la conferencia en Julio César Acosta, *El Nacional*, 23-7-79, p. C-10.

41. *El Universal*, 21-2-87, p. 2-18.

42. Véase las referencias en Julio César Acosta, *El Nacional*, 23-7-79, p. C-10.

43. *El Nacional*, 23-7-79, p. C-10.

y controlando todos los aspectos e instituciones de la vida política nacional. De allí el esquema resultante del Estado de Partidos que tenemos.

Lo cierto, en todo caso, era que en 1983, el propio Presidente de la Asociación de Jueces del Distrito Federal, Cesáreo Espinal, señaló:

“si se vetara a un juez por pertenecer a un partido político, el 99% de los jueces tendría que ser removido de sus cargos, tendríamos que acabar con todo el Poder Judicial, porque todos, de una manera u otra, están identificados políticamente”⁴⁴.

En esta forma, los partidos políticos en la democracia asumieron el rol de los antiguos caudillos de la autocracia. Ramón J. Velásquez describió el fenómeno con exactitud:

“En la Venezuela democrática, poderosa y moderna, el caudillismo se ha trasladado a los partidos políticos que dominan por entero la vida nacional, en unión de poderosos grupos de presión... dominan el Poder Público. Esta dominación afecta profundamente la naturaleza y la estructura del Poder Judicial y lo sigue colocando en la misma situación de minusvalía del pasado”⁴⁵.

En todo caso, el daño ya estaba consumado. Los partidos políticos habían hecho lo que ni les convenía a ellos ni le convenía a la democracia, pues con la injerencia en el Poder Judicial, éste había comenzado a caer en el desprestigio. ¡Habían traspasado otro de los límites que debía tener el *Estado de Partidos*!

Rafael Caldera constataba la situación, recordando sus planteamientos de 1969:

“cuando durante mi gobierno, la mayoría parlamentaria aprobó la Ley que organizó el Consejo de la Judicatura, hubo el temor de que se convirtiera en un instrumento de repartición de los cargos judiciales por los partidos políticos. Esa premonición se acentuó, y los mismos promotores de la Ley han expresado severos juicios acerca de su aplicación”⁴⁶.

Lamentos, en efecto, no se dejaron de expresar. Quizás el más significativo de todos fue el de David Morales Bello quien en 1984, señaló:

“reconozco que cuando los jueces eran designados por la Corte Suprema de Justicia los problemas fueron siempre menores en relación con el comportamiento de alguno de ellos, y no descartó la posibilidad de que entre los factores concurrentes en la creación de las actuales anomalías, figura la forma como vino funcionando el Consejo de la Judicatura en su encargo

44. *El Universal*, 2-11-83.

45. Declaraciones al diario *El Nacional*, 1977, en A. Peña (entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, cit., p. 518.

46. *El Nacional*, 30-3-84, p. D-1.

de nombrar los jueces, pues es público y notorio que unas cuantas circunstancias pesaron en el ánimo de los magistrados para hacer las designaciones, pero no fue determinante la rigurosa exigencia de condiciones de aptitud, de honestidad y de sentido de responsabilidad, sin cuyo concurso los jueces siempre dejan mucho que desear” 47.

Y de allí —concluía— lo que todos los que hemos ejercido la profesión de abogado en los Tribunales sabemos que anteriormente los jueces de Primera Instancia:

“eran profesionales que inspiraban respeto por su entidad como tales, pero ahora escasean aquellos de quienes se puede decir lo mismo y este es un factor que no se puede desestimar” 48.

Pero hay que reconocerlo, el mal introducido por los partidos políticos en la politización del Poder Judicial, degeneró contra ellos mismos, pues pronto comenzaron a manifestarse otros condicionantes en el nombramiento de los jueces: el amiguismo, el grupalismo y hasta las relaciones de familia que comenzaron a girar en torno a algunos miembros del Consejo de la Judicatura, independizándose el proceso, hasta cierto punto, de las propias direcciones partidistas.

David Morales Bello, así, señalaba en 1984:

“Los compadrazgos que sirven de explicación para el nombramiento y mantenimientos de jueces idóneos (por ignorancia o por deshonestidad) no han tenido raíz político-partidista, sino conjunción de intereses grupales, y han sido patrocinados subrepticamente buscando aparentar que se trata de parcializaciones de carácter político” 49.

Sea que persista la repartición burocrática político-partidista, o de los intereses grupales y del amiguismo, lo cierto es que los jueces siguen siendo nombrados, estando de por medio factores subjetivos y sin que prevalezcan totalmente los factores objetivos decantados a través de un concurso de oposición. Este ha sido el resultado directo de la reforma de 1969, que todos los líderes políticos denuncian, sin que suceda nada para remediarlo. Basta recordar lo que señaló en 1985 el entonces Presidente de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, Ramón J. Velásquez:

“Debe salir de la órbita del reparto entre los partidos el Poder Judicial; mientras la elección de jueces constituya una descarada negociación de porcentajes, la Ley de Carrera Judicial será inoperante y todas las promesas de pulcritud en este campo esencial de la vida nacional, serán simples engaños” 50.

47. *El Nacional*, 4-12-84, p. D-8.

48. *Idem.*

49. *Idem.*

50. *El Nacional*, 29-3-85, p. D-18.

Incluso, una Magistrada del Consejo de la Judicatura, al anunciar la aprobación, al fin, de un Reglamento de Concursos de Oposición en 1983, aún no totalmente en aplicación, expresaba que con dicho Reglamento se erradicaría totalmente “la componenda política, la amistad y los intereses”⁵¹, que jugaban en la designación de los jueces, es decir, se terminaría “con la corruptela en la escogencia de los jueces”⁵². A confesión de parte, por supuesto, relevo de pruebas!

c. *La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988*

En 1988, y con motivo de los trabajos realizados por la Corte Suprema de Justicia, se proyectó y sancionó una Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura destinada exclusivamente a regular dicho cuerpo, argumentándose que “al carecer de un estatuto jurídico propio, orgánico y sistemático, no había cumplido a satisfacción las altas atribuciones que le están conferidas” en la Constitución⁵³. Sin embargo, en realidad, no era la falta de una Ley la que impidió el adecuado funcionamiento del cuerpo, sino su propia composición y la ausencia efectiva de la carrera judicial.

Entre las reformas efectuadas se destaca la reducción del número de Magistrados del Consejo, a 5 miembros, que se aprobó serán designados así: 3 por la Corte Suprema de Justicia, uno por el Congreso y uno por el Ejecutivo Nacional (Art. 7) con lo cual se podrá minimizar, en el futuro, la influencia directa de los partidos a través del Congreso y del Ejecutivo en las decisiones del Consejo (Art. 7).

Otra reforma importante al régimen anterior, en todo caso, fue la previsión de un medio de control de legalidad contra las decisiones del Consejo en materia disciplinaria respecto de los jueces, por parte de la Sala Político-Administrativa de la Corte, con lo que se superó el desaguizado impuesto por la jurisprudencia de la propia Corte, al declarar como no recurribles dichas decisiones. Afortunadamente, sin embargo, el Congreso, no acogió la figura sin precedentes que se había propuesto de una “casación administrativa” en lugar del recurso contencioso-administrativo de anulación, que en definitiva se adoptó⁵⁴.

En todo caso, en 1988, las reacciones contra el Consejo de la Judicatura se habían multiplicado y en un Documento del Comité Nacional del principal partido de oposición, Copei, de fecha 19 de julio de 1988, se afirmó lo siguiente:

“El Consejo de la Judicatura, que tiene entre sus finalidades la de garantizar la independencia y el decoro de los Tribunales, a causa de la

51. Noemí Irausquín de Vargas, *El Universal*, 10-5-83.

52. Noemí Irausquín de Vargas, *El Nacional*, 21-5-83.

53. Exposición de Motivos, p. 1.

54. Informe de fecha 19-7-88.

actitud de la mayoría que controla sus decisiones, se ha caracterizado durante este período por los siguientes vicios:

a) Ha dejado indefensos a los jueces contra los cuales ha arremetido el Gobierno por haber decidido en contra suya, con motivo de actos ilegales y arbitrarios (casos RAP, Isa Dobles y Orquesta Sinfónica Venezolana) o por haber decidido en forma distinta a lo preestablecido por la policía (casos Vecchionacce, Achicar, Guevara, Quintana).

b) Ha actuado como instrumento represivo del Gobierno contra los jueces que han tomado decisiones que no le satisfacen (casos Ruiz Becerra, Rossell, Quintero Moreno).

c) Se ha abstenido de sancionar a los jueces que han sido sumisos a las instrucciones del Gobierno (casos Armado, González Blanco Lamus), a pesar de que sus decisiones contra personas reconocidamente honestas fueron revocadas por tribunales superiores por inexistencia del delito y falta de pruebas.

d) Ha coonestado las irregularidades y vicios que se han producido en el juicio de divorcio seguido por el Presidente Lusinchi contra su esposa, desestimando en dos ocasiones denuncias formuladas por ésta, sustentadas en pruebas que evidencian la complacencia y parcialidad de los jueces que han conocido el proceso"⁵⁵.

Mayor visión negativa del Consejo de la Judicatura y de su papel en la administración de justicia, no podría haber. Sin embargo, era evidente que la nueva Ley sancionada en agosto de 1988, por sí sola, ningún cambio provocaría.

d. *La ausencia de la carrera judicial*

La Ley de Carrera Judicial, que había prometido el Presidente Luis Herrera Campíns, se promulgó en 1980⁵⁶ con la finalidad de "asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y regular las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la Judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en el ejercicio de sus funciones"⁵⁷.

El elemento central de la Ley era el establecimiento del sistema de concurso de oposición para el ingreso a la carrera judicial y para el ascenso de los jueces, como presupuesto para su estabilidad. Se pretendía así completar, aun cuando muy tardíamente y frente a un daño irreparable en el corto plazo ya hecho, el error inicial de 1969, de haber creado el Consejo de la Judicatura, pero sin haber establecido la carrera judicial.

Siempre hemos pensado, en efecto, que

"El quid de toda verdadera reforma del Poder Judicial radica en cómo se nombra a los magistrados y no en quién lo hace. La forma de elección me-

55. *El Nacional*, 20-7-88, p. A-13.

56. *Gaceta Oficial* N° 2.711 Extra de 30-12-80.

57. Art. 1°

diante concurso de oposición de méritos, antecedentes y conocimientos, sin la menor duda, es la que menos se presta para las componendas y es en la que los jueces honestos y competentes pueden confiar. Naturalmente que concebida así la reforma, encontrará fuerte oposición en algunos partidos”⁵⁸.

Y lamentablemente, donde encontró el primer obstáculo en su aplicación fue en el propio Consejo de la Judicatura. En 1983, en efecto, el Magistrado del Consejo, Pedro Elías Rodríguez, tres años después de la entrada en vigencia de la Ley, señalaba:

“A mí me angustia que no estemos cumpliendo con la Ley de Carrera Judicial, que nos exige abrir el concurso de inmediato para cumplir con los concursos, pero el Consejo de la Judicatura no lo ha hecho”⁵⁹.

A pesar de ello, sin embargo, el Consejo de la Judicatura nombró jueces principales y jueces suplentes sin abrir concurso, lo que provocó el hecho insólito de que la Corte Suprema de Justicia objetara el nombramiento de 40 jueces, enfrentándose al Consejo de la Judicatura en una comunicación hecha pública en 1983, en la cual se señalaba entre otros aspectos que:

“la *ratio juris* de la Ley de la Carrera Judicial, es que toda la judicatura venezolana esté integrada en el futuro por personas (jueces y suplentes) escogidos mediante un proceso de selección (concurso) que garantice lo mejor posible la idoneidad de los jueces y asegure la efectiva independencia del Poder Judicial... Con arreglo a la Ley de Carrera Judicial (1980) todos los cargos de Jueces y Suplentes de los Tribunales deben ser cubiertos mediante sistemas de concursos... Los cargos de suplentes de los Tribunales también deberán ser suplidos mediante concurso de oposición”.

Y concluía exigiendo al Consejo de la Judicatura que debía:

“proceder a abrir y realizar los concursos”⁶⁰.

Esta situación irregular de la ausencia de un efectivo y objetivo mecanismo de ingreso a la carrera judicial mediante concurso, todavía persiste en 1988.

Así, el Presidente del propio Consejo de la Judicatura, Nehemías Benazar, en octubre de 1987, planteaba la necesidad de los concursos⁶¹ y una Magistrada del Consejo de la Judicatura, un día después, cuestionaba

“la práctica de selección de jueces a dedo”,

58. Declaraciones al diario *El Nacional*, 1977, en A. Peña (entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, cit., p. 511.

59. *El Nacional*, 1-3-83, p. D-14.

60. *El Universal*, 29-10-83, p. 1-2.

61. *El Universal*, 10-10-87, p. 1-33

indicando que

“el único mecanismo de selección utilizado fue el de escoger a los jueces en base al conocimiento personal que cada uno de los magistrados proponentes tiene de sus postulados”⁶².

Por supuesto, nada más contrario al espíritu de la Ley de Carrera Judicial que esta denuncia, que en el mismo mes de octubre de 1987 repetía el Presidente de la Asociación de Jueces del Distrito Federal, al referirse al mismo planteamiento crítico respecto del Consejo de la Judicatura por la

“designación de los jueces suplentes sin concurso y violándose la Ley de Carrera Judicial”⁶³.

Esta situación, respecto de los jueces suplentes la identificó claramente Ramón Escovar Salom en 1987 al denunciar que

“la práctica nefasta hasta ahora ha sido hacer del nombramiento de los jueces suplentes un reparto político... Los jueces suplentes son un reflejo de la correlación de fuerzas existentes en el Consejo de la Judicatura”.

Frente a ello exigía

“que todos los jueces (titulares y suplentes) sean nombrados con base a sus credenciales intelectuales y morales, desechando el clientelismo que ha permitido la formación de algunos grupos dentro del Poder Judicial”⁶⁴.

En 1987, 18 años después de creado el Consejo de la Judicatura, por tanto, aún no se aplicaban enteramente las normas de la carrera judicial, y la credibilidad del Poder Judicial estaba por el subsuelo. Ello motivó, en octubre de 1987, que se reunieran los altos peroneos de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Justicia, del Consejo de la Judicatura, del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República, para hablar, dijo Gastón Navarro Dona, de

“la necesidad de extremar el criterio selectivo para la escogencia de los jueces, para limpiar el Poder Judicial de jueces corruptos e incapaces”⁶⁵.

¿A estas alturas?

B. La remoción de los jueces y la otra forma de dependencia

Pero no sólo la independencia de los jueces aún no está asegurada, debido a las deficiencias en el sistema de nombramiento de los

62. Carmen Elena Crespo, *El Universal*, 11-10-97, p. 1-37.

63. *El Universal*, 28-10-87, p. 1-39.

64. *El Nacional*, 27-9-87, p. A-4

65. *El Universal*, 7-10-87, p. 1-4.

jueces y las nuevas formas de dependencia que ha originado; sino tampoco está garantizada, debido a los poderes que ha venido asumiendo el Consejo de la Judicatura en cuanto a la remoción o destitución de los jueces, que origina otra forma de dependencia de los mismos, precisamente respecto de dicho organismo.

En efecto, en dos casos que se produjeron en la década de los ochenta, en 1984 y 1987, el Consejo de la Judicatura destituyó a dos jueces por decisiones adoptadas y que habían originado un gran despliegue informativo en los medios de comunicación social. Con ello, el principio de la carrera judicial fue roto, pues la destitución de los jueces no se produjo realmente por razones disciplinarias, sino por razones políticas y de opinión.

- a. *Primer caso*: 1984, Destitución del Juez Francisco Ruiz Becerra, Juez de Primera Instancia en lo Penal, con 21 años en la Judicatura.

Con motivo de la detención de Vinicio Carrera, ex-Ministro de Transporte y Comunicaciones, por denuncias vinculadas a supuestos delitos contra el patrimonio público, se solicitó del Juez XVI de Primera Instancia en lo Penal, Francisco Ruiz Becerra, un amparo a la libertad personal, *habeas corpus* de dicho ex-funcionario, alegadamente detenido en forma ilegal.

El Juez declaró con lugar el *habeas corpus* y ordenó la libertad de Vinicio Carrera. No hubo discusión ni discrepancia alguna en torno a lo procedente del *habeas corpus*. Sólo se discutió el hecho de que el Juez, además, no prohibiera la salida del país al ex-Ministro, lo cual jurídicamente no era obligatorio.

El Consejo de la Judicatura, el 27-9-84, destituyó al Juez pues consideró que el caso había conmovido la opinión pública, al no tomar la providencia de prohibición de salida del país; aclarando sin embargo, que

“si el juez hubiera dictado expresamente que no tomaba en el caso ninguna de las precauciones que la ley le permite, por no considerarlo necesario, su decisión hubiera resultado inobjetable”⁶⁶.

El Consejo de la Judicatura razonó su decisión comentando la decisión del juez destituido, así:

“Se trata de la decisión de un juez relacionado con un asunto que indudablemente, conmovió a la opinión pública porque las circunstancias políticas imperantes para el momento, la notoriedad de las personas que se comprendían en la relación de los hechos, las esperanzas puestas por muchos en resultados generalmente deseados, lo convirtieron en trascendente al campo de las interpretaciones, exaltadas unas, serenas otras, pero válidas todas para configurar una situación que indudablemente condujo al quebrantamiento de la respetabilidad del Poder Judicial...”.

66. *El Nacional*, 27-9-84, p. D-1.

“...a juicio del Consejo de la Judicatura ha quedado cuestionada la respetabilidad del Poder Judicial, porque la decisión del juez ha dado ocasión a que dentro y fuera del ámbito meramente judicial, proliferaran opiniones de diversos signos, la mayor parte de las cuales califican la decisión como injusta, divorciada de todo sentido de la realidad conformada por las circunstancias del asunto que la motivó, o en cualquier caso, incompleta, porque dejó de tomar en cuenta un aspecto que no debió ser ignorado”⁶⁷.

Todo ello lo resumió el Magistrado Saume, del Consejo de la Judicatura, señalando

“es un hombre honesto que cometió un error; no explicar por qué no le prohibió su salida del país”⁶⁸.

El atentado contra la independencia de los jueces derivada de la decisión del Consejo de la Judicatura, lo resumió, en una frase, el Voto Salvado del Magistrado Jesús Petit D’Acosta:

“El Consejo de la Judicatura no tiene facultad para pronunciarse sobre la forma y contenido de las sentencias de los jueces”⁶⁹.

Con motivo de esta decisión, el poder de destitución de jueces por el Consejo de la Judicatura, sin que ello sea resultado de un proceso disciplinario, provocó otra forma de dependencia del Poder Judicial contraria a la Constitución: la dependencia respecto del propio Consejo de la Judicatura.

La situación fue advertida y denunciada de inmediato por diversos abogados en ejercicio.

Ramón Haddad señaló:

“Particularmente pienso que ha habido exceso por parte del Consejo de la Judicatura en este fallo, al entrar en consideraciones de la sentencia de Ruiz Becerra, de los errores jurídicos que pudiera o no tener su decisión, para concluir en una sanción disciplinaria. Pienso que el Consejo de la Judicatura, lo que debe revisar es el comportamiento disciplinario del juez; si es corrupto o no; si ha recibido dinero, si cumple con sus funciones, pero no meterse con sus decisiones. Eso corresponde a los jueces de alzada”⁷⁰.

67. *Idem.*

68. *El Diario de Caracas*, 2-10-84, p. 7.

69. *El Nacional*, 27-10-84, p. D1-. En la justificación de su voto salvado Jesús Petit D’Acosta señaló: “La inmotivación de una sentencia no constituye falta disciplinaria. Es un vicio procesal que se corrige mediante su declaración de nulidad y reposición... El Juez no estaba obligado a motivar por qué no tomó la medida de prohibición de salida del país”, *El Diario de Caracas*, 2-10-84.

70. *El Nacional*, 28-9-84, p. D-19.

Luisa Amelia Carrizales señaló:

"Es una decisión que lesiona gravemente la independencia del Poder Judicial y la seguridad jurídica de la ciudadanía. Es una espada de Damocles que han colocado a cada uno de los jueces. Cada decisión que no sea del agrado de los miembros del Consejo de la Judicatura puede ser objeto de decisiones similares a esta" ⁷¹.

Neptalí Martínez Natera señaló:

"Los jueces pueden sentirse opacados en sus decisiones toda vez que desde ahora no sólo tienen a un superior jerárquico sino también tienen al Consejo de la Judicatura, que se convierte en organismo de apelación superior" ⁷².

De allí, Morris Sierralta concluía con la apreciación de que

"Ningún juez se atreverá a decidir un *habeas corpus*, ante el temor de ser destituido por el Consejo de la Judicatura" ⁷³.

Y Carlos A. Escala precisaba:

"Ahora los jueces no podrán tomar decisiones que no sean consultadas previamente con el Consejo de la Judicatura" ⁷⁴.

b. *Segundo Caso*: 1987, Destitución del Juez Carlos Silva Garrido, Juez Superior II Penal Accidental.

El Juez Silva Garrido decidió reponer una causa que se seguía a 7 personas, por delito de tráfico de drogas, al estado de que se iniciara el procedimiento, con la consecuente libertad de los procesados, pero esta vez sí, prohibiéndoles la salida del país. La decisión se adoptó el 11-9-87 y de ello dio cuenta la prensa, en primera página y a grandes titulares el 15-9-87 ⁷⁵.

La explicación de su decisión la dio el Juez en la primera noticia que salió del caso, señalando que dejó en libertad a los procesados porque consideró que el procedimiento de allanamiento que dio origen al proceso fue vicioso. Dice la información periodística:

"El juez explicó a los periodistas que el procedimiento se inicia para la policía cuando recibe una llamada telefónica e hizo un llamamiento sin la respectiva orden, y una vez que ya estaba en la casa, teniendo a las personas encerradas, los policías salieron a buscar testigos. Señaló que del ex-

71. *Idem.*

72. *Idem.* Por ello Omar Arenas Candelo calificó el asunto como "una imperdonable injerencia del Consejo de la Judicatura en la soberanía de los jueces", *Idem.*

73. *Idem.*

74. *Idem.*

75. *El Nacional*, 15-9-87, pp. A-1 y D-24.

pediente se desprende que los policías llegaron armados, encerraron a los presentes en un cuarto, donde un obrero ponía unas cortinas”⁷⁶.

El mismo día 15-9-87 apareció en primera página de otro diario la información de la denuncia que, en nombre del Gobierno, el Ministro de Relaciones Interiores formuló ante el Consejo de la Judicatura contra el Juez Silva Garrido pues “la decisión del Juez podría obedecer a otros intereses”⁷⁷ calificando luego la decisión, como producto de “subterfugios leguleyescos”⁷⁸.

El Ministro del Interior, en comunicación al Fiscal General de la República publicada el 16-9-87, completaba su apreciación sobre la decisión del Juez, así:

“Este hecho, de por sí, pudiera no revestir gravedad alguna si dicha decisión se fundara en el convencimiento del Magistrado respecto a la inocencia de los indiciados, pero ese no es el caso, sino por el contrario, la misma se sustenta en argumentos deleznable y adjetivos que rayan en el insulto a la inteligencia humana”⁷⁹.

El Juez por su parte, el mismo día 16-9-87, explicaba su decisión:

“cuando observé el vicio demasiado grande que comenzó en el expediente, estudié la reposición. A mí no me consta que sean narcotraficantes. Como juez, tengo que hacer cumplir la ley”.

Y al preguntarle el periodista si sabía del escándalo que acarrearía su decisión, el Juez señaló:

“Sabía que esto se iba a presentar. Pero ojalá sirva de ejemplo para que los cuerpos policiales, cuando abran este tipo de averiguaciones, se ajusten a la legalidad, porque de lo contrario, están expuestos a que un juez que sea apegado al ordenamiento jurídico, al ver estos vicios, eche para atrás todo. En este caso, el expediente se inició sin orden de allanamiento y aunque los procesados sean unos vagabundos, el expediente está viciado. Si un funcionario pisotea la ley, como juez tengo que pronunciarme e impedirlo, si no lo hago, me convierto en arbitrario”.

Concluyó señalando que

“No puedo convertirme en juez narcocomplaciente ni en juez gobiernocomplaciente. Actúo conforme a la Ley y punto. No tengo culpa que se hagan expedientes a la carrera en busca de ascensos”⁸⁰.

76. *El Nacional*, 15-9-87, p. D-24.

77. *El Universal*, 15-9-87, p. 1-1.

78. *El Universal*, 16-9-87, p. 1-31.

79. *Idem*.

80. *El Nacional*, 16-9-87, p. D-1.

El Ministro de Justicia, al día siguiente, el 17-9-87, informaba al país que este no era el único caso, y que

“en apenas seis meses hay por lo menos unas 400 ó 500 decisiones, parecidas a la que tomó este Juez”⁸¹.

En todo caso, dos días después de haber sido denunciado el asunto ante el Consejo de la Judicatura por el Ministro de Relaciones Interiores, el Consejo de la Judicatura resolvió destituir de su cargo al Juez Silva Garrido, pues se estimó que “este abogado no está capacitado para ser Juez Superior”⁸², aun cuando, por supuesto, había sido nombrado por dicho Consejo. Entre la motivación de la decisión, el Presidente del Consejo de la Judicatura informó que el Juez Silva Garrido

“no analiza las pruebas que existen en el expediente sino que se basa en una supuesta falla en la instrucción del sumario y repone al estado en que se inicie nuevamente el juicio, con lo que quedaron en libertad los 7 sentenciados en el caso”⁸³.

La noticia de prensa completa la información señalando que

“El Magistrado Benazar reconoció que la connotación de la decisión, la conmoción, el escándalo público y las quejas reiteradas llevaron al Consejo a tomar esta decisión, cuya celeridad fue posible por tratarse de un juez suplente”⁸⁴.

El Presidente de la República, el mismo día “admitió que estuvo molesto con la decisión” del juez, pero señaló

“que afortunadamente el Consejo de la Judicatura procedió a hacer lo que todo el país esperaba”⁸⁵.

¡Ya había sido condenado por la prensa!

El 18-9-87 el ex-juez Carlos Silva Garrido fue hecho preso, en un bochornoso procedimiento en el cual la policía vejó al Poder Judicial, y sólo un *habeas corpus* pudo permitir que el juez quedara en libertad⁸⁶.

De todo este lamentable espectáculo de sujeción de los jueces a los designios del Consejo de la Judicatura, José Vicente Rangel concuyó puntualizando el asunto con precisión:

81. *El Nacional*, 17-9-87, p. D-5.

82. Nehemías Benazar, *El Nacional*, 17-9-87, p. D-1.

83. *El Universal*, 17-9-87, p. 1-35.

84. *Idem.*

85. *El Universal*, 18-9-87, p. 1-12.

86. *El Nacional*, 3-10-87, p. D-23. Posteriormente, al juez Silva Garrido se le dictó auto de detención, en un proceso penal de salvaguarda del patrimonio público.

"La lucha contra el narcotráfico tiene que ser adelantada sin desnaturalizar el Estado de Derecho...

La Constitución y las leyes de la República que rigen las decisiones de un juez, no pueden ser rabulerías, ni recursos abogadiles, ni leguleyerismos, como fueron calificados por el Ministro de Relaciones Interiores.

Precisamente constituyen la protección al ciudadano frente a la arbitrariedad, porque en un momento dado, a través de acciones contra el narcotráfico, se puede estar persiguiendo en verdad al narcotraficante o se puede estar cometiendo una injusticia. Y los únicos que pueden decirlo son los jueces en base a la aplicación de la ley.

Un juez tiene que decidir con base en esos expedientes. Si está mal instruido, si tiene vicios, si se han violado derechos fundamentales, su responsabilidad es con la ley, independientemente de las implicaciones del caso" 87.

El problema, en todo caso, se había planteado hacía más de dos años, con motivo de otra decisión que dejó en libertad a procesados por asuntos de drogas. Al referirse a aquella decisión judicial, el Magistrado del Consejo de la Judicatura, Jesús Petit D'Acosta, señaló:

"el truco de la Policía Técnica Judicial consiste en pasar a los jueces un expediente deliberadamente mal instruido para hacer recaer sobre ellos la responsabilidad de darle libertad a los narcotraficantes" 88.

El mismo problema lo volvió a plantear en 1987, respecto al caso del Juez Silva Garrido:

"En materia de drogas los jueces penales están entre dos fuegos. Por una parte los acosa el Gobierno, estimulando una especie de paranoia colectiva, para que convaliden sin revisión las actuaciones de la policía. De lo contrario se exponen a ser escarnecidos con el mote infamante de "narcocomplacientes" que ya le ha sido puesto a casi todos ellos, puesto que si son 500 según la cuenta oficial, este número duplica a los Tribunales penales existentes, por lo cual habría que concluir que no se salva nadie" 89.

Lo que resulta de estos dos casos de jueces destituidos por el Consejo de la Judicatura, el Juez Francisco Ruiz Becerra (1984) y el Juez Carlos Silva Garrido (1987), que sólo se configuran como una muestra de otros tantos, es que por la presión de la opinión pública, indudablemente diripida, el Consejo de la Judicatura destituye a jueces que han actuado conforme a la ley, pero cuyo resultado no es

87. *El Nacional*, 18-9-87, p. D-19. Aquiles Monagas insistía en esta idea: "El juez tiene que aplicar la ley y el que no lo hace se convierte en el peor de los delincuentes, el más execrable de los delincuentes en un Estado de Derecho", *El Nacional*, 29-9-87, p. D-16.

88. *El Diario de Caracas*, 16-2-85, p. 5.

89. *El Universal*, 2-10-87, p. 1-31.

del agrado del Gobierno o de la propia opinión pública, generada, sin duda, también, por la legítima preocupación sobre problemas que aquejan a la sociedad venezolana.

José Guillermo Andueza, ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela y ex-Procurador General de la República, resumía la situación del Consejo de la Judicatura en agosto de 1988 así:

“Se ha utilizado además, en este Gobierno, al Consejo de la Judicatura para amedrentar y atemorizar a los jueces que no se pliegan a los propósitos gubernamentales. Cada vez que un juez decide en contra de los deseos del Gobierno, el Consejo de la Judicatura actúa y suspende o destituye a quien no se plegó a sus deseos.

El Consejo de la Judicatura es un organismo creado para garantizar la independencia en la actuación y decisiones de los jueces y se ha convertido, en la práctica, en un organismo que niega esa autonomía garantizada en los principios constitucionales”⁹⁰.

Lo grave de estas decisiones es que hasta 1988, hacían dependientes a los jueces con un agravante insólito: a éstos se les abría un procedimiento disciplinario, donde precariamente se les garantizaba el derecho a la defensa y un juicio justo, y se los destruía; pero luego, esas decisiones del Consejo de la Judicatura, no eran revisables por ilegalidad o inconstitucionalidad, pues habían sido consideradas por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como no impugnables ante ella. Con ello se lesionaba el Estado de Derecho y control judicial que implica, por la doctrina impuesta por el propio Tribunal Supremo que es la institución judicial llamada a controlar la constitucionalidad y legalidad de todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público⁹¹.

Esta situación, afortunadamente fue superada con la sanción de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de agosto de 1988, en la cual se previó un medio de control de legalidad de dichas decisiones.

3. LA MEDIATIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL

Además de la independencia del Poder Judicial, la Constitución establece que en el ejercicio de sus funciones, los jueces son autónomos, en el sentido de que para adoptar sus decisiones, sólo están sujetos a lo establecido en la Constitución y las leyes, lo que implica que no deben tener otros condicionamientos que la legalidad.

90. *El Nacional*, 15-8-88, p. D-2.

91. Sentencia de 28-3-85 dictada precisamente con motivo de la impugnación del acto de destitución del juez Francisco Ruiz Becerra, en *Revista de Derecho Público*, Nº 22, pp. 118 a 143. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Estado de Derecho y Control Judicial*, Madrid, 1987, pp. 468-471.

Contrasta con este principio fundamental, sin embargo, la mediatización a que se ha sometido al Poder Judicial, pues los jueces se encuentran cada vez más condicionados para la toma de decisiones, por las presiones de toda índole que reciben.

Como lo señaló Aquiles Monagas:

“En un país donde hasta la policía se da el lujo de criticar a los jueces, la libertad no está protegida judicialmente, sino desprotegida”⁹².

Aquí todo el mundo se da el lujo de cuestionar al Poder Judicial; todo el mundo asume la posición de juez; y normalmente se juzga en la opinión pública, antes de que los jueces decidan, y lo grave, como lo señalaba José Vicente Rangel, es que

“Ya no son sólo ciudadanos comunes y corrientes los que discuten las decisiones judiciales, lo cual es normal, sino otros Poderes Públicos, especialmente el Poder Ejecutivo”⁹³.

Ello llevó incluso, a la Federación de Asociaciones de Jueces de Venezuela y a la Asociación de Jueces del Distrito Federal y Estado Miranda, con motivo de conmemorarse el “Día del Juez” en 1987, a afirmar en un aviso de prensa:

“Criticar a los jueces parece hoy en día un deporte favorito”⁹⁴.

La mediatización de la justicia deriva, por tanto, de las diversas presiones que se ejercen sobre los jueces, y que lesionan su autonomía; ya no es sólo a la ley a la que deben someterse los jueces en el ejercicio de sus funciones, sino que progresivamente aparecen otros condicionantes derivados de presiones de los otros Poderes Públicos o de intereses diversos, entre ellos, de los medios de comunicación.

Como lo ha destacado José Vicente Rangel:

“La situación de un Magistrado en este momento, aquí en Venezuela, es delicada porque a la hora de sentenciar, más que pensar en hacer cumplir la Constitución Nacional e interpretar las leyes, debe pensar en la reacción que su decisión provocará en el Gobierno de turno, en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en los grupos económicos y de poder, en los partidos políticos”⁹⁵.

Como consecuencia, progresivamente se ha creado un clima de temor que rodea a los jueces, que lesiona su autonomía.

92. *El Nacional*, 29-9-87, p. D-16. El Colegio de Abogados del Estado Guárico, en remitido publicado en *El Nacional*, 21-10-88, p. D-17, por ejemplo, protestaba públicamente por los ataques del Comisario de la DISIP, Henry López Sisco, contra un Juez de Primera Instancia en lo Penal del Estado.

93. *El Nacional*, 18-9-87, p. D-19.

94. *El Nacional*, 11-12-87, p. D-27.

95. *El Nacional*, 20-9-87, p. D-23.

Lo expresaba en una frase Aquiles Monagas, en una Asamblea de Abogados en respaldo del Juez Silva Garrido, luego del espectáculo político-publicitario que se armó en torno a su polémica decisión, por la cual se le vejó y sacó a empujones, esposado, del propio Despacho Judicial:

“los jueces tienen temor”⁹⁶.

Y con jueces temerosos, no hay autonomía judicial y sin autonomía de los jueces, no hay justicia, y sin justicia no hay República posible.

A. El Poder Ejecutivo arremete contra los jueces

La primera mediatización de la justicia deriva de las arremetidas que sufre de parte del Poder Ejecutivo, y de los entes administrativos. En unos casos, aquél critica o alaba sentencias (sistema de premio y castigo); en otros casos, simplemente desacata las decisiones judiciales.

Hace diez años lo decíamos:

“El desprestigio se refleja en la ciudadanía en una falta de confianza en la independencia y autonomía de dicho Poder. Y, más todavía: la falta de confianza ha sido alimentada por el propio Poder Ejecutivo al felicitar, por ejemplo, a jueces que han dictado decisiones en las que tenía interés el Gobierno o al censurar la actitud de jueces que adoptaron decisiones que no satisfacen a los gobernantes”⁹⁷.

Así, el Presidente Carlos Andrés Pérez, por lo menos en dos ocasiones, se refirió públicamente a actuaciones de los Tribunales: en un caso, aprobando la sentencia (reconocimiento), en otro caso, criticando la decisión (señalamiento). Lo reconoció el Primer Vice-Presidente de la Cámara de Diputados en 1977, Carlos Canache Mata y lo justificó por el carácter “excepcional” de la intervención en relación a materias que habían causado alarma y confusión nacional⁹⁸.

Por ejemplo, en 1977, la Presidencia de la República, en “comunicado” relativo al caso de la compra de un avión presidencial, puso en tela de juicio la honestidad y buen nombre del juez que conocía del asunto, al señalar que una decisión suya comprometía la moral pública. En consecuencia, el Juez Omar Riobueno Tremaria, decidió no continuar conociendo en el caso del avión presidencial⁹⁹.

Anteriormente, Octavio Lepage, Ministro de Relaciones Interiores, en el caso de unos extranjeros (hindú y norteamericano) pues-

96. *El Universal*, 26-9-87, p. 1-37.

97. Allan R. Brewer-Carías. Declaraciones al diario *El Nacional*, 1977, en A. Peña (entrevistas), *Democracia y Reforma del Estado*, cit., p. 510.

98. *El Nacional*, 7-5-77, p. C-11.

99. *El Nacional*, 8-2-77, p. D-12.

tos en libertad por decisión judicial después de ser denunciados por intento de soborno contra funcionarios, señaló que

“existen obstáculos en el Poder Judicial que a veces entran algunas averiguaciones”¹⁰⁰.

Ha sido frecuente, por tanto, la intromisión del Poder Ejecutivo en las actividades judiciales. El ex-Presidente Luis Herrera Campíns, sobre los casos de los jueces F. Ruiz Becerra y Delia Estaba Moreno (caso Banco Industrial de Venezuela), denunciaba al gobierno por la

“conducta de insinuaciones sobre las decisiones del Poder Judicial que significan una peligrosa intromisión en desmedro de la autonomía”¹⁰¹.

El ex Presidente Rafael Caldera, más recientemente, en torno al caso del Juez Silva Garrido señalaba:

“A veces se toman actitudes en el Poder Ejecutivo que le quitan reconocimiento a la majestad y dignidad que debe tener el juez”¹⁰².

El propio Juez Silva Garrido, al salir en libertad reclamaba el “derecho de réplica y a la objetividad periodística”,

“Ya que por los intereses creados, el Ejecutivo me expuso al escarnio y desprecio públicos, pisoteando mi honor y mi dignidad”¹⁰³.

señalado que en su sentencia:

“Tenía que decidir de acuerdo a la línea del Gobierno o ajustado a derecho y al mandato de mi conciencia”¹⁰⁴.

El problema, en todo caso, se ha agravado y generalizado progresivamente. Algunos casos recientes son la muestra más evidente de ello.

a. *Primer Caso*: El amparo respecto al RAP

La Juez Gisela Parra de Castro, Juez Superior VI de lo Contencioso-Tributario, declaró con lugar un recurso de amparo en relación a los derechos que causa el Registro Automotor Permanente (4-5-87)¹⁰⁵. En definitiva, apelada la sentencia, el asunto fue decidido por la Corte Suprema de Justicia (6-8-87) declarando sin lugar el amparo, por no ser la vía adecuada en derecho¹⁰⁶. En el inte-

100. *El Nacional*, 17-2-75, p. D-12.

101. *El Nacional*, 8-10-84, p. D-1.

102. *El Nacional*, 5-10-87, p. D-8.

103. *El Universal*, 4-10-87, p. 4-32.

104. *Idem*.

105. *El Universal*, 16-5-87, p. 1-30.

106. *El Universal*, 8-8-87, p. 1-16. Véase el comentario a la sentencia, del Consultor Jurídico del MTC, *El Nacional*, 22-8-87, p. A-4.

rin, la Juez había sido atacada públicamente por funcionarios del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, e incluso se divulgaron coincidentalmente algunas cuestiones relativas a la vida privada de la Juez.

Como lo destacó Jesús Petit D'Acosta, Magistrado del Consejo de la Judicatura:

“Al fracasar en su intento de intimidar a la juez, quien se mantuvo firme en su posición, el Gobierno usó el condenable método de valerse de una publicación oficiosa para difundir toda clase de infamias contra aquella honorable magistrada, sacando a relucir intimidades de un conflicto familiar suscitado por el reparto de una herencia. El objeto de esta acción innoble era el de advertir a los jueces con criterio propio e independiente, de que sus sentencias en contra del Gobierno tendrían por réplica el uso de los medios de comunicación para desprestigiarlos y difamarlos. De este modo esperaban sembrar el terror entre los jueces, ante la circunstancia de que no había respeto para su vida familiar e íntima, ni para la dignidad de su persona”¹⁰⁷.

Ello llevó a la Juez, posteriormente, a quejarse de que

“hay una campaña orquestada, sistemática, supuestamente orientada por un sector, para desacreditar al Poder Judicial Venezolano, lo cual resulta sumamente peligroso para la democracia porque, salvo casos aislados, el Poder Judicial es honesto, capaz y está cumpliendo sus funciones a cabalidad”¹⁰⁸.

b. *Segundo Caso:* El amparo respecto de la Orquesta Sinfónica de Venezuela.

La Sociedad Civil Orquesta Sinfónica de Venezuela introdujo un recurso de amparo por ante el Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil, del cual conocieron tanto el Juez titular, Alirio Abreu Burelli, como el Juez Suplente, César Augusto Montoya. Las decisiones del Juzgado acordaron que el CONAC debía entregar a la OSV la suma de dinero presupuestada para subsidiarla (17-8-87)¹⁰⁹. Luego de varias incidencias y de otra decisión de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en otro amparo solicitado por otra sociedad constituida como OSV, el CONAC, en aviso publicado en la prensa, señalaba que

“han quedado en evidencia los atropellos jurídicos del Tribunal 4º de Primera Instancia en lo Civil contra el Patrimonio del Estado”¹¹⁰.

En una asamblea de jueces y abogados celebrada el 7-9-87, se denunció a la Ministra de Estado para la Cultura, Paulina Gamus, por

107. *El Nacional*, 2-9-87, p. D-13.

108. *El Nacional*, 9-11-87, p. D-23.

109. Véase las informaciones en *El Nacional*, 26-8-87, p. C-1; *El Universal*, 26-8-87, p. 4-1; *El Nacional*, 4-9-87, p. D-16; *El Universal*, 16-9-87, p. 4-1.

110. *El Universal*, 17-9-87, p. 1-20.

“no sólo haber irrespetado al Poder Judicial utilizando un lenguaje desconsiderado” sino por desacatar decisiones judiciales y denunciar personalmente a los jueces que tomaron las decisiones contrarias al CONAC “para amendrentar a los jueces”¹¹¹.

Tanto el Juez Abreu Burelli como el Juez Montoya fueron denunciados ante la jurisdicción de Salvaguarda del Patrimonio Público por sus decisiones en el caso por el CONAC; y la Ministra de Estado para la Cultura señaló ante el Juzgado XXIII de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público, que estos jueces habían “actuado a favor de particulares pidiendo que se les haga entrega de un dinero que no les corresponde”¹¹², agregando en declaraciones a la prensa sobre el desacato a cumplir la sentencia de amparo:

“que no tiene por qué acatar lo que es inacatable porque es ilegal y que, de hacerlo, incluso violaría la Ley de Salvaguarda”¹¹³.

Luego, en más de una ocasión se corrieron rumores de que contra los Jueces Abreu y Montoya se había dictado auto de detención, lo cual afortunadamente no sucedió¹¹⁴.

Sobre este hecho, el Magistrado del Consejo de la Judicatura, Jesús Petit D'Acosta, ha señalado:

“El Gobierno interpretó la actitud de estos jueces que no había bastado el escarmiento hecho en la persona de la Juez Parra. Procedió entonces a tomar medidas más enérgicas. Ha pedido que se le abra juicio penal a estos dos jueces. Su delirio sería el haber amparado a unos ciudadanos que ocurrieron ante ellos. Pues bien, lo que este Gobierno no ha hecho con los atracadores y asaltantes que andan sueltos por las calles, cometiendo fechorías, pretendo hacerlo con jueces honestos y dignos, que gozan del respeto de los abogados y de la comunidad. Quiere meterlos en la cárcel, donde deberían estar únicamente los asesinos y ladrones, para que todos los jueces entiendan que no les está permitido sentenciar en contra del Gobierno, porque el que ose hacerlo va directo a un calabozo”¹¹⁵.

En definitiva, es la técnica del “terrorismo judicial”, pero utilizada por el Poder Ejecutivo contra los jueces.

c. *Tercer Caso*: El amparo a Isa Dobles contra Radio Suave

Ante el mismo Juzgado IV en lo Civil del Distrito Federal y Estado Miranda, Isa Dobles solicitó un amparo constitucional respec-

111. *El Universal*, 8-9-87, p. D-17; *El Universal*, 8-9-87, p. 1-23.

112. *El Nacional*, 28-8-87.

113. *El Universal*, 28-8-87.

114. *El Universal*, 8-10-87, p. 1-31. El juez Montoya declaró a la prensa al preguntársele sobre los rumores de su inminente detención, “que de ser cierto el rumor”, aspiraba a que se le diera chance de entregarse “antes de matarme”. *Idem*.

115. *El Nacional*, 2-9-87, p. D-13.

to de su programa "Botón de Arranque" en Radio Suave¹¹⁶, programa particularmente crítico al Gobierno del Presidente Lusinchi. El amparo fue acordado (18-8-87) pero sólo fue al mes de esta decisión que el programa volvió al aire¹¹⁷ con la ayuda de la Policía Metropolitana, y a pesar de la oposición del dueño de la emisora. Los efectos de la decisión judicial, sin embargo, no duraron mucho tiempo más, pues el 21-10-87, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones decidió cerrar temporalmente a Radio Suave,

"por las irregularidades que vienen ocurriendo en la programación ordinaria de esa empresa a través del programa "Botón de Arranque", "hasta tanto exista una razonable certeza de que la programación de la emisora se encuadre dentro de los lineamientos de nuestro ordenamiento legal",

es decir, hasta tanto desapareciera el programa que salía al aire en virtud de un amparo judicial.

Ello se consideró por René Molina, abogado de la recurrente, como

"la evidencia de cómo el Ejecutivo, de una manera arbitraria, pretende eludir los efectos de la sentencia emitida a favor de la libertad de expresión dictada por un tribunal"¹¹⁸.

De todos estos casos de reacciones del Ejecutivo contra el Poder Judicial, calificados por el Magistrado del Consejo de la Judicatura Jesús Petit D'Acosta, como "el mayor atentado contra el Estado de Derecho que se haya consumado durante el presente período constitucional", este Magistrado concluyó señalando:

"El Gobierno está alzado contra el Poder Judicial, intimida a los jueces que se han atrevido a darle amparo a los ciudadanos que lo han pedido para protegerse de la arbitrariedad y de la prepotencia de altos funcionarios, concretamente Ministros, quienes consideran que están por encima de la Constitución y de las leyes. Ya no se conforma el Gobierno con perseguir y hacer destituir a los jueces que no son de su simpatía; ahora quiere meterlos en la cárcel, por el solo hecho de sentenciar en contra suya, para acabar de una vez por todas con la pretendida independencia de los Tribunales"¹¹⁹.

116. *El Universal*, 3-9-87, p. 1-5; *El Diario de Caracas*, 16-9-87, p. 5.

117. *El Nacional*, 16-9-87, p. B-22. Un año después, la sentencia definitiva de amparo en este caso, concilió los derechos en juego. Una reseña periodística de julio de 1988 señala que el juez consideró que así como la libertad de expresión es un derecho consagrado en la Constitución, también lo es el derecho a la propiedad, por lo que "el amparo no implica gratitud en los medios de comunicación social", *El Nacional*, 16-7-88, p. D-22. Véase además, la información sobre el tema en *El Nacional*, 17-9-88, p. D-4.

118. *El Nacional*, 22-19-87, p. B-30 y 23-10-87, p. B-30.

119. *El Nacional*, 2-9-87, p. D-13.

B. El desacato de funcionarios contra las decisiones judiciales

En todo caso, el desacato del Ejecutivo a las decisiones judiciales, no es una situación nueva. Basta recordar lo sucedido en relación a la destitución de un Director del Banco Central de Venezuela en 1978. En efecto, el Presidente de la República, por Decreto Ejecutivo, N° 2.667 destituyó del cargo de Director Principal del Banco Central de Venezuela al Dr. José Miguel Uzcátegui, nombrado por un período de 2 años. Impugnado el Decreto ante la Corte Suprema de Justicia, el Máximo Tribunal declaró la nulidad del Decreto por violación de la Ley de Banco Central de Venezuela en sentencia de 17-10-78. El Ejecutivo desacató la sentencia y se negó a reincorporarlo al cargo¹²⁰, pues ya había dictado un nuevo Decreto, el N° 2.855 el 15-9-87, removiéndolo de nuevo del cargo a Uzcátegui. Así, declaró el Ministro de la Secretaría de la Presidencia, Carmelo Lauría, "se mantiene la destitución del economista José Miguel Uzcátegui"¹²¹.

La decisión de la Corte Suprema, en esta forma, había sido irrespetada y no pudo cumplirse.

Pero la actitud de funcionarios públicos de desacato al Poder Judicial nunca se manifestó tan abiertamente durante todo el período democrático, como en 1988, al haber declarado públicamente por la prensa y la televisión, el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, Humberto D'Ascoli, frente a una sentencia de amparo contra normas, de un Juez competente de Primera Instancia en lo Civil, que ordenó desaplicar un artículo de un Reglamento Municipal por violar derechos constitucionales, que

"Nos declaramos en completa rebeldía, puesto que consideramos la sentencia un exabrupto por parte del Juez"¹²².

Así, de un solo golpe, Humberto D'Ascoli, de profesión abogado, quebrantaba la base más esencial del Estado de Derecho que impone la obligación a todos, funcionarios y ciudadanos, de acatar las decisiones judiciales, pues sólo los jueces pueden resolver los conflictos de intereses. Lo contrario es lo que el Estado de Derecho precisamente quiso sustituir, es decir, la "Ley de la Selva", de manera que nadie se haga justicia por sus propias manos.

Pero ¡no! No sólo el funcionario "en un alarde de soberbia que escandaliza y desafía el Estado de Derecho", como lo calificó el Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela¹²³, desafiaba a la justicia y caía en una conducta ti-

120. *El Nacional*, 12-11-78, p. D-13, y 14-11-78, p. D-24.

121. *El Universal*, 11-11-78, p. 1-13.

122. *El Diario de Caracas*, 30-9-88, p. 21.

123. Jorge Pabón, *El Nacional*, 17-9-88, p. C-3. Omar Alberto Corredor V. escribió posteriormente: "Contemplamos con indignación cómo el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre, reaccionó *ab Irato* contra la decisión de un juez constitucional, y llamó arbitrariamente al desacato

pificada en el Código Penal como falta¹²⁴ y en la propia Ley de Amparo como delito¹²⁵, sino que incitaba a delinquir a los funcionarios inferiores. Declaró así a la prensa:

“Como defensor del interés colectivo (sic), voy a instruir al Ingeniero Municipal para que por ningún motivo cumpla con esa decisión, aunque se me tilde de rebelde, porque la considero un exabrupto jurídico que atenta contra el desarrollo urbano de la ciudad y violenta un reglamento municipal que sólo puede soslayar la Corte Suprema de Justicia”¹²⁶.

Esa sola declaración pública configuraba el supuesto delictivo de la incitación a delinquir prevista en el artículo 284 del Código Penal¹²⁷, pero ningún Fiscal del Ministerio Público se tomó la molestia de partir de la *noticia criminis* para iniciar el proceso penal. Al contrario, el resto de los concejales en lo que se calificó “un acto histórico y sin precedentes”, como en efecto lo fue por absurdo y ajurídico, respaldaron unánimemente la actitud del Presidente del Concejo¹²⁸, y el Ingeniero Municipal que quiso respetar el Estado de Derecho y acatar la decisión judicial se vio obligado a renunciar, seguramente antes de ser destituido¹²⁹. Lamentablemente, algunos periodistas calificaron la sensata actitud de dicho funcionario, que actuó ajustado a la Ley, como “caricaturesca”, quedando los Concejales que lo incitaron a delinquir, como héroes¹³⁰, apoyados, por supuesto, por dirigentes vecinales¹³¹.

C. El Poder Legislativo ignora al Poder Judicial

La falta de respeto por las decisiones judiciales también las ha tenido en alguna oportunidad el propio Congreso de la República. Basta recordar la celeridad de la reforma de la Ley del Trabajo después de una célebre sentencia de la Corte Suprema de Justicia

y a la desobediencia a la orden del tribunal. Es el desprecio a los pocos vestigios que aún quedan del Estado de Derecho en el país”. *El Universal*, 24-10-88, p. 1-5.

124. El artículo 485 del Código Penal castiga como falta al que “hubiere desobedecido una orden legalmente expedida por la autoridad o no haya observado alguna medida legalmente dictada por dicha autoridad en interés de la justicia”.
125. El artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo castiga con prisión de 6 a 15 meses a “quien incumpliese el mandamiento de amparo constitucional dictado por el juez”.
126. *El Nacional*, 19-9-88, p. C-7.
127. Dicha norma castiga con penas de prisión y presidio a “cualquiera que instigare, públicamente, a otro a cometer una infracción determinada, por el solo hecho de la instigación”.
128. *El Diario de Caracas*, 14-9-88, n. 26; *El Diario de Caracas*, 16-9-88, p. 22.
129. *El Nacional*, 16-9-88, p. C-3; *El Diario de Caracas*, 16-9-88, p. 22.
130. Graciela García, *El Nacional*, 16-9-88, v. C-3.
131. *El Diario de Caracas*, 19-2-88, p. 32. Posteriormente, en una absurda sentencia de un Juez Superior, se “amparó” al Concejo Municipal, anulándose la sentencia que dicho órgano se había negado a acatar.

sobre derechos laborales, que había provocado toda suerte de epítetos contra el Alto Tribunal.

En efecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21-4-83, consideró que la reforma de la Ley del Trabajo adoptada por Decreto-Ley N° 124 de 31-5-74, que estableció los derechos de indemnización por antigüedad y cesantía, como derechos adquiridos, no permitía que se interpretase que esos derechos debían liquidarse en base al último salario, sino que como debían abonarse anualmente, estimó que eran derechos adquiridos año a año, y que ingresaban anualmente al patrimonio del trabajador, conforme al salario de cada año.

Dos meses después (21-6-87) "ante la forma escandalosa, llena de infundios contra el más Alto Tribunal", los Magistrados de la Sala de Casación Civil tuvieron que publicar un "Comunicado" (hecho poco común) en el cual rechazaban

"los irrespetos al Máximo Tribunal y por ende a sus Magistrados... consideramos deber ineludible destacar, como alerta al país nacional, nuestra preocupación por esa conducta, a todas luces condenable, porque revela algo mucho más grave dentro de la actual crisis nacional, o sea, el aprovechamiento de cualquier coyuntura, para desconocer el Estado de Derecho, base de nuestra institucionalidad democrática"¹³².

Al mes siguiente, en todo caso, vino la respuesta del Congreso: la Ley del Trabajo había sido reformada para que no pudiera producirse otra decisión como la que había adoptado la Corte¹³³.

Pero la actitud del Congreso de ignorar al Poder Judicial se ha evidenciado en otras ocasiones. Por ejemplo, respecto de la propia labor legislativa del Congreso, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se han quejado de que el máximo tribunal nunca es oído por las Cámaras en la labor de redacción de textos legales que luego es la Corte la que tiene que aplicarlos. Así, el Presidente de la Sala de Casación Civil, en agosto de 1988 expresaba:

"pedimos que se nos tome en cuenta para que no sigamos enterándonos sorpresivamente cuando se concluye un texto legislativo"¹³⁴.

La poca importancia que los miembros de los cuerpos legislativos dan a la propia Corte Suprema de Justicia, en todo caso, quedó evidenciada con la siguiente reseña noticiosa publicada en primera página de la prensa en agosto de 1988:

"El Congreso dejó esperando al Tribunal Supremo. Unicamente el diputado Gehard Cartay asistió al acto en el que el Congreso de la República participaría a la Corte Suprema de Justicia la finalización de las sesiones ordinarias de 1988. Los demás parlamentarios de la comisión designada,

132. *El Diario de Caracas*, 21-6-83, p. 8.

133. Reforma del 11-7-83.

134. Aníbal Rueda, *El Nacional*, 27-8-88, p. D-12.

cinco senadores y ocho diputados, dejaron esperando a los Magistrados, quienes iniciaron un alto en sus vacaciones para atenderlos en el salón protocolar del máximo tribunal de la República. La sesión comenzó con hora y media de retraso y trece sillas vacías, en lo que fue calificado como un irrespeto”¹³⁵.

D. Las presiones políticas al Poder Judicial

La mediatización efectiva del Poder Judicial, en todo caso, resulta de las presiones políticas contra los jueces, las cuales no necesariamente provienen de los órganos del Estado, sino del sistema político en general: la partidocracia. De allí la afirmación rotunda de uno de los candidatos presidenciales en la campaña electoral de 1988:

“el Poder Judicial está parcializado políticamente”¹³⁶.

Este proceso de configuración del Estado de Partidos, que minimiza la autonomía de los jueces y desacredita la Justicia, ha quedado resaltado en algunos casos recientes, que deben destacarse.

a. *Primer Caso*: El divorcio del Presidente de la República (1987-1988)

El Presidente de la República durante el período constitucional 1984-1989, Dr. Jaime Lusinchi, con todo el derecho que le otorga la legislación civil, intentó en 1987 un juicio de divorcio contra su esposa, Gladys Castillo de Lusinchi.

El divorcio es una institución civil que en Venezuela está establecida desde el siglo pasado —muchísimos años antes, por tanto, que las recientes reformas legales de los países latino-europeos—, pero definitivamente nunca, ninguna persona en ejercicio de la Presidencia de la República se le había ocurrido acudir a ella, para separarse legítimamente de su cónyuge.

Este solo hecho, sin duda, hizo de un asunto civil un problema político nacional, por sus diversas implicaciones, las cuales, lamentablemente, apuntaron hacia el Poder Judicial.

La parte demandada, nada menos que la esposa del Presidente de la República, se encargó de resumir su situación frente al Poder, y ante el Poder Judicial, así:

“Las cosas están pasando como se planearon desde Miraflores. La manipulación de los jueces es obvia”¹³⁷.

Y agregó en otra ocasión, luego de referirse a las “presiones ejercidas por los hilos invisibles del Poder”¹³⁸, que

135. *El Nacional*, 27-8-88, p. A-1; *El Universal*, 27-8-88, p. 1-1.

136. Eduardo Fernández, *El Nacional*, 13-3-88, p. D-5.

137. *El Nacional*, 1-6-88, p. D-12.

138. *El Diario de Caracas*, 27-5-88, p. 19.

"Este caso, además de pretender declarar disuelto un vínculo matrimonial por causas que no son las verdaderas, pone en juego, una vez más, el prestigio del Poder Judicial, que ha sido pisoteado con las manipulaciones, tergiversaciones y presiones de un grupo de allegados circunstanciales del Presidente".

Concluía, agregando:

"Si el Poder Judicial se pliega al Ejecutivo, no hay democracia. No tenemos Estado de Derecho... Se están socavando las bases del Poder Judicial; con ello se está liquidando la democracia"¹³⁹.

De esta situación denunciada por la esposa del Presidente, se hizo eco uno de los líderes fundamentales del partido de gobierno y miembro de su Comité Ejecutivo Nacional, Luis Piñerúa Ordaz, diciendo:

"el divorcio es producto de una grosera manipulación e intimidación de los jueces"¹⁴⁰.

Por ello, la esposa del Presidente señalaba en forma angustiosa a los medios de comunicación:

"Me siento desamparada frente al Poder en este caso, no ha habido ni igualdad, ni libertad ni sana administración de justicia"¹⁴¹.

¡No tenemos que imaginarnos lo que pudiera ocurrirle a un ciudadano común, al pobre mortal, si sólo lo llegase a tocar algún mínimo filamento del Poder!

En todo caso, el problema judicial del divorcio del Presidente de la República fue un problema político nacional. Algunos Magistrados del Consejo de la Judicatura, incluso, reconocieron que "la Primera Dama fue víctima de una maniobra" ejercida por determinado Juez Superior que conoció del caso, y que supuestamente tendría vínculos con el Presidente de la República; razón por la cual había sido recusado y denunciado al Consejo de la Judicatura, órgano que en este caso no actuó con la celeridad con que habría actuado en otros casos¹⁴². Todo ello había llevado al principal partido de oposición a afirmar que en este caso:

139. *El Diario de Caracas*, 3-6-88, p. 24. La esposa del Presidente ratificó sus denuncias de manipulación al Poder Judicial y a la propia Corte Suprema de Justicia por parte del "Presidente de la República y sus abogados" en octubre de 1988. Acusó a su esposo de dar la siguiente orden a sus abogados: "Divorcio a como dé lugar, no importan procesos, normas, instancias, criterios jurisprudenciales, doctrinas, lo importante es que salga rápido", *El Diario de Caracas*, 29-10-88, p. 24.

140. *El Nacional*, 4-6-88, p. D-1.

141. *El Universal*, 9-12-87, p. 1-14.

142. *El Universal*, 7-6-88, p. 1-13; *El Universal*, 10-6-88; p. 127; *El Nacional*, 10-6-88; p. D-14; *El Diario de Caracas*, 10-6-88, p. 2. Véase el reportaje de Roberto Romanelli en el cual establece un símil entre el caso del juez J. M. Céspedes y el juez Silva Garrido, *El Universal*, 16-6-88, p. 1-35.

“El Poder Judicial fue puesto en función del interés del Presidente”¹⁴³.

Y la Iglesia, incluso, terció en el debate a través de voceros calificados. El Arzobispo de Valencia, en efecto, dijo en abril de 1988, en relación a alguna de las múltiples incidencias del proceso:

“Esta sentencia lo que ha puesto de manifiesto es la corrupción que existe en el Poder Judicial de Venezuela, en el cual definitivamente no se puede confiar porque está en manos de un grupo que favorece a los poderosos”¹⁴⁴.

b. *Segundo Caso*: La justicia “electoral” (1988)

La presión y utilización de la justicia como arma electoral, fue denunciada progresivamente durante el proceso electoral de 1988.

El Secretario General de Copei, principal partido de oposición, Dr. Enrique Pérez Olivares, quien fue Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela y profesor de Derecho Administrativo por muchos años, lo denunció en junio de 1988:

“Pareciera que de la fase del divorcio del Presidente estamos ahora en una situación generalizada de manipulación de la justicia como arma electoral. Esto es un hecho grave desde el punto de vista institucional, pues se está tocando la base misma del Estado de Derecho”¹⁴⁵.

Así, se utilizó la vía judicial para demandar a algunos parlamentarios del principal partido de oposición¹⁴⁶; y para denunciar penalmente a familiares del candidato presidencial de dicho partido de oposición. En este último caso, sin embargo, cuando el Juez competente dictó una decisión absolutoria, el sub-jefe de la Fracción Parlamentaria del partido de gobierno, calificó la decisión como un “madrugonazo judicial”¹⁴⁷.

El Partido Copei, principal partido de oposición, ratificó su apreciación en un Documento de su Comité Nacional, del uso de la justicia como arma electoral, destacando que ha sido

“una tradición la utilización por parte de Acción Democrática de los Tribunales para perseguir a adversarios políticos”¹⁴⁸.

Todo ello contribuía, por supuesto, al deterioro progresivo de la imagen del Poder Judicial, que se percibía como manipulado políticamente. Así lo expresava, incluso, un Magistrado del Con-

143. *El Universal*, 27-4-88, p. 1-28.

144. *El Nacional*, 20-4-88, p. D-15. En similar sentido declaró el Obispo de Maracaibo. *Idem*.

145. *El Nacional*, 15-6-88, p. D-2.

146. *El Nacional*, 16-6-88, p. D-29; *El Universal*, 16-6-88, p. 1-35.

147. *El Universal*, 13-8-87, p. 1-21.

148. *El Universal*, 20-7-88, p. 1-13; *El Nacional*, 20-7-88, p. D-1. Véase además las declaraciones de José Guillermo Anduza, ex-Procurador General de la República, *El Nacional*, 15-8-88, p. D-2.

sejo de la Judicatura, Jesús Petit D'Acosta, al referirse a la "crisis de la justicia penal":

"A) La política judicial del partido AD se ha centrado en el control de la justicia penal con fines políticos.

En la ejecución de su política judicial, dicho partido ha demostrado eficacia, puesto que ha conseguido el objetivo que se propuso alcanzar. Con razón el diputado Homero Parra ha dicho lo siguiente: "*Soy jefe de jueces. Soy secretario general de profesionales y técnicos de AD. De mí depende en buena parte el funcionamiento del Poder Judicial*". (Entrevista por radio con Pedro Romera, publicada en 2001). Sus palabras revelan la mentalidad predominante en el partido gobernante.

B) La hegemonía partidista en los tribunales penales, condición esencial para la manipulación, se ha visto complementada con el control partidista de la distribución de expedientes y con la designación de instructores especiales cada vez que ha sido necesario.

C) La manipulación política de la justicia penal ha tenido, entre otros efectos, los siguientes: a) Ha contribuido a la ineficacia de la justicia penal, porque los jueces distraen su tiempo en asuntos de exclusivo interés político con desmedro de la atención que deberían dispensarle al enjuiciamiento de los delincuentes comunes. Mientras los jueces están ocupados en el juego político, el hampa agrede impunemente a la población y las cárceles rebosan de presos sin condena; y b) Ha sido factor determinante del clima de inseguridad jurídica, de la desconfianza general en los jueces y del deterioro intelectual y ético del Poder Judicial.

D) La manipulación partidista de los jueces penales propicia la corrupción judicial, porque *la manipulación con fines políticos degenera fácilmente en manipulación con fines mercenarios*"¹⁴⁹.

E. La presión de grupos externos: las campañas de opinión y el vapuleo del Poder Judicial

Pero quizás, la mediatización más certera contra el Poder Judicial y la lesión más directa contra la autonomía de los jueces, están en la campaña de opinión que los medios de comunicación, cíclicamente, desarrollan contra la justicia, sea por la difusión de los atentados que el Poder Ejecutivo ha realizado contra los jueces, sea por intereses propios de los periodistas o columnistas.

a. Los periodistas vs. los jueces

Un caso muy difundido en 1975, es un ejemplo de ello. En efecto, el Juez 5º de Instrucción, Ricardo Vera Delgado, dictó auto de detención por difamación e injuria contra la Junta Directiva del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa. El Ministro de Estado para la Información, Guido Groscors, calificó "a título

149. *El Universal*, 27-8-88, p. 1-4.

personal y en su condición de periodista" pero no de Ministro del Ejecutivo (?), que era "preocupante que se adopte este tipo de decisiones"¹⁵⁰. Los periodistas repudiaron la decisión en comunicados gremiales:

"si los jueces van a actuar como éste de ahora, estarán poniendo la justicia, la administración de Justicia, al lado de una de las partes" y anunciaron "paro nacional de la prensa"¹⁵¹.

Gonzalo Barrios, Presidente del Congreso, señaló que "si él hubiese sido Juez no habría dictado el auto de detención que suscribió el Juez Quinto de Instrucción", lo que provocó la reacción de abogados que consideraron tales declaraciones como "imprudentes, incomprensibles e injustificables" pues los periodistas no pueden gozar de "fueros especiales"¹⁵².

Jóvito Villalba criticó a Gonzalo Barrios de incurrir en una "barata politiquería hacia los periodistas" al emitir sus declaraciones que consideró debilitaban "la independencia y la dignidad de la Magistratura"¹⁵³.

Frente a todo ello, el Consejo de la Judicatura publicó un comunicado señalando que "los jueces en el ejercicio de sus funciones propias no pueden ni deben estar sometidos a presiones de ninguna naturaleza, por ningún grupo o personas naturales o jurídicas", considerando "contrario a la Constitución, a la Ley, la actitud de cualquier persona o grupo que tienda a presionar a los jueces"¹⁵⁴.

Más recientemente se destaca otro ejemplo de la presión de los periodistas contra los jueces.

Después de un largo proceso civil por daños y perjuicios iniciado por la madre del periodista Carlos Moros Rodríguez, fallecido en el accidente de la planta de Tocoa, de La Electricidad de Caracas, C.A., contra dicha empresa, proceso que en primera instancia había sido declarado con lugar, el Juez Superior Primero en lo Civil, Dr. José Ramón Burgos Villasmil, dictó sentencia revocando la decisión, exonerando de responsabilidad a la empresa demandada.

El Colegio de Periodistas, a través de su Secretario General en el Distrito Federal, al conocer la decisión en julio de 1988, endilgó todo tipo de epítetos tanto a la decisión como al propio Juez. La sentencia fue calificada de "parcializada" e "insólita"¹⁵⁵, y el Juez fue "denunciado ante el Consejo de la Judicatura" señalándose que estaba "descalificado para ejercer la responsabilidad de adminis-

150. *El Nacional*, 26-11-75, p. C-10.

151. *Idem.*

152. *El Universal*, 3-12-75, p. 2-1.

153. *Idem.*

154. *El Nacional*, 30-11-75, p. C-6.

155. *El Diario de Caracas*, 8-7-88, p. 18.

trar justicia”, por lo que se pidió su destitución “a fin de mantener la majestad del Poder Judicial”¹⁵⁶.

Esto ponía en evidencia, una vez más, que los periodistas, por la fuerza que les dan los medios de comunicación, siempre pretenden ser inmunes a la justicia, siendo por tanto “injusta” toda decisión que no se adecue a sus intereses.

b. *La justicia periodística*

Pero los medios de comunicación, en más de una ocasión, se han convertido en jueces de los procesados y de los propios jueces. Se trata de lo que Mariano Arcaya ha denominado la “justicia periodística”¹⁵⁷.

Por ejemplo, en 1982, la Juez Delia Bolívar, Juez Superior de Menores, se quejaba por el giro publicitario que se le había dado al caso del cantante D’León, procesado por algún delito de menores, y decía:

“la condición de intérprete de ritmos populares con una misión de recrear no le da a nadie un fuero especial para tratar o ser tratado... no se puede generar situaciones de privilegio porque no se puede ennoblecer una actitud violatoria de la moral y de las buenas costumbres”¹⁵⁸.

Las páginas de farándula, así, habían absuelto al cantante y los jueces quedaban mediatizados por el giro publicitario. Pero ¿cuántas veces no es la prensa la que condena, de antemano, una situación?

Volvamos al caso del Juez Silva Garrido. La prensa lo condenó; lo condenaron los periodistas; lo condenaron los medios de comunicación, sin duda, instigados por la paranoia colectiva que deriva de la lucha contra el abuso de las drogas. Su detención policial fue insólita, como lo señaló el Magistrado Petit D’Acosta, del Consejo de la Judicatura:

“No bastó con insultar a los jueces, con presionarlos, hostigarlos y atemorizarlos. Llegóse al extremo de la humillación, haciendo un espectáculo indignante de una medida policial que ha debido practicarse con discreción. Se acabó sin piedad con la majestad de la Magistratura”¹⁵⁹.

En esa forma, la justicia, movida por las campañas de opinión, se mediatizó. No se puede sentenciar en medio de un estado de perturbación psíquica colectiva, basada en gritos, escándalos e injurias, como la que se ha originado en la lucha contra el tráfico de drogas. Pues de lo contrario pasa, como lo señaló Petit D’Acosta, que:

156. *El Nacional*, 14-8-88, p. D-27; *El Diario de Caracas*, 22-8-88, p. 31.

157. *El Nacional*, 30-3-88, p. D-15.

158. *El Nacional*, 10-11-82, p. D-16.

159. *El Universal*, 31-10-87, p. 1-14.

“Los jueces, descalificados con el mote infamante de narcocomplacientes, fueron suplantados por una legión de espontáneos que tomó a su cargo hacer justicia con prescindencia de los expedientes”¹⁶⁰.

Todo el mundo, entonces, quiere y pretende ser juez, y se presiona porque los jueces amolden sus sentencias a lo que la opinión pública, que no es espontánea sino creada y dirigida, diga. La situación del juez, por tanto, como lo ha advertido José Vicente Rangel, es delicada, porque “a la hora de sentenciar” se encuentran en la necesidad de pensar en la “reacción que su decisión provocará en el Gobierno de turno..., en los grupos económicos y de poder, en los partidos políticos”¹⁶¹.

Por ello, Alberto Quirós Corradi, como Director del *Diario de Caracas*, con razón señaló:

“Hay que darle al Poder Judicial el poder de decidir. Para eso está. Es muy peligroso convertirse en juez sin derecho ni conocimiento”¹⁶².

Lamentablemente, como se dijo, han sido los propios medios de comunicación los que presionan a los jueces, mediatizando su autonomía de decisión; y en más de una ocasión, han sido los periodistas los que han asumido el peligroso papel de juzgar¹⁶³.

c. *La justicia vecinal*

Y ¿por qué no? También habría que agregar a las asociaciones de consumidores, de vecinos, de protección ambiental, etc., que tienen buena cabida en la prensa, y que en más de una ocasión condicionan a la opinión pública y por tanto, a los propios jueces en sus decisiones. En estos casos, también, a la hora de sentenciar, los jueces se encuentran en la situación de pensar en la reacción que tendrán dichos grupos de intereses.

Y la presión ejercida sobre ellos viene incluso de los propios hacedores de opinión. Por ejemplo, el propio José Vicente Rangel, en un caso muy sonado de una edificación multifamiliar en la Urbanización Los Palos Grandes, que por la arbitrariedad municipal unida a la demagogia vecinal de algunos Concejales, se había ordenado demoler parcialmente, como el asunto estaba por decidir-

160. *Idem*.

161. *El Nacional*, 20-9-87, p. D-23.

162. *El Diario de Caracas*, 21-4-88, p. 7. Por ello, el Colegio de Abogados del Estado Guárico, en comunicado publicado en la prensa en defensa de un juez, advertía: “...el pueblo se erige como juez del juez, motivado por un sentimiento heterogéneo de justicia, emitiendo por tanto, opiniones y hasta sentenciando sin conocimiento de causa”, *El Nacional*, 21-10-88, p. D-17.

163. En este sentido, por ejemplo, en el sonado caso del “bebé congelado”, la madre de la criatura señalaba: “Una máquina de escribir puede matar más que un revólver; antes de saber nada, sin haber leído el expediente ni el reporte del forense me juzgaron y me condenaron en la calle”. *El Universal*, 13-9-88, p. 1-34.

se en los Tribunales (la decisión municipal fue impugnada por ilegal y abusiva), sirvió de vehículo para ejercer presión por la prensa en contra de la Juez que decidió la causa, y que se ha caracterizado, como juez contencioso-administrativo que es, por tomar múltiples decisiones anulando actos ilegales de los Concejos Municipales de Caracas. Así, al hablar de la manipulación de la justicia, ilustró la situación —hay miles de casos—, dijo:

“el “Monstruo de Los Palos Grandes, edificación con la que se violaron todas las normas legales existentes. Los vecinos han ganado varias batallas: la de la opinión pública, la que se dio en el ámbito municipal. Pero tienen temor ahora. Corren versiones de que la juez que tiene a su cargo decidir en la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo lo hará a favor de los propietarios. Hay muchas presiones. De variado signo. Lo que acrecienta los temores. Algunos me han planteado el problema. Los veo preocupados y se capta en ellos escepticismo. Porque comparten la extendida reacción contra la administración de justicia en general. ¿Efectivamente se producirá, una vez más, en el ámbito judicial, una decisión frustrante para el ciudadano y contraria a la legalidad?”¹⁶⁴.

Como se ve, Rangel ya había decidido. Se convirtió en juez; calificó de ilegal cualquier decisión que anulase los ilegales actos de la Municipalidad, y que pudiera estar en contra de las batallas “ganadas” por los vecinos: la de la opinión pública y la de la demagogia municipal. Pero para dictar su sentencia, Rangel ni había visto el expediente ni conocía la magnitud de la arbitrariedad cometida en nombre de los vecinos. ¡No! quienes representan a los vecinos, parece que siempre tienen razón; constituyen la “opinión pública”, por lo que todo lo que digan es bueno, así sea ilegal.

Por su parte, Rangel sometió a la Juez a la duda pública: si ya él había sentenciado a favor de la batalla de opinión pública, por cierto muy bien dirigida en este caso por especialistas en publicidad que suelen pensar por los demás, y calificó de legal lo ilegal y arbitrario, entonces una decisión que pudiera tomar la juez, y que pudiera resultar contraria a la Municipalidad, por más ajustada a derecho y a las pruebas del expediente que fuera, según su apreciación sería producto, no de la aplicación de la Ley, sino de la influencia de los interesados!

Respecto de este caso de Los Palos Grandes, que estuvo en las páginas de los periódicos durante buena parte de los años 1987-1988, el propio Alberto Quirós Corradi, al despedirse de su cargo de Director de *El Nacional*, en su última “Nota del Director”, señalaba que:

“también toda noticia tiene aspectos subjetivos que requieren comentarios. Lo que no debe mezclarse en lo informativo, son las posiciones personales del periodista. Eso sí es el real peligro. Un caso ilustra el punto: El edificio llamado Monstruo de los Palos Grandes”.

164. *El Universal*, 1-11-87, p. 1-12.

concluyendo su apreciación real de que

“la inclinación natural de muchos (periodistas) era destacar la posición de los vecinos y disminuir las otras respuestas”¹⁶⁵.

Y efectivamente, en ese caso, los representantes de los vecinos no sólo tuvieron una cobertura permanente en los medios de comunicación, sino que tuvieron una actitud de franca presión frente a la Juez que debía decidir el caso, cuya competencia es el ejercicio del control de legalidad de las actuaciones municipales.

Así, incluso, antes de que la empresa propietaria ejerciera las acciones de nulidad contra los actos municipales que habían ordenado la demolición de unos pisos de la edificación, el Secretario Nacional de Asuntos Municipales de Copei, Orlando Contreras Pulido, anunciaba que se pediría la recusación de la juez¹⁶⁶; luego, la ex presidenta de FACUR, Ligia de Gerbasi, habló de “terrorismo judicial contra los vecinos”, pues afirmaba, desde ese momento (julio 1987), que

“Los tribunales siempre dictaminarán en contra de los vecinos y no valen las leyes, ni que las decisiones adoptadas contra los abusos de los constructores estén ajustadas a derecho”¹⁶⁷.

Paralelamente, un vocero de la Federación de Comunidades Urbanas (julio 1987), declaraba que se pediría en ese caso la inhibición de la juez,

“por haber demostrado en sus sentencias reiteradamente ser una enemiga del movimiento ciudadano”¹⁶⁸.

Posteriormente, durante el juicio (septiembre 1987), la Presidenta de la Asociación de Residentes de Los Palos Grandes recusó formalmente a la Juez contencioso-administrativa¹⁶⁹, decisión que posteriormente fue declarada sin lugar por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, razón por la cual, incluso, la recusante fue multada¹⁷⁰.

En definitiva, la Juez contencioso-administrativa de la Región Capital, a pesar de toda la presión de los medios de comunicación y de los grupos de presión vecinal, en junio de 1988, sentenció en el caso sometido a su consideración, anulando por ilegales los actos

165. *El Nacional*, 31-12-87, p. A-4.

166. *El Diario de Caracas*, 4-4-87.

167. *El Universal*, 9-7-87, p. 1-31.

168. *El Diario de Caracas*, 10-7-87, p. 4. Elías Santana, Vicepresidente de Facur, también declaraba (julio 87) que “la juez Noelia González, está actuando reconocidamente en contra de los intereses municipales y en segundo lugar, contra los intereses de la comunidad”, *El Diario de Caracas*, 11-7-87.

169. *El Diario de Caracas*, 11-9-87, p. 3; *El Nacional*, 14-9-87; p. D-22.

170. *El Universal*, 7-10-87, p. 1-29; *El Universal*, 9-10-87, p. 1-33; *El Nacional*,

municipales que habían ordenado la demolición parcial del inmueble bajo presión de los grupos vecinales ¹⁷¹.

Ante ello, el Secretario Nacional de Asuntos Municipales del Partido Copei abogó por la existencia de un "derecho vecinal" y criticó la decisión judicial así:

"La administración de la justicia en el área contencioso-administrativa, se caracteriza por una actitud peligrosa de adversar permanentemente los planteamientos vecinales. La decisión de la juez Noelia González, no es la excepción, por el contrario es la regla. Necesitamos jueces con sensibilidad vecinal y no magistrados de laboratorio apegados a la letra de la Ley, pero desconocedores de una realidad que reclama una nueva posición a la hora de sentenciar sobre los intereses de la comunidad" ¹⁷².

Por supuesto, dicha afirmación rompía el orden jurídico. Los jueces, sin duda, no pueden, en sus sentencias, aplicar el derecho en otra forma que no sea "apegados a la letra de la Ley", sobre todo cuando se trata de jueces que controlan la legalidad de los actos de los órganos del Estado. De resto, si se permitiera a los jueces decidir conforme a otros criterios que no sea la letra de la ley, como el inexistente y moldeable "derecho vecinal" al cual hacía referencia Contreras Pulido, se desquiciaría el orden jurídico y se acabaría con el Estado de Derecho ¹⁷³.

La Juez, en todo caso, había restablecido la legalidad que había sido lesionada por el Concejo Municipal del Distrito Sucre, y señaló a la prensa

"No puedo dar la razón a los vecinos porque no la tienen. Yo soy parte de una comunidad, pero no puedo actuar como tal... soy sólo una juez, no puedo tomar partido por nadie" ¹⁷⁴.

Los representantes de los vecinos, sin embargo, insistieron en que "no les sorprendía la decisión" pues venía de la misma Juez que en más de una ocasión había fallado contra el Concejo Municipal de Petare ¹⁷⁵, respecto de lo cual algunos hacedores de opinión, sin si-

171. A pesar del reclamo permanente de los representantes vecinales porque se dictara sentencia (Ver, por ejemplo, *El Diario de Caracas*, 3-4-88, p. 15; *El Universal*, 6-6-88, p. 1-35), sin embargo la sentencia fue calificada de "sorpresa" por algún periodista. *El Diario de Caracas*, 1-7-88, p. 26.

172. *El Diario de Caracas*, 4-7-88, p. 5; *El Nacional*, 4-7-88.

173. Véase las declaraciones de refutación a lo afirmado por Contreras Pulido, de Allan R. Brewer-Carías, *El Nacional*, 5-7-88, p. C-3.

En general sobre este caso véase Allan R. Brewer-Carías y Carlos Ayala Corao. *El caso del Monstruo de Los Palos Grandes*, Caracas, 1993.

174. *El Diario de Caracas*, 2-7-88, p. 20. Otro magistrado, el juez Manuel Magaldi, de Primera Instancia en lo Civil, al comentar su decisión en un juicio de amparo, de desaplicar una norma reglamentaria municipal, señaló: "Yo tengo que sentenciar en base a los expedientes y no en base a que miles de vecinos estén pegando gritos por allá. Incluso yo vivo en el sudeste, pero como juez tengo que apegarme al derecho establecido". *El Diario de Caracas*, 15-9-88, p. 22.

175. *El Nacional*, 2-7-88.

quiera conocer ni el expediente ni la sentencia, también se hicieron eco ¹⁷⁶.

En esta situación, y el caso reseñado es una muestra, sólo jueces serios, que no basan sus sentencias en lo que diga la prensa, salvan la Judicatura, particularmente como en el caso de los jueces contencioso-administrativos que tienen que controlar las arbitrariedades y desafueros de las autoridades ejecutivas, incluidos los Municipios. Pero éstos también reaccionan: más de una vez han pretendido denunciar ante el Consejo de la Judicatura a los jueces que controlan las ilegalidades que cometen. Así, los órganos sometidos a control también quieren zafarse de ello, y presionan para quitar y nombrar los jueces contralores de sus actos.

En todo caso, lo cierto, como lo dijo el Magistrado Petit D'Acosta, del Consejo de la Judicatura, es que

“La demagogia no cabe en el templo de la ley, ya que los jueces no pueden sustentar sus fallos en las encuestas de popularidad, sino en las pruebas existentes y aportadas en juicio” ¹⁷⁷.

d. *Los abogados vs. los jueces*

Pero la falta de respeto a las decisiones judiciales viene también de los propios abogados, cuyos órganos gremiales no aceptan decisiones judiciales en su contra. Recordemos, así, que la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa) en sentencia de 13-1-76, anuló el Reglamento de Honorarios Mínimos del Colegio de Abogados del Estado Zulia de 1967. El Consejo Superior de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, acordó

“dar un voto de censura a los abogados integrantes de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por su actitud antigremialista en la sentencia dictada en contra de los legítimos intereses de nuestro gremio” ¹⁷⁸.

Ernesto Silva Tellería, con razón, consideró dicho acuerdo como “irrespeto a la Corte Suprema de Justicia”, y como un absurdo el que los organismos gremiales de los abogados se constituyan en censores de la Corte Suprema ¹⁷⁹.

e. *Los estudiantes vs. la justicia*

La ciudad de Mérida, como ciudad universitaria por excelencia, ha sido teatro, por supuesto, de toda suerte de conflictos imaginables en los cuales han sido parte los estudiantes y sus organizacio-

176. Por ejemplo, Oswaldo Alvarez Paz, atribuyó a la juez haber “interpretado caprichosamente” las Ordenanzas, *El Diario de Caracas*, 1-8-88, p. 4.

177. *El Universal*, 31-1-87, p. 1-4.

178. *El Nacional*, 26-2-76, p. D-9.

179. *El Universal*, 6-3-76, p. 2-5.

nes. Recientemente, sin embargo, se produjo uno entre los estudiantes universitarios organizados y los jueces de la circunscripción, que se tornó en una escalada de violencia y presión contra los jueces. Se trata del caso de Bernardino Nava Vera y sus secuelas.

En efecto, a mediados de 1987, y con motivo de celebrar el fin de los exámenes universitarios, un exceso de celebración estudiantil terminó con la lamentable muerte de un estudiante, Luis Ramón Carballo, por parte del abogado Bernardino Nava Vera, al frente de su casa. El hecho conmovió la ciudad, y hubo reacciones violentísimas que comenzaron con el incendio y destrucción de la casa y bienes del victimario y que sacudieron por varios días a la ciudad. Nava Vera fue detenido y procesado, pero meses después, en mayo de 1988, el Juez penal del Estado Mérida dictó auto de detención a dos estudiantes por otro delito distinto al homicidio cometido, por el incendio y destrucción de la casa del victimario; estudiantes a quienes se acusaba de ser los presuntos cabecillas de la acción delictiva.

Nava Vera había sido vinculado al partido Copei, y al conocerse la sentencia del Juez Penal sobre la detención de los estudiantes, David Morales Bello dio unas declaraciones en Mérida acusando al Juez de "copeyano". La violencia estudiantil estuvo a punto de estallar de nuevo. El Magistrado Jesús Petit D'Acosta censuró la conducta de Morales Bello, a quien acusó de

"hacer demagogia a costa del Poder Judicial y sobre todo incitar a las masas estudiantiles a que irrespeten a los jueces y se alcen contra sus decisiones" ¹⁸⁰.

calificando como

"inaceptable que las decisiones se discutan en base a la militancia o simpatía política de los jueces en lugar de las razones en que se fundan" y como "inadmisibles que los jueces deban sujetar sus decisiones al criterio de la conveniencia política" ¹⁸¹.

En todo caso, el Presidente del Partido Copei en el Estado Mérida rechazó la versión de que el Juez fuera "copeyano" ¹⁸² y de que el mismo abogado victimario lo fuera. Sin embargo, el mal estaba hecho, y en Mérida no era seguro administrar justicia. El Presidente del Consejo de la Judicatura se tuvo que trasladar a dicha ciudad, y ante dicho funcionario, el Vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Los Andes, afirmó que "la casa de Bernardino Navas la derribaron todos los estudiantes con sus propias manos" acusando de paso al Juez "de estar vinculado al narcotráfico y haber puesto en libertad a varios traficantes" ¹⁸³.

180. *El Universal*, 19-5-88, p. 135.

181. *El Diario de Caracas*, 25-5-88, p. 23.

182. *El Universal*, 19-5-88, p. 1-17.

183. *El Nacional*, 20-5-88, p. D-6; *El Universal*, 20-5-88, p. 1-27.

En esa situación era claro que ningún Juez podía decidir, con el mínimo de seguridad, conforme a derecho, lo que llevó a la Magistratura del Estado a pedir protección para impartir justicia. Los Jueces de Mérida, incluso, acordaron el 30 de mayo de 1988,

“suspender indefinidamente los procesos judiciales porque en el Palacio de Justicia no existen las condiciones mínimas de seguridad para la realización de sus tareas”,

y para el 1º de junio se había anunciado una marcha de estudiantes en la cual éstos

“masivamente declararían en Tribunales, que ellos también participaron en los hechos de violencia, del año pasado, cuando la casa del abogado Bernardino Navas fue destruida, al igual que sus bienes muebles”¹⁸⁴.

En todo caso, los autos de detención a los dos estudiantes fueron revocados posteriormente por el Juez Superior¹⁸⁵. Bernardino Navas continuaba siendo procesado por matar injustificadamente a un estudiante; pero los estudiantes que destruyeron su casa y sus bienes, no serían tocados por la justicia.

F. El terrorismo generado contra los jueces suplentes y el abuso informativo de la llamada “Justicia Vacacional”

Dentro de toda la mediatización del Poder Judicial que hemos venido desarrollando en los últimos años en lo cual los medios de comunicación han jugado el primer papel, debe destacarse el terrorismo que éstos han venido creando en relación a lo que se ha denominado la “justicia vacacional” y que ahora abarca a los jueces suplentes y a los conjuces, con mayor riesgo de paralización y lentitud judicial de la que hay.

Sobre el tema, ante todo hay que puntualizar situaciones diversas, que se mezclan y colocan en un mismo recipiente. Por una parte, todo Juez titular tiene su suplente para llenar las faltas temporales, como lo aconseja un principio elemental de organización. El Juez suplente designado es tan juez como el titular, y la falla fundamental en este campo está, como se ha comentado anteriormente, en que el Consejo de la Judicatura no los ha nombrado por concurso.

Por otra parte, en los Tribunales colegiados y en los Tribunales Superiores, la Ley permite la designación de conjuces para que puedan colaborar, con el Juez titular, en la decisión y sentencia de determinadas causas. Los Conjuces de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, son nombrados por la misma Corte. Se trata de abogados destacados, especialistas en determinadas áreas, que ejer-

184. *El Nacional*, 31-5-88, p. 1-1.

185. *El Universal*, 7-6-88, p. 2-20.

cen funciones accidentales para decidir casos concretos, y colaborar con el Tribunal a agilizar determinadas causas.

Por último, están los Jueces provisionales, designados en un Tribunal en el cual el Consejo de la Judicatura aún no ha nombrado Juez titular porque el concurso respectivo no se ha realizado o decidido. Mientras este concurso no se realice, y no exista nombrado un Juez titular, el Juzgado tiene que continuar funcionando y para ello se han designado Jueces provisionales. Como se ha señalado, el Consejo de la Judicatura está en mora en la resolución de algunos concursos y hay aún muchos Juzgados sin titular, a cargo de Jueces provisionales.

Lo cierto, en todos estos supuestos, es que la justicia, por sobre todo, no puede esperar. Lo decía Martín Pérez Guevara cuando ejerció la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia:

“Una justicia tardía, no es justicia sino una grotesca e irritante caricatura de ella”¹⁸⁶.

Por tanto, los Jueces provisionales, mientras se nombra a los titulares; los suplentes, cuando suplen a los titulares, y los conjueces, cuando auxilian a los titulares, tienen que decidir las causas que estén para decisión.

Ciertamente que en los últimos años han trascendido a la prensa algunas decisiones judiciales tomadas por jueces suplentes, durante las vacaciones judiciales, y que provocaron el mote de “justicia vacacional” que se generalizó en todos los casos, y que está generando una situación de terrorismo contra jueces provisionales, suplentes y conjueces, que no se atreven a decidir.

Sin embargo, lo cierto es que a partir de 1987, no hay más “vacaciones judiciales”. En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Código de Procedimiento Civil, hasta 1986 existían sendos lapsos de vacaciones judiciales, entre los meses de agosto y septiembre; y diciembre y enero, en los cuales no había “audiencias”, lo que provocaba que durante esos períodos la justicia se paralizaba, pues los jueces suplentes, en general, no decidían las causas; y sólo adoptaban decisiones judiciales en casos excepcionales. Esta situación de inactividad procesal, que retardaba los procesos, quiso ser corregida por la reforma de 1986, tanto del Código de Procedimiento Civil como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante las cuales se eliminaron las vacaciones judiciales, es decir, los lapsos fijos de vacaciones de los Tribunales, sustituyéndose ello sólo por “vacaciones de los jueces” cuando a cada uno le correspondía disfrutarlas.

Precisamente por esa reforma, no es nada anormal que los Jueces suplentes tomen todas las decisiones pertinentes del proceso, y

186. *El Nacional*, 8-7-77, p. D-1. Rafael Caldera señaló más recientemente: “La peor lacra de la administración de justicia en Venezuela, es su desesperante lentitud”, *El Diario de Caracas*, 2-6-85, p. 25.

es un error hacer ver que es una anomalía, como lo difunden a cada rato los medios de comunicación social.

No hay que olvidar que el Consejo de la Judicatura mediante Circular N° 7.034 de 11-8-87, informó "a los señores Jueces titulares y suplentes" lo siguiente:

"Los jueces temporales, que suplan a los jueces activos durante sus vacaciones, deberán tener presente:

a. que las vacaciones de los jueces no suspenden el curso de las causas ni los lapsos procesales; y

b. que, por consiguiente, están autorizados y obligados legalmente para atender todas las fases del proceso (admisión, instrucción decisión y ejecución).

Los jueces temporales *pueden y deben sentenciar* las causas que estén para decisión".

En esta forma, los jueces temporales están obligados a decidir y ello no necesariamente constituye lo que José Muci Abraham ha calificado como "un irreparable gravamen"¹⁸⁷ hecho a la justicia.

Pero no han sido sólo los medios de comunicación los que han generado esta confusión. El Presidente de la República en su discurso al inaugurar la nueva sede de la Corte Suprema de Justicia, el 14-10-87, planteó el tema así:

"Otra circunstancia que ha contribuido grandemente a una especie de zozobra pernicioso y al caldo de cultivo para hechos notorios de corrupción, es la de sorpresivas sentencias dictadas por jueces accidentales, que las más de las veces ni tienen tiempo de estudiar los expedientes ni tienen la responsabilidad de una carrera que cuidar. En este sentido me atrevo a proponer que se adelanten las reformas necesarias para que los llamados jueces accidentales, cuando actúen en razón de faltas temporales del titular, se limiten a sustanciar los expedientes y adelantar los procesos para situarlos en estado de sentencia, las cuales deberán ser dictadas sólo por los jueces titulares"¹⁸⁸.

En estas palabras, sin duda, no puede haber mayor confusión: fue durante el gobierno del Presidente Lusinchi, y a partir del año 1987, y de ello seguramente estaba enterado su Ministro de Justicia, que se buscó eliminar la limitación a que los jueces suplentes decidieran los asuntos; por lo que al menos era contradictorio, que algunos meses después de iniciada la aplicación de la reforma, se "descubriera" que habría que hacer otras reformas, para volver atrás.

Lamentablemente el Presidente se hizo eco de lo que comúnmente se había señalado, para desprestigiar del Poder Judicial, al referir-

187. José Muci Abraham. *El Nacional*, 30-9-87, p. A-4.

188. *El Nacional*, 15-10-87, p. D-1. Véase en sentido similar, Aníbal Rueda, *El Universal*, 13-1-88, p. 1-20.

se a las decisiones de los jueces suplentes, y él mismo cayó en lo que en ese mismo discurso señaló; que

“a ratos parece que se fomenta por parte de sectores interesados una suerte de campaña de opinión pública en contra del Poder Judicial, sin reparar en el peligro de la generalización”¹⁸⁹.

Así, lo cierto es que los jueces suplentes ya no se atreven a decidir, en beneficio incluso de las partes, para que no se diga de inmediato que la sentencia es fruto de la justicia “accidental o vacacional”, y progresivamente los abogados van rehusándose a aceptar cargos de suplentes, precisamente por la campaña de opinión generada sobre el tema.

Uno de éstos escribía al Consejo de la Judicatura:

“Ningún abogado que precie su moral y condición de profesional, podrá en las actuales circunstancias contribuir con su esfuerzo a la difícil tarea de impartir justicia”¹⁹⁰.

Este es el producto de la desinformación y la generalización que ha provocado la campaña de descrédito contra el Poder Judicial, que como lo decía un remitido de la Asociación de Jueces del Distrito Federal, ha sido “desplegada irrestrictamente en los últimos años”¹⁹¹ para desgracia del país y sus instituciones.

4. CONCLUSION

La situación antes descrita, que corresponde hasta los inicios de la década de los noventa, sin duda, exigía la ejecución ineludible de una serie de reformas al Poder Judicial. No podemos plantear aquí el elenco de tales reformas que se requería introducir en el Poder Judicial, de tipo estructural y funcional, para el logro de su independencia y autonomía. Ello ya se hizo, y muy bien y suscitadamente, al menos en tres documentos: el documento del Partido Copei, *Una Reforma Judicial para fortalecer la democracia*, Caracas, 1985¹⁹²; el documento de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, *Reforma inmediata del Poder Judicial*, Folletos para la discusión Nº 5, Caracas, 1987; y las propuestas del Grupo Roraima sobre “Desarrollo de un Poder Judicial Autónomo, Eficaz y Eficiente” en *Más y Mejor Democracia*, Caracas, 1987, pp. 162-163.

A los planteamientos allí formulados nos remitimos.

189. *El Universal*, 15-10-87, p. 1-40. Véase las críticas al discurso del Presidente en cuanto al tema de los jueces suplentes, en J. Petit D'Acosta *El Universal*, 24-10-87, p. 1-4.

190. Véase la referencia en J. Petit D'Acosta, *El Universal*, 31-10-82.

191. *El Nacional*, 2-10-87, D-5.

192. Publicado en *El Diario de Caracas*, 24-4-85, pp. 20-21 y 27-4-85, p. 19 (Cfr. *El Nacional*, 25-4-85, p. D-1).

Pero adicionalmente a esas reformas, por supuesto, está quizás la más importante, que debe formar parte de un programa de educación política necesaria.

De verdad, la República no se puede conservar sin un Poder Judicial autónomo e independiente, respetado y respetable, efectivo y confiable. Todo lo que se haga por desprestigiarlo y por minar su majestad, constituye una conspiración contra la República y la democracia.

La campaña sistemática que se ha desatado contra el Poder Judicial, de parte de los otros Poderes Públicos, de parte de los medios de comunicación, de los que se sirven de ellos para dar su opinión, y de parte de los ciudadanos en general, aun cuando algunos no estén conscientes de ello, es quizás el movimiento desestabilizador de mayor importancia que se está gestionando contra la democracia. Francamente, es difícil que un régimen democrático perdure mucho tiempo más, si alrededor del 90% de la población expresa desconfianza del Poder Judicial como conjunto y de los jueces en particular¹⁹³; y si el 54,5% de la población piensa que el Poder Judicial funciona muy mal o más mal que bien¹⁹⁴. Así, la República no tiene fuente de conservación.

Por ello, para salvar la República, el rescate de la respetabilidad y majestad del Poder Judicial debe ser la tarea prioritaria.

Para ello, por supuesto, muchos otros aspectos adicionales a los anteriormente indicados, deben ser enfrentados, y entre ellos uno terrible que es el de la corrupción judicial, consecuencia, en general, del deterioro existente, y de la falta de atención, de nuevo, del Consejo de la Judicatura respecto del funcionamiento del Poder Judicial en cuanto a las tasas que deben pagarse por los servicios judiciales. En este sentido, la Ley de Arancel Judicial de 1956, había quedado en desuso y la inflación había sido un agudo detonante a la comercialización descarada de los servicios judiciales. Ello había conducido, en algunos casos, a que algunos secretarios, amanuenses, escribientes y alguaciles de los Tribunales, manipulen a su antojo la marcha de la justicia conforme a las "tasas" que imponían ilegalmente a sus "clientes", los abogados. Como consecuencia, como lo señaló Manuel Cardozo, en ese mundillo o mercado tribunalicio habría una clasificación de los abogados en buenos o malos clientes: los buenos, son los malos abogados, deshonestos, generalmente incompetentes, pero cuyos asuntos marchan sin dilación porque pagan bien por ello; los malos clientes, son los buenos abogados, honestos, generalmente competentes, pero cuyos asuntos quizás permanecen desatendidos porque no pagan lo que cualquier mercader requiera¹⁹⁵. En 1993, en todo caso, se dictó una nueva Ley de Arancel Judicial.

193. Según encuesta de la COPRE. Véase J. M. Echeverría, "Justicia y Democracia", *El Universal*, 18-9-88, p. 1-4.

194. Grupo Roraima, *Más y Mejor Democracia, cit.*, p. 101.

195. *El Universal*, 1-9-88, p. 1-4.

El mundo de la justicia, así, en la década de los ochenta a veces se había trastocado, o como lo diría Umberto Eco en boca de Adso de Melk, "marcha patas arriba". Aquí también podemos decir que a veces sucede que los "ciegos guían a otros ciegos y los despeñan en los abismos, los pájaros se arrojan antes de haber echado a volar, los asnos tocan la lira, los bueyes bailan, los perros huyen de las liebres y los ciervos cazan leones"¹⁹⁶, La justicia, así, estaba descarriada y cualquier cosa podía pasar en el foro: con frecuencia hemos visto cómo lo justo se convertía en injusto, y a la inversa, la injusticia en justicia; el derecho se trastocaba en obligación y la obligación en derecho; lo legal en ilegal y las ilegalidades en actuación ajustada a derecho; el denunciante se convertía en delincuente y el delincuente era absuelto¹⁹⁷.

Por ello, nuestra apreciación, de que la Justicia, sola, estaba acabando con la República.

196. Umberto Eco, *El nombre de la rosa*, Ed. Lumen, Barcelona, 1987, pp. 22 y 98.

197. Recordemos, sólo, que la denominada "Manzopol" o policía paralela y clandestina que aparentemente funcionaba en el Ministerio de Justicia, nunca existió, porque un juez así lo dijo (*El Nacional*, 6-9-88, p. D-6); y que los cobros de viáticos por parte de la esposa del Fiscal General de la República, quien no era funcionario público, se convirtieron en legales porque el Fiscal General, mediante Resolución, los había mandado a pagar. El juez dijo a la prensa: "si no es ilegal la Resolución del Fiscal General que manda a pagar esos viáticos, su cobro no puede ser ilegal". Frente a ello, el periodista Víctor Manuel Reinoso le señaló al juez: "Pero de acuerdo con esa práctica podríamos concluir que Pérez Jiménez, que había tomado un dinero y echando a una maleta que se le quedó, no cometió delito. El estaba facultado para manejar fondos"... (*El Nacional*, 6-9-88, p. D-18). En definitiva, ese Fiscal General de la República y su esposa resultaron prófugos de la justicia.

Décima Primera Parte

EL REGIMEN CONSTITUCIONAL
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

A. La Organización del Estado y la Administración Pública

Para tratar de identificar al conjunto de órganos que configuran la Administración del Estado venezolano debemos, ante todo, tratar de enmarcar a la Administración Pública, como complejo orgánico, dentro de la estructura general del Estado, teniendo en cuenta sus peculiaridades federales¹.

El Estado venezolano, en efecto, está constitucionalmente configurado como un Estado Federal (artículo 2 de la Constitución), en el cual se distinguen tres niveles de organización política: el nivel nacional, que corresponde a la República; el nivel estatal, que corresponde a los Estados miembros de la Federación; y el nivel municipal, que corresponde a los Municipios. En cada uno de estos tres niveles políticos existe una "Administración Pública" (nacional, estatal y municipal), siendo ésta el instrumento por excelencia de la acción política del Estado. Como instrumento, está compuesto por un conjunto de órganos e instituciones que le sirven para el desarrollo de sus funciones y el logro de los fines que tiene constitucionalmente prescritos.

Pero no toda "Administración" del Estado es "Administración Pública", en el sentido de que no sólo los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo en los tres niveles político-territoriales o los que gozan de autonomía fundamental en virtud de disposiciones constitucionales, monopolizan, orgánicamente, a la Administración del Estado. Las diversas ramas de los Poderes del Estado en sus diversos niveles tienen su propia Administración, lo que nos conduce a insistir en el sentido de la separación de poderes en Venezuela, como sistema de distribución horizontal del Poder Público, en los tres niveles de distribución vertical del propio Poder Público.

a. *La Administración del Estado, la separación orgánica de Poderes y los órganos con autonomía funcional*

Si algún valor tiene el principio de la separación de poderes en nuestro país, es el de la "separación orgánica" de Poderes, en el sentido de que, constitucionalmente, en cada uno de los tres niveles

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, 1991; texto que seguimos en esta parte.

de organización política del Estado (nacional, estatal y municipal), hay una separación formal de órganos, que ejercen las diversas ramas del Poder Público. Así, en el nivel nacional (Poder Nacional), hay una separación clara entre tres grupos de órganos de la República: los órganos legislativos (Congreso), los órganos ejecutivos (Presidente de la República, Ministerios, etc.) y los órganos judiciales (Corte Suprema de Justicia, Tribunales); y cada uno de estos órganos tiene su propia Administración: la Administración de la Cámaras Legislativas; la Administración de Justicia; y la "Administración Pública" que en principio corresponde a los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo. Así puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa nacional está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública Nacional" (central o descentralizada) cuyos órganos ejercen el Poder Ejecutivo Nacional, en cuyo vértice está el Presidente de la República.

Por su parte, en el nivel estatal (Poder de los Estados), hay una clara y precisa separación entre dos grupos de órganos en cada Estado: los órganos legislativos (Asambleas Legislativas) y los órganos ejecutivos (Gobernadores y sus dependencias administrativas); y cada uno de estos órganos tiene su propia administración: la administración de las Asambleas Legislativas y la "Administración Pública" que en principio corresponde a los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo. Así, puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa estatal está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública Estatal" (central o descentralizada) cuyos órganos ejercen el Poder Ejecutivo de los Estados, en cuyo vértice están los Gobernadores.

Por último, en el nivel municipal (Poder Municipal), también hay una clara y neta separación legal entre dos grupos de órganos en cada municipio: los órganos legislativos (Concejos Municipales) y los órganos ejecutivos (Alcaldes y sus dependencias administrativas); y cada uno de esos órganos tiene su propia administración: la administración de los Concejos Municipales como órganos colegiados y la "Administración Pública" que en principio corresponde a los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo. Así puede decirse que el ámbito propio de la organización administrativa municipal está en los órganos ejecutivos, en esa "Administración Pública Municipal" (central o descentralizada) cuyos órganos ejercen el Poder Ejecutivo Municipal, en cuyo vértice están los Alcaldes.

Pero realmente, allí no se agota la Organización Administrativa del Estado, ni por ejemplo, a nivel nacional, el verdadero ámbito de la "Administración Pública Nacional", pues existen órganos administrativos que no encuadran en la clásica "separación orgánica" de Poderes. En efecto, la misma separación orgánica que recoge la Constitución y que a nivel nacional establece una distinción clara entre el Congreso (Cámara de Diputados y Senado); la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales; y los diversos órganos que configuran el Ejecutivo Nacional, no es una separación absoluta y

exclusiva, pues constitucionalmente han venido apareciendo otra serie de órganos que, realmente, no pueden ubicarse, en sentido clásico, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Legislativo, ni dentro de los órganos que ejercen el Poder Judicial, y que sin embargo, forman parte de la organización administrativa de la Administración del Estado, y en general, de lo que se conoce como Administración Pública Nacional.

Es el caso, por ejemplo, de la Fiscalía General de la República: se trata de un órgano que tiene a su cargo el control de la observancia de la Constitución y la vigilancia porque se respeten los derechos y garantías individuales². El Fiscal General de la República es nombrado por el Congreso³, pero no es un órgano dependiente del órgano legislativo, ni es su mandatario.

Este órgano, en efecto, tiene autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones y, precisamente, en virtud de esta autonomía funcional, es que puede actuar, realmente, como un contralor público de la constitucionalidad de la actuación de los órganos del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del propio Congreso. Si este órgano fuese dependiente de alguno de los tres "Poderes" clásicos, no habría tal autonomía funcional, ni habría la necesaria garantía de su independencia.

Lo mismo sucede con la Contraloría General de la República, la cual tiene por función ejercer el control fiscal y de gestión sobre la Administración Pública (administración contralora)⁴. También, al Contralor General de la República lo nombra el Congreso⁵, pero aquél tampoco es su mandatario. Es un órgano independiente de éste y del Ejecutivo Nacional. Por ello, no puede decirse que el Contralor sea parte del Poder Legislativo. A los miembros de la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 214 de la Constitución, también los designa el Congreso y, sin embargo, no hay ninguna dependencia entre la Corte Suprema y el órgano legislativo, o sea, que el hecho de que a estos funcionarios los designe el Congreso, no significa que dependan de él.

Pero además de la Fiscalía y de la Contraloría General de la República, hay otros organismos, uno de rango constitucional, el Consejo de la Judicatura, otro de rango legal, el Consejo Supremo Electoral, que no encuadran dentro de la trilogía clásica de los órganos que en el nivel nacional ejercen el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Debe aclararse que la Procuraduría General de la República, órgano que, conforme al artículo 202 de la Constitución, tiene a su

2. Artículo 220 de la Constitución. Véase la Ley Orgánica del Ministerio Público de 16-9-70, en *Gaceta Oficial* N° 1.434, Extraordinario de 16-9-70.

3. Artículo 219 de la Constitución.

4. Artículo 234 de la Constitución. Véase la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 4 de enero de 1975, reformada parcialmente por Ley de 19 de junio de 1975, en *Gaceta Oficial* N° 1.756, Extraordinario de 30-6-75.

5. Artículo 238 de la Constitución.

cargo la representación y defensa judicial o extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República y la asesoría jurídica de la Administración Pública Nacional, no tiene la misma autonomía funcional de los anteriores órganos constitucionales señalados, ya que tiene una dependencia jerárquica con el Presidente de la República, pues debe actuar conforme a sus instrucciones⁶. En su actuación, por tanto, la Procuraduría ejerce el Poder Ejecutivo.

En cuanto al Consejo de la Judicatura tiene a su cargo velar por una Administración de Justicia adecuada; sus miembros, conforme al artículo 217 de la Constitución, son nombrados por la Corte Suprema de Justicia, el Ejecutivo Nacional y el Congreso⁷; sin embargo, tampoco es, realmente, ni un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico. Porque tiene a su cargo una actividad conexas con la justicia, podríamos denominar su actividad, propia de un órgano con autonomía funcional, como parte de la "administración de justicia".

Otro órgano nacional con autonomía funcional, aun y cuando no previsto en la Constitución, y que tampoco puede ubicarse como dependiente de ninguno de los clásicos "Poderes" del Estado, es el Consejo Supremo Electoral, el cual tiene también, en el ejercicio de sus atribuciones, autonomía. Sus miembros los designa el Congreso⁸, pero no se trata de un órgano legislativo, ni ejerce el Poder Legislativo. Tampoco forma parte de los órganos del Ejecutivo Nacional en sentido clásico⁹, aun cuando la reforma de la Ley Orgánica de 1993 lo dotó de personalidad jurídica propia.

Estos órganos tienen autonomía funcional, en el sentido de que no tienen dependencia jerárquica con ninguno de los tres grupos de órganos clásicos del Estado. Su configuración viene a romper, des-

-
6. Véase el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 20-12-65, en *Gaceta Oficial* N° 27.921 de 22-12-65.
 7. Véase además, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-1-70, en *Gaceta Oficial* N° 1.376, Extraordinario de 17-2-70, la cual creó este organismo. Actualmente, el Consejo de la Judicatura está regulado en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 7 de octubre de 1988, en *Gaceta Oficial* N° 34.068.
 8. Artículo 38 de la Ley Orgánica del Sufragio de 20-8-93 en *Gaceta Oficial* N° 4.618, Extraordinario de 20-8-93.
 9. Dentro de este grupo de órganos administrativos con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional, ya que no estaba prevista en el texto fundamental, se podía ubicar a la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito regulada por la derogada Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos de 31-3-64, en *Gaceta Oficial* N° 902, Extraordinario de 31-1-64. Este organismo cuyos miembros los designaba el Congreso (Art. 10), tampoco tenía dependencia jerárquica respecto de ninguno de los clásicos "Poderes" del Estado: ni de las Cámaras Legislativas, ni del Poder Ejecutivo, ni de los Tribunales, precisamente, como garantía para el cumplimiento de sus funciones, a cuyo efecto, gozaba de autonomía funcional. Al derogarse la ley por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1982, las funciones de esa organización pasaron a la Contraloría General de la República y a los Tribunales con competencia en materias de Salvaguarda del Patrimonio Público.

de el punto de vista administrativo, la trilogía de separación orgánica de poderes que a nivel nacional recoge la Constitución, pues muy difícilmente pueden ubicarse dentro de los tres poderes clásicos. Realizan una actividad administrativa: de administración electoral, de administración de la justicia, de administración contralora; y son parte de la organización administrativa del Estado, pero no son parte del Ejecutivo Nacional en su sentido clásico, porque no tienen dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República. A pesar de ello, forman parte de lo que genéricamente denominamos Administración Pública y en particular, de la Administración Pública Nacional.

Un argumento similar se puede formular en el nivel estatal y municipal, con las Contralorías de los Estados y las Contralorías Municipales, organismos que también gozan de autonomía funcional y que si bien no dependen de los gobernadores o alcaldes, forman parte de la Administración Pública de los Estados y Municipios.

Por tanto, al estudiar la organización administrativa, por ejemplo a nivel nacional, no sólo debe analizarse la organización de los órganos del Ejecutivo Nacional en sentido clásico, es decir, de la Administración Pública Nacional tradicional, tanto la Central (Presidente de la República, los Ministerios, las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República) como la descentralizada (institutos autónomos, por ejemplo); sino que, como formando parte de la organización administrativa nacional y de la Administración Pública Nacional, debe también estudiarse la organización de los señalados órganos estatales con autonomía funcional y, por ello, no dependientes de ninguno de los órganos legislativos, judiciales o ejecutivos. En contraste con la Administración Pública Central y Descentralizada a estos órganos, debemos ubicarlos en la Administración Pública con autonomía funcional.

Los conceptos antes expresados han sido acogidos por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 28 de noviembre de 1988, en la cual la Sala Político-Administrativa, al analizar la naturaleza del Consejo Supremo Electoral, no sólo precisó qué debía entenderse por Administración Pública Nacional sino que estableció que la expresión "Administración Central o Descentralizada" no agota el contenido de aquélla. La Corte Suprema en dicha sentencia estableció:

"Para esta Corte, una interpretación concatenada de los artículos 122, 126, 139, 160, 190 ordinal 1º, 202 ordinal 3º y de la Disposición Transitoria Décima de la Constitución revela que la noción de "Administración Pública Nacional" comprende el conjunto de órganos que constituyen el instrumento de la acción político-administrativa del Estado que, en el sistema de separación orgánica de poderes que la Constitución prevé, no forman parte ni del Congreso Nacional ni del Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República, en los términos del artículo 204 de la Constitución).

Este conjunto orgánico que conforma la Administración Pública Nacional en el régimen constitucional venezolano, está a su vez integrado por tres conjuntos orgánicos: *en primer lugar*, la Administración Central, destinada al conjunto de órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional (entre los cuales se destacan, los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República), como por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que califican a ésta como órgano de representación jurídica y asesoría de la Administración Pública Nacional (Presidencia y Ministerios); *en segundo lugar*, la Administración Descentralizada, conformada por los institutos autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, las personas jurídicas de derecho público con forma sectorial, las empresas del Estado, las Fundaciones del Estado, y las Asociaciones Civiles de Estado, y *en tercer lugar*, por las *Administraciones con autonomía funcional*, establecidas en la Constitución o que tienen su fundamento en ella, como es el Consejo Supremo Electoral.

Puede colegirse, por consiguiente, que en el sistema constitucional venezolano, la Administración Central o Descentralizada de la República, *no agota el universo de la Administración Pública Nacional*, en cuyo concepto aparecen integrados los órganos o administraciones con autonomía funcional que prevé la Constitución, entre éstos, el Consejo Supremo Electoral, el cual, aunque creado por la Ley Orgánica del Sufragio, está dotado de autonomía funcional conforme a lo previsto en el artículo 143 de la Carta Magna¹⁰.

b. *La Administración Pública y la personalidad jurídica del Estado*

Otro aspecto de interés que debe precisarse al tratar de ubicar la Organización Administrativa dentro de la organización general del Estado, es el relativo a la personalidad jurídica de éste.

En efecto, desde el punto de vista internacional, el Estado tiene una personalidad jurídica única. Cuando Venezuela, como Estado soberano, tiene relaciones con organismos internacionales o con otros Estados, sin duda, se nos presenta con una sola personalidad jurídica a nivel internacional, por lo que nadie piensa en la personalidad de un Estado de la Federación o de un Municipio. Todos los entes del Estado, al contrario, se engloban dentro de una sola personalidad jurídica, que es la personalidad jurídica del Estado en su actuación internacional.

Pero en el ámbito interno, la distribución vertical del Poder Público derivada de la forma federal del Estado, impone la existencia

10. Véase en *Revista de Derecho Público* N° 38, Caracas, 1989, pp. 81 y 82. En el mismo sentido la Corte Suprema en Sala Político-Administrativa en sentencia de 8-8-89 (*Revista de Derecho Público* N° 39, Caracas 1989) al referirse al Ministerio Público, señaló que si bien "forma parte de la Administración Pública Nacional (de la República), en cambio no puede considerarse que sea parte de la Administración Central ni de la Administración Descentralizada de la República".

de tres órdenes de personas jurídicas a nivel político-territorial (la República, los Estados, las Municipalidades)¹¹. Sin embargo, aun en estas entidades, la personalidad jurídica de ellas se manifiesta, en realidad, básicamente a través de la actuación de sus respectivas organizaciones administrativas.

En efecto, cuando el Estado decide un conflicto entre partes, a través de una decisión judicial adoptada por un Tribunal, actúa como un tercero en una relación en la cual no es parte, y que se establece entre dos sujetos distintos. El Estado, en esa decisión, lo que hace es resolver un conflicto entre esos sujetos de derecho. En esta actuación, la personalidad del Estado no se manifiesta, porque cuando un Tribunal resuelve, por ejemplo, un problema de divorcio, a los divorciados no les afecta o interesa el aspecto de si el Estado tiene o no personalidad jurídica cuando se ha dictado la sentencia respectiva.

Bajo otro ángulo, cuando el Estado dicta una Ley, también actúa como un tercero en las relaciones jurídicas que se van a regular. En la Ley, el Estado va a regular en forma abstracta, general, una serie de relaciones, pero no interviene, por ello, directamente en ellas.

La problemática de la personalidad jurídica del Estado, como consecuencia, no tiene relevancia en su actuación como legislador o juez, salvo en los supuestos, relativamente difíciles, en que se planteen la responsabilidad del Estado por acto legislativo o acto judicial.

En cambio, cuando el Estado realiza actividades de carácter administrativo y pone en marcha su Organización Administrativa, sí se manifiesta como persona jurídica frente a los particulares. Cuando el Estado compra un bien o contrata una obra pública, u otorga o revoca un permiso, aquí sí se establece una relación directa entre un sujeto de derecho y una de las personas jurídico-territoriales del Estado. Por tanto, es a través de su Organización Administrativa que, normalmente, éste se manifiesta como persona jurídica. Por eso, es muy común que se confunda a la Organización Administrativa con la personalidad jurídica del Estado, y normalmente, cuando se piensa en el Estado como persona o como sujeto de derecho, se piensa automáticamente en el aparato administrativo: en la Presidencia, en los Ministerios, en los entes descentralizados; antes que en los órganos como el Congreso o un tribunal. De allí que, como se dijo, la personalidad jurídica del Estado esté tan íntimamente ligada a la noción de Organización Administrativa¹², aun cuando no se agota en ella.

11. Artículo 19, ordinal 1º del Código Civil. Véase lo expuesto en la Quinta Parte, Tomo I.

12. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, *cit.*, pp. 370 y ss.

B. La Administración Pública y la Organización Administrativa

Otro aspecto que debe aclararse es el relativo a las diversas connotaciones del término Administración Pública. En efecto, cuando normalmente se habla de la Administración Pública, esta expresión puede entenderse en dos sentidos: como una actividad que realiza el Estado (sentido material) o como un conjunto de órganos (sentido orgánico)¹³. Por tanto, no siempre la Administración Pública sugiere la presencia de un conjunto de órganos administrativos. Muchas veces, cuando se habla de Administración Pública, no se apunta a un conjunto de órganos determinados, sino a una actividad del Estado¹⁴. Cuando se dice que la "Administración Pública funcional mal", no se piensa en que un órgano concreto de la Administración Pública actúa deficientemente, sino, en realidad, en que el conjunto de actividades del Estado son deficientes.

Por tanto, la noción de Administración Pública puede ser entendida desde el punto de vista material o desde el punto de vista orgánico. Por supuesto, si el objeto de estudio es la Organización Administrativa, interesa más esta segunda visión de la Administración Pública: La Administración Pública como conjunto de órganos e instituciones para el cumplimiento de determinados fines.

Dentro de esa noción general de Administración del Estado, o en concreto, de Administración Pública, como organización administrativa, como ya lo hemos destacado, debe también tenerse siempre presente, que la misma abarca, no sólo a los órganos administrativos nacionales, sino también a los estatales y municipales; y dentro de los nacionales, no sólo a los que forman parte de los órganos del Ejecutivo Nacional en sentido clásico, sino también a todas las Administraciones nacionales que tienen autonomía funcional y a la Administración Nacional descentralizada funcionalmente.

13. *Idem.*, pp. 349 y ss.

14. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 30 de mayo de 1966 al definir la Administración como actividad señaló lo siguiente: "Observa la Corte, que, según el artículo 21 de la Constitución de la República, «el gobierno y la Administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción». En un sentido general puede definirse el concepto de administración, como aquella actividad del Poder Público que tiende a conservar y promover los intereses generales, mantener el orden, proteger al ejercicio normal del derecho y facilitar el desenvolvimiento de toda actividad libre dentro de la convivencia social. Está, por tanto, comprendida en el ámbito de la administración, toda función pública que tienda a la conservación, utilización y progreso del patrimonio colectivo". Véase en *Gaceta Forense* N° 52, 1966, pp. 108 a 113, y también en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 284 a 288.

C. Régimen Constitucional de la potestad organizativa

Ahora bien, en relación a la Organización Administrativa, ante todo debe determinarse quién puede crear órganos administrativos, o sea, quién puede establecer, modificar o extinguir dicha organización¹⁵.

El Estado, dentro de sus diversas potestades tiene, sin duda, la potestad organizativa, o sea, la posibilidad de organizarse a sí mismo. El Estado, en efecto, para actuar, tiene una serie de potestades o poderes jurídicos. Por ejemplo, tiene la potestad reglamentaria, mediante la cual puede regular, a través de normas de efectos generales, la conducta de los particulares; tiene la potestad sancionatoria, es decir, la posibilidad de sancionar conductas ilícitas o ilegítimas de los infractores del Ordenamiento Jurídico; y la potestad expropiatoria, mediante la cual puede adquirir la propiedad en forma forzosa, indemnizando al propietario.

Las potestades públicas constituyen para el Estado, situaciones jurídicas constitucionales de carácter general que le permiten actuar frente a los particulares. Dentro de ese conjunto de potestades, está, precisamente, la potestad organizativa, es decir, la potestad que tiene el Estado de organizarse a sí mismo.

a. Las previsiones constitucionales

La regulación básica respecto de la potestad organizativa del Estado, está en la propia Constitución. En este texto, en efecto, se puede distinguir una serie de normas y previsiones relativas a la organización administrativa y a la potestad organizativa.

La primera de las normas que es necesario destacar en las previsiones constitucionales sobre la potestad organizativa, es la que se refiere a la forma del Estado en Venezuela, derivada de nuestro sistema de distribución vertical del Poder Público: Venezuela no es un Estado Unitario, sino un Estado Federal; como lo señala el artículo 2 de la Constitución: "La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución".

Siendo, por tanto, el Estado venezolano un Estado Federal, es el texto constitucional el que establece las peculiaridades de nuestra Federación. Por tanto, es en la Constitución donde deben ubicarse las normas genéricas sobre la potestad organizativa que corresponden a los diversos niveles de la Federación y, por tanto, a las diversas Administraciones que existen en el Estado.

Ahora bien, hay que tener presente que, precisamente, una de las grandes diferencias que hay entre un Estado Unitario y un Estado Federal, está en la Organización Administrativa, pues en un Estado Federal hay más de una Administración; en general, hay al menos tres Administraciones Públicas, según los tres niveles que existan:

15. Véase en general, Enrique Rivero Ysern: "Potestad Organizatoria y Actividad Organizativa", en *Documentación Administrativa*, N° 153, Madrid, 1973, pp. 7 a 39.

nacional, estatal y municipal. En cambio, en un Estado Unitario, en principio hay una sola organización administrativa, salvo, en general, los niveles locales.

Por tanto, una de las características del Estado venezolano, es que tiene tres niveles de organización administrativa y, por tanto, tres niveles de Administración Pública. Analizaremos a continuación las normas constitucionales relativas a esos tres niveles, para situar luego los principios básicos de su organización.

a'. Normas en el ámbito nacional

El artículo 181 de la Constitución establece: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las Leyes"; el Presidente de la República, agrega: "es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional".

Esta norma plantea el doble carácter de las competencias del Presidente de la República: competencias de orden político, nacional e internacional, como Jefe del Estado; y competencias de orden administrativo, y también político-gubernamental, como Jefe del Ejecutivo Nacional.

Pero aparte de esto, al señalar la Constitución que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente, está estableciendo, a nivel nacional, una institución de carácter constitucional: la Presidencia de la República. Pero agrega el texto constitucional, que el Poder Ejecutivo se ejerce, también, por "...los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes". En esta forma, en la Constitución se prevén otra serie de órganos que forman parte de la organización administrativa, como "Ejecutivo Nacional" según la expresión del texto fundamental, y ellos son los Ministros que de acuerdo al artículo 193 "son los órganos directos del Presidente de la República." Además, también forma parte de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional, conforme al artículo 200 del texto fundamental, la Procuraduría General de la República a quien, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 202 de la Constitución, le corresponde representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional.

Además de estos órganos, como se dijo, en el ámbito nacional existen una serie de Administraciones Públicas con autonomía funcional, previstas también en la Constitución.

En efecto, un órgano previsto en la Constitución es la Contraloría General de la República, el cual es, además, órgano auxiliar del Congreso en la función que corresponde a éste de controlar la autonomía funcional: le corresponde, de acuerdo al artículo 234 de la Constitución, "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y de los bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

Igualmente, a nivel constitucional, está previsto el Ministerio Público a cargo del Fiscal General de la República, órgano al cual compete, de acuerdo al artículo 220 de la Constitución, velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes; por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; y por la celeridad y buena marcha de la Administración de Justicia. De manera que también se trata de un organismo que goza de autonomía funcional para poder ejercer las funciones que se le encomiendan.

Además de estos órganos, se encuentra también previsto en la Constitución, en el artículo 217, el Consejo de la Judicatura: "La Ley Orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales...". Este organismo tiene a su cargo la administración de los órganos de justicia, y si bien también es de rango constitucional, la Constitución remitió su creación a la Ley Orgánica. En la reforma del año 1970, la Ley Orgánica del Poder Judicial creó el Consejo de la Judicatura, como organismo máximo de la administración de justicia¹⁶.

Otro conjunto de órganos que también están integrados a la Administración Pública Nacional, son los entes descentralizados funcionalmente. Entre ellos está la figura de los institutos autónomos (entes descentralizados con forma jurídica de derecho público) la cual tiene carácter constitucional. Respecto de ellos, el artículo 230 de la Constitución prevé que "sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos".

b'. Normas en el ámbito estatal

La Constitución también establece el fundamento de la organización respecto a las Administraciones estatales. En efecto, en el campo de los Estados prevé, en el artículo 16, que éstos "son autónomos e iguales como entidades políticas"; y en el artículo 21 agrega, que "el gobierno y la Administración de cada Estado corresponden

16. Otros organismos con autonomía funcional que existen o han existido dentro de la Administración Pública, es el Consejo Supremo Electoral y la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, creados respectivamente conforme se señaló anteriormente, por la Ley Orgánica del Sufragio y por la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos ahora derogada. La Constitución no regula estos órganos, por lo que se trata de organizaciones de rango legal. Sin embargo, al Consejo Supremo Electoral se le ha asignado, en la legislación, una jerarquía administrativa similar a la Fiscalía General de la República, a la Contraloría General de la República y al Consejo de la Judicatura; al preverse que sus actos, al igual que los de estos últimos, son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia conforme lo previsto en el artículo 42, ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinaria de 30-7-76). En cambio, los actos de la desaparecida Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, al no incluirse en la citada norma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sólo eran recurribles ante la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo conforme al artículo 185, ordinal 3º, de la mencionada Ley.

a un Gobernador, quien además de jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción”.

Conforme a estas previsiones encontramos que a nivel de cada Estado hay una administración estatal y un gobierno estatal a cargo de un Gobernador, en torno al cual se conforma la estructura básica de la Administración a ese nivel.

Respecto de otras entidades federales de nivel intermedio como el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales, la Constitución remite a la Ley Orgánica o simplemente a la Ley, lo relativo a su organización y funcionamiento (Arts. 12, 14 y 136, Ord. 6°).

c'. Normas en el ámbito municipal

En el campo de los Municipios, la Constitución también prevé, en el artículo 25, que el Municipio es “la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional” y agrega, además, en el artículo 30, que cada Municipio tiene la libre gestión en las materias de su competencia, configurada por los asuntos propios de la vida local.

Hasta el presente, ha sido tradicional que los Municipios tengan una organización administrativa uniforme, la cual es una característica de la organización municipal; sin embargo, la Constitución prevé que la ley puede establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios ^{16 bis}, lo cual lamentablemente no se hizo en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, ni en las reformas de 1984, 1988 y 1989, pues en ellas básicamente se continuó la tradición uniformista de la organización municipal. En la actualidad, en efecto, todos los Municipios, grandes, pequeños, rurales y urbanos, tienen la misma conformación: un Alcalde, como autoridad administrativa y de gobierno municipal; y un Concejo Municipal integrado por un número variable de concejales, desde 5 para los Municipios con menos de 15.000 habitantes, hasta 17 concejales para los Municipios con más de 1.000.000 de habitantes ¹⁷. El sentido de la norma del artículo 27 de la Constitución es que la ley puede establecer distintos regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia”, lo cual no se ha hecho hasta ahora.

b. La reserva en materia de organización a los diversos Poderes

A nivel constitucional, por tanto, las previsiones sobre organización administrativa son las que quedan señaladas. Una consecuencia fundamental se puede extraer de estas previsiones constitucio-

^{16bis}. Artículo 27 de la Constitución.

¹⁷. Artículo 55 de la Ley Orgánica de 1989.

nales, y es que, como hay tres niveles de régimen jurídico sobre la organización, el texto constitucional prevé, en muchos casos, una exclusividad, en su establecimiento y regulación, a favor de uno de dichos niveles: así, hay determinadas organizaciones que sólo pueden ser reguladas por el nivel nacional o que sólo pueden ser reguladas por el nivel estatal. Se impone, por tanto, el estudio de estas reservas.

Hay, por tanto, ciertas reservas en la Constitución, en materia de organización administrativa, a favor de las ramas Nacional y Estatal del Poder Público, no teniendo la rama municipal reserva constitucional de organización.

a'. Las reservas al Poder Nacional

A nivel nacional, el artículo 136 de la Constitución asigna diversas competencias al Poder Nacional, y dentro de ellas, deben destacarse las relacionadas con la organización administrativa. En este sentido, por ejemplo, el ordinal 6º de dicho artículo establece, que es de la competencia nacional, "la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales". En igual sentido, los artículos 12 y 14 de la Constitución remiten la organización de esas entidades federales a una Ley Orgánica o a una Ley. Estas previsiones constituyen una reserva en materia de organización administrativa, de manera que sólo el Poder Nacional puede dictar normas para organizar el Distrito Federal, los Territorios y las Dependencias Federales. Esto significa que no podría establecerse, a otros niveles, ningún tipo de organización en relación a estos entes territoriales.

Igualmente, se destaca la reserva al Poder Nacional, de acuerdo al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, en materia de organización, recaudación y control de impuestos nacionales a la renta, el capital, etc. Es decir, que todo lo que se refiere a la organización de la administración de los tributos nacionales, corresponde al Poder Nacional.

A su vez, el ordinal 9º de dicho artículo establece, también, como competencia del Poder Nacional, la organización y régimen de las aduanas. Por tanto, el régimen organizativo de las aduanas corresponde sólo, también, al Poder Nacional. Es, asimismo, reserva del Poder Nacional, la organización administrativa de las Fuerzas Armadas Nacionales, según lo previsto en el ordinal 11 del artículo 136 de la Constitución, así como la organización de la Administración de Justicia, de conformidad con el ordinal 23 del mismo artículo.

Como consecuencia, en estos cinco casos encontramos referencias concretas de reservas que se establecen en la Constitución al Poder Nacional, en materia de organización. Como puede observarse, estas reservas responden a la naturaleza de las actividades, que son propias del ámbito nacional. Sin duda, aquí también hay que agregar la referencia del ordinal 25 del artículo 136 de la Constitución, que establece que es de la competencia del Poder Nacional, toda otra

materia que le corresponda por su índole o naturaleza. Por tanto, si por la índole o naturaleza de una actividad ésta le corresponde al ámbito nacional, la organización administrativa que corresponda a esa materia también está reservada al Poder Nacional.

b'. Las reservas al Poder Estatal

La reserva en materia de organización también la encontramos en el nivel estatal. Por ejemplo, el artículo 17 de la Constitución señala expresamente, que "es de la competencia de cada Estado la organización de sus poderes públicos" y, entre sus poderes públicos, que son el legislativo y el ejecutivo, por supuesto, incluye la organización de los órganos de su poder ejecutivo. Esta reserva estatal implica que una ley nacional no puede establecer la organización administrativa de un determinado Estado de la República.

Por otra parte, el artículo 17 de la Constitución le atribuye a los Estados la facultad de organizar sus Municipios. Como consecuencia, la Organización Administrativa Municipal, la cual constituye el tercer nivel en la escala federal, está reservada a los Estados. Por tanto los Municipios, en Venezuela, no tienen una completa potestad de auto-organización, pues básicamente la organización municipal corresponde al Estado del cual forman parte. Sólo pueden dictar normas de organización en los términos que se prevén en la Ley Orgánica nacional y en las leyes estatales. Sin duda, esto constituye un límite a la autonomía municipal, porque la autonomía, además de autonormación, debería implicar, también, la auto-organización. Sin embargo, la organización municipal, de acuerdo a la Constitución, corresponde básicamente a los Estados. En todo caso, en virtud de configurarse los Municipios como entidad político-territorial, estimamos que ellos pueden crear entes descentralizados conforme lo que se establezca en las leyes nacionales y estatales.

Hay otras referencias en el mismo artículo 17, a la organización administrativa en el nivel estatal. En efecto, el ordinal 5º establece que es de la competencia de cada Estado "la organización de la policía urbana y rural" y la determinación de cuáles son las ramas de este servicio que van a corresponder al nivel local, esto es, el municipal.

Como conclusión, puede señalarse que en esta materia de reservas en el campo de organización administrativa, las reservas constitucionales están limitadas al nivel nacional y al nivel estatal, y no hay materialmente, ningún ámbito de organización administrativa reservado al Poder Local. El Poder Municipal no tiene, por tanto, constitucionalmente, ningún elemento referente a su organización que se le haya reservado a su competencia.

Hasta tal punto esto es así, que la propia Constitución establece, en el artículo 26, que "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las

leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados". Esta norma confirma una vez más, lo que señala el artículo 17 del texto constitucional: que no hay una completa potestad organizativa a nivel local, sino que la organización local corresponde a lo que prevé la Constitución, a lo que establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal dictada a nivel nacional, y a lo que establezcan los Estados en sus leyes relativas a sus Poderes Municipales, aún por ser dictadas.

c. La reserva legal en materia de organización

Hay otro elemento vinculado a la potestad organizativa que es necesario destacar, y es el referente a las reservas que, en materia de organización, se establecen constitucionalmente al legislador nacional o estatal.

En efecto, hasta ahora se ha analizado lo que la Constitución reserva al Poder Nacional en un determinado ámbito de la organización administrativa, y al Poder Estatal, en otro ámbito de la misma. Pero para concretar más la asignación de competencias en el campo de la organización, es necesario determinar a favor de cuáles órganos, en concreto, se establece la reserva dentro del ámbito nacional o estatal.

Cuando la Constitución señala, por ejemplo, que corresponde al Poder Nacional la organización del Distrito Federal; o cuando se prevé que corresponde a los Estados la organización de sus Municipios, efectivamente, ¿a quién se reserva esta potestad organizativa? ¿Al órgano legislativo o al Poder Ejecutivo? En el nivel estatal, por ejemplo, ¿la potestad organizativa corresponde a la Asamblea Legislativa o al Gobernador?

De esto resulta que hay un tercer elemento ligado a las previsiones constitucionales en materia de potestad organizativa, y es el referente a la reserva legal que la propia Constitución establece en materia de organización. En general, puede señalarse, que la Constitución reserva la potestad organizativa a los órganos legislativos: al legislador nacional o al estatal.

a'. La reserva legal en el ámbito nacional

a''. La Administración Pública que ejerce el Poder Ejecutivo Nacional

En efecto, planteado el problema en el ámbito nacional, se observa que hay una reserva legal en materia de organización administrativa prevista en el artículo 181 de la Constitución, en los siguientes términos: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes". Esto significa que no puede ejercer el Poder Ejecutivo, órgano alguno que no esté determinado en una ley. Un reglamento, por tanto, no puede crear un órgano que ejerza, efec-

tivamente, el Poder Ejecutivo, sino que ese tiene, necesariamente, que ser creado y regulado por una ley de la República. En otras palabras, sólo puede ser la ley la que establezca qué órganos pueden ejercer el Poder Ejecutivo.

b". *La Administración Pública Central*

En lo que se refiere a la Administración Pública Central, el artículo 193 de la Constitución contempla que la Ley Orgánica —aquí hay una reserva a la ley orgánica y no a una ley ordinaria— determinará el número y organización de Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros. Por tanto, el Consejo de Ministros y los Ministerios sólo pueden ser organizados y regulados por el legislador. Esto nos lleva a una conclusión inmediata; no puede crearse un Ministerio por Decreto Ejecutivo. Se exige una Ley, y en el caso de los Ministerios, una ley orgánica, esto es, recordando el concepto (artículo 163 de la Constitución), un cuerpo legal intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias, que tiene por objeto regular, entre otros aspectos, el funcionamiento de los órganos de los Poderes Públicos. Entre estos órganos están los que configuran la Administración Central Ministerial y el funcionamiento en general, de los órganos del Ejecutivo Nacional, regulados en la Ley Orgánica de la Administración Central. Sin embargo, por vía excepcional, en caso de urgencia comprobada y en receso del Congreso, podría el Presidente de la República, por Decreto-Ley, crear un Ministerio ¹⁸, lo cual confirma la reserva legal.

c". *La Administración Pública Descentralizada*

En cuanto a la Administración Pública Nacional Descentralizada, también hay una reserva legal de importancia: el artículo 230 de la Constitución establece que *sólo por ley*, y en conformidad con la ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos, por lo que la potestad organizativa en el campo de los institutos autónomos, corresponde al Poder Legislativo. No pueden crearse, como consecuencia, institutos autónomos por Decreto, porque se trata de un ámbito de reserva legal.

d". *La Administración Pública con autonomía funcional*

En el campo de la Administración Pública nacional con autonomía funcional también se consagran diversos ámbitos de reserva legal, en cuanto a la organización administrativa.

18. Artículo 190, ordinal 11 y artículo 179, ordinal 5º de la Constitución. Sobre estos Decretos-Leyes, véase Allan R Brewer-Carias: *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Caracas, 1977, pp. 79 y ss.

En efecto, el artículo 234 de la Constitución expresamente establece, que “la Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República”, por lo que sólo la ley puede establecer la organización y funcionamiento de este órgano.

Otra disposición similar es la que se refiere al Consejo de la Judicatura: El artículo 217 de la Constitución establece, que “la Ley Orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará...” es decir, sólo la ley puede establecer la organización de esta institución, y todos los mecanismos relativos a la administración de justicia.

En relación con la Fiscalía General de la República, la Constitución no utiliza la expresión “organización”, al remitir a la ley en cuanto a la regulación de este organismo. Ello, sin embargo, no puede interpretarse en el sentido de que no hay reserva legal en materia de su organización. Al contrario, tratándose de que la Fiscalía es un ente de carácter constitucional, y al prever la Constitución que la ley orgánica debe determinar a los funcionarios que colaborarán en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen a dicho organismo¹⁹, resulta indirectamente plasmada la reserva al legislador en materia de organización.

En lo que respecta al Consejo Supremo Electoral, éste no está regulado por la Constitución. Sin embargo, está regulado en la Ley Orgánica del Sufragio con base en la reserva legal establecida en el artículo 113 de la Constitución, que contempla que “los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido político o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones”. Aquí también hay una referencia a la ley, lo que lleva a admitir que hay una reserva legal en la organización de este ente con autonomía funcional, aun cuando sin rango constitucional.

e". Las Administraciones Públicas territoriales federales

Por último, la Constitución también reserva a la ley, y a la ley orgánica, la organización del Distrito Federal, de los Territorios Federales y de las Dependencias Federales (Arts. 12 y 14) con la única indicación de que en las dos primeras organizaciones políticas debe dejarse a salvo la autonomía municipal.

b'. La reserva legal en el ámbito estatal

En cuanto a los ámbitos estatales y municipales, o básicamente, al ámbito estatal, que es donde está situada la reserva en materia de organización, debemos hacernos la misma pregunta: cuando la Constitución reserva al Estado la organización de sus poderes y la organización de sus Municipios, en concreto, ¿a quién le atribuye

19. Artículo 218 de la Constitución.

el ejercicio de la potestad organizativa? ¿Al Gobernador o a la Asamblea Legislativa? La respuesta a esta pregunta resulta del texto del artículo 20 de la Constitución que determina, entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, el "legislar sobre las materias de competencia estatal"²⁰, y entre las materias de competencia estatal está la organización de sus municipios²¹. Por tanto, la potestad organizativa de los Poderes Públicos estatales y de los Municipios de cada Estado corresponde a la respectiva Asamblea Legislativa.

Como consecuencia de todo lo anterior, se puede concluir señalando que la potestad organizativa corresponde, sólo, al Poder Legislativo, tanto a nivel nacional como a nivel estatal.

Esto no significa, por supuesto, que en la práctica se tenga que crear por ley todos y cada uno de los órganos que van a integrar la organización administrativa. El Legislador, al ejercer su reserva puede, por ley, atribuir parte de la potestad organizativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

Por tanto, es el Legislador el que luego va a distribuir, entre el propio Legislativo y el Ejecutivo, el ejercicio y desarrollo de la potestad organizativa.

d. *La organización administrativa y el presupuesto*

Un último aspecto debe destacarse en relación al problema de la potestad organizativa, y es el que se refiere a la relación entre organización administrativa y presupuesto, muy vinculado al aspecto señalado de la reserva legal en esta materia.

En efecto, para que una organización actúe, no basta que una ley cree el órgano, por ejemplo, a un Ministerio o un Instituto Autónomo; debe establecerse, además, la forma cómo se va a estructurar y qué tipo de recursos financieros se le van a asignar. Hay, por tanto, una íntima y estrecha relación entre la organización administrativa y la asignación de recursos financieros.

Así, una de las razones para que exista reserva legal en materia de organización de la Administración Pública Nacional Central, por ejemplo, está sin duda, en el hecho de que el legislador es quien tiene la potestad presupuestaria, pues le corresponde distribuir, a través de la Ley de Presupuesto, la asignación de los recursos financieros. Por tanto, sólo cuando el Legislador sancione el presupuesto es que realmente puede funcionar la organización.

La misma Constitución, en el artículo 227, establece el principio de la legalidad del gasto al disponer, que "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto". Por tanto, por cuanto el ejercicio de la potestad organizativa implica gasto, para que pueda entrar en funcionamiento una organización administrativa, debe haber una revisión presupuestaria, sea por la vía del presupuesto ordinario anual, o por

20. Ordinal 1º

21. Artículo 17, ordinales 1º y 2º de la Constitución.

una modificación presupuestaria establecida por la vía del crédito adicional ²².

Esta relación entre organización administrativa y presupuesto se planteó, con carácter general, en la reforma administrativa efectuada en 1976, al promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Central de 28 de diciembre de 1976, que creó una serie de Ministerios ²³. Estos no pudieron funcionar de inmediato pues la Ley de Presupuesto para 1977 entró en vigencia con la organización administrativa ministerial anterior. Por tanto, para poder estructurar los nuevos ministerios se hizo necesario modificar la Ley de Presupuesto a través de la utilización del crédito adicional, mediante la declaración de una serie de partidas como insubsistentes ²⁴.

Por otra parte, en la propia Ley Orgánica de Régimen Presupuestario ²⁵, existen algunas normas relativas a la organización. En efecto, el artículo 23 de dicha Ley prevé que el Proyecto de Ley de Presupuesto anual contendrá las modificaciones en la estructura administrativa que hayan sido *decretadas* en el transcurso del año. El sentido de esta disposición es que el proyecto de Ley de Presupuesto debe reflejar una determinada organización administrativa, establecida formalmente.

En efecto, el artículo 6 de dicha Ley establece que los presupuestos indicarán las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto. Por tanto, el proyecto de Ley de Presupuesto que se aprueba, además de su formulación futura por sectores tiene que tener, siempre, una formulación institucional. En otras palabras, siempre debe haber una distribución institucional del Presupuesto que indica cuáles son las unidades administrativas responsables de la ejecución de cada programa.

Ahora bien, al indicarse que la Ley de Presupuesto sólo debe contener la organización administrativa preexistente, y las modificaciones a la misma decretadas formalmente, se está señalando que la propia Ley de Presupuesto no puede ser fuente de modificaciones a la organización administrativa, como sucedió hasta 1976.

Por tanto, para que pueda haber una modificación en la estructura administrativa tiene que haber sido, dice la ley, *decretada*. La utilización de este término es bastante amplia: puede haber sido una modificación legislativa o puede haber sido una modificación producida por Decreto, pero por supuesto, siempre que la ley autorice al Ejecutivo a modificar, por Decreto, la estructura administrativa. Esta revisión vino a poner término a la situación irregular que, durante muchos años, hizo del Presupuesto una fuente de

22. Artículo 227 de la Constitución.

23. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extraordinario de 28-12-76.

24. Véase Decreto N° 2.074 de 22-3-77, en *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinario de 22-3-77.

25. Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.239, Extraordinario de 20-12-90.

transformación de la organización administrativa²⁶. Ahora se exige, al contrario, que sea reflejo de la organización que haya sido transformada por ley o por Decreto. Anteriormente, el sistema consistía en que las modificaciones en la estructura administrativa, por ejemplo, en los Ministerios, se hacían por la Ley de Presupuesto anual al procederse a la autorización de gastos.

Ahora, en cambio, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario como se dijo, lo que persigue es que la Ley de Presupuesto anual refleje una organización administrativa que, de ser modificada, se deba a un Decreto o a una ley, y no que sea aquella Ley anual la que la imponga o la establezca, como se hacía anteriormente²⁷.

Hay que tener en cuenta, entonces, todas estas normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario frente al problema de la potestad organizativa, por cuanto la creación de una organización no tendría mayor relevancia, si no hay, paralelamente, la previsión de recursos financieros para su funcionamiento.

Planteada en estos términos la ubicación de la organización administrativa dentro del complejo de la estructura del Estado, y la determinación en Venezuela de las potestades organizativas, es procedente analizar ahora, algunos principios o nociones generales que caracterizan a la organización administrativa.

2. LA EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS

El ordenamiento constitucional venezolano, como se ha visto, tradicionalmente ha establecido el principio de la separación de los Poderes, el cual, desde el punto de vista orgánico, puede decirse que es absoluto. La realidad política del país y la normativa constitucional, en efecto, muestran la existencia de tres grupos de órganos del Estado, independientes entre sí y con relativa autonomía en el ejercicio de sus funciones: en el ámbito nacional, las Cámaras Legislativas (Cámaras de Diputados y el Senado), los órganos del Ejecutivo Nacional y los Institutos Autónomos, y los Tribunales de la República; en el ámbito estatal, las Asambleas Legislativas y los órganos de los Ejecutivos Estadales (Gobernaciones) y en el ámbito municipal los Alcaldes y los Concejos Municipales. Es decir, a nivel nacional, estatal y municipal existe y ha existido una separación orgánica entre órganos legislativos, órganos ejecutivos y órganos judiciales, aun cuando estos últimos sólo existan a nivel

26. Véase lo expuesto en Comisión de Administración Pública (CAP), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo I, pp. 481 y ss., y 530 y ss.

27. La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario del 30-12-80, en este sentido, se apartó, con buen criterio del proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto elaborado en 1971, que pretendía legalizar las modificaciones a la organización administrativa por vía de la Ley anual de presupuesto. En su oportunidad, criticamos dicho proyecto: Véase, CAP, *Informe sobre la Reforma...*, cit., Tomo II, pp. 254 y 255 (en especial Nota N° 120) y pp. 347 y ss. (en especial Nota N° 5).

nacional. Paralelamente y en particular a nivel nacional, a esta triología orgánica, también la realidad constitucional nos muestra la aparición de los órganos con autonomía funcional, no integrados en la jerarquía de los tres clásicos poderes.

En todo caso, es claro, no sólo constitucional sino práctica y realmente, que a nivel nacional, al lado del Congreso y de los Tribunales de la República, existe todo un complejo orgánico que el lenguaje común y técnico identifica como Administración Pública, compuesto por Ministerios, Oficinas Presidenciales, Comisiones e Institutos Autónomos. Sin embargo, ese conjunto de órganos ejecutivos, que existe en la actualidad, es el resultado de un largo proceso de crecimiento desordenado a medida que las realidades económicas y sociales fueron planteando modificaciones a los fines del Estado, es decir, el resultado de un proceso de adaptación y acomodo del instrumento administrativo, a dichos fines. Ese proceso no sólo se puede apreciar a nivel de la Administración Central (Ministerios y Oficinas Presidenciales), sino de la Administración Descentralizada (Institutos Autónomos)²⁸ y de las Administraciones con autonomía funcional.

A. La evolución de la Administración Ministerial

Concentrándonos ahora en las estructuras de la Administración Central, y particularmente en la estructura ministerial que ha sido el pilar de la actuación del Estado en toda la historia administrativa de Venezuela hasta 1958, cuando comienzan a surgir las oficinas presidenciales, la evolución de la misma, marca claramente la transición de un Estado Liberal clásico y abstencionista, con fines de policía y administración general hasta 1863, pasando por un Estado liberal que se comienza a preocupar por "fomentar" diversas actividades de la vida del país hasta 1936, hacia un Estado Social de Derecho que comienza a intervenir en la vida económica y social, conformándola desde esa fecha hasta nuestros días.

a. Período 1811-1863

En el primer período hasta 1863, entre los hechos resaltantes de la evolución ministerial pueden destacarse los siguientes: en la Constitución de 1819, aparecen en el texto constitucional seis Secretarías con la posibilidad de que se agruparan dos o más de ellas en una: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra; Secretarías que en realidad correspondían a las funciones esenciales y clásicas necesarias para la existencia de todo

28. Véase Allan R. Brewer-Carías, "50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976", en R. J. Velázquez y otros, *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, Barcelona, 1979, pp. 662 y ss. Véase asimismo, Allan R. Brewer-Carías, "Evolución Institucional 1975-1989" en el libro de la Fundación Mendoza, *Venezuela Contemporánea*, Caracas, 1989, pp. 323 a 561.

Estado y, en particular del Estado Liberal-Burgués de Derecho que se crea a partir de 1811, a imagen y semejanza de los recién creados con posterioridad a la Revolución Francesa. Estas Secretarías se reducen a cinco, al no incluirse la Secretaría de Justicia en la enumeración del texto constitucional de 1821, y llegan a tres en la Constitución de 1830, al preverse las Secretarías de Interior y Justicia; de Hacienda; y de Guerra y Marina. Esta Constitución de 1830, es el último de los textos constitucionales venezolanos que incluyó la enumeración de las Secretarías o Despachos Ministeriales, pues en la Constitución de 1857, si bien se exigían cuatro Secretarías, no se les indicó competencias específicas, cuya determinación se dejó a la ley. Por ello, por Ley de 25 de mayo de 1857, se establecieron las cuatro Secretarías siguientes: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores e Instrucción Pública; Hacienda, y Guerra y Marina.

A partir del texto constitucional de 1858, se adopta la fórmula que con variantes menores, existe en la actualidad: el número y competencia de las Secretarías se deja a regulación legal. En 1862, en virtud de la Guerra Federal, el General Páez, entonces Presidente de la República, dispuso por Decreto la integración de las cuatro Secretarías del Despacho señaladas, en una Secretaría General, a la cual posteriormente dividió en cuatro Departamentos con idénticas denominaciones.

b. *Período 1863-1936*

En el año 1863, se produce el hecho más significativo de la evolución de la estructura ministerial durante todo el siglo pasado, con la creación, por Decreto de 25 de julio de 1863, del Ministerio de Fomento, elevándose entonces a cinco los Ministerios, a los cuales se les cambió el anterior nombre de Secretarías: Interior y Justicia; Fomento; Relaciones Exteriores; Hacienda; y Guerra y Marina.

Se abre así un segundo período hasta 1936, durante el cual la evolución de la estructura ministerial, se puede resumir así: el Ministerio del Interior y de Justicia, aun cuando a partir de 1874, cambia su denominación por la de Ministerio de Relaciones Interiores, permanece básicamente con sus mismas competencias. Lo mismo puede decirse de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. En cuanto al Ministerio de Hacienda, el hecho fundamental de su evolución lo constituye la creación separada de un Ministerio de Crédito Público en 1864, el que se refunde con aquél en 1892, para restablecerse de nuevo en 1898 y refundirse definitivamente en el Ministerio de Hacienda en 1899. En todo caso, el paso fundamental que se produce en la estructura ministerial, se origina evidentemente con la creación en 1863, del primero de los ministerios con competencia no tradicional, el Ministerio de Fomento, cuyo nombre sólo se cambia momentáneamente en 1898, por el de Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, del cual surgieron sucesivamente los siguientes otros Ministerios: en 1874, el Minis-

terio de Obras Públicas; en 1891, el Ministerio de Instrucción Pública; y en 1898, el Ministerio de Correos y Teléfonos con una duración muy pasajera.

En esta forma, en 1935 existían los siguientes siete Ministerios: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas e Instrucción Pública. Esta estructura de 1935, era sustancialmente la misma que existió en el último tercio del siglo pasado, la cual, hasta la muerte de J. V. Gómez, sólo sufrió una pequeña alteración: en 1891, el Ministerio de Instrucción Pública, y en 1898, el Ministerio de Correos y Teléfonos con una duración muy efímera.

c. *Período 1936-1976*

En 1936 se produce una nueva etapa en la evolución del Estado y la sociedad venezolana, que ya hemos referido, y se abre paso definitivamente a las bases de configuración del Estado Social de Derecho, que comienza no sólo a fomentar las actividades económicas y sociales, sino a prestar servicios y a conformar la realidad económica y social. Ello se traduce en la evolución ministerial posterior a 1936. En efecto, ese mismo año, el gobierno de transición crea el Ministerio de Comunicaciones con competencias que antes correspondían al Ministerio de Fomento; el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría se divide en dos: el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura que posteriormente, ese mismo año, adquiere el nombre de Ministerio de Agricultura y Cría; y se le cambia el nombre al Ministerio de Instrucción Pública, en Ministerio de Educación. En 1937, se crea el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones con la asignación al antiguo Ministerio de Comunicaciones de las competencias que tenía la Oficina Nacional del Trabajo adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores; y dicho Ministerio, en 1945, es dividido en dos: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comunicaciones. En 1950, el Estatuto de Ministerios creó el Ministerio de Justicia, con las competencias que en ese sector tenía el Ministerio de Relaciones Interiores; y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con competencias asignadas hasta ese momento al Ministerio de Fomento; y se le cambió el nombre al Ministerio de Guerra y Marina por el de Defensa. De acuerdo con este texto legal, en 1976, la estructura ministerial de Venezuela comprendía entonces los siguientes trece ministerios: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Trabajo, Comunicaciones, Fomento, Minas e Hidrocarburos, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Educación, Justicia, Hacienda y Defensa.

d. *Período a partir de 1976*

Ahora bien, a más de veinticinco años de dictado el Estatuto Orgánico de Ministerios, y definidos los fines del Estado en la Cons-

titución de 1961, resultaba evidente que la estructura ministerial de Venezuela de 1976, no había sido configurada para los fines del Estado que se desprenden de la Constitución de 1961, y mucho menos para un Estado Democrático y Social de Derecho como el que formalmente ésta regula, para asumir el reto del desarrollo en el último cuarto del siglo xx. Al contrario, dicha estructura, a través de un proceso de desgajamiento y agregación, si acaso respondía a las exigencias de la Venezuela de 1936, de 1950 o de 1961.

El Plan de Reforma Administrativa que presentamos en 1972, al Presidente Rafael Caldera²⁹, por ello, planteaba una completa reformulación de la estructura ministerial venezolana con vista, no sólo a su adaptación a las exigencias de la Venezuela moderna, sino para poder atender los requerimientos futuros previsibles para las próximas décadas. Dicho Plan de reforma no pudo ejecutarse en el período constitucional que concluyó en 1974, por las circunstancias políticas existentes, y si bien, aparentemente pareció haber sido abandonado por el nuevo gobierno a partir de 1974, sin embargo, fueron adoptados sus lineamientos generales, y a finales de 1976 (el 28 de diciembre), fue promulgada la Ley Orgánica de la Administración Central, que sustituyó al Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, reestructurando la Administración Ministerial con un criterio sectorial, más racional, con lo cual los 13 Ministerios de 1950, se elevaron a 17: Relaciones Interiores; Relaciones Exteriores; Defensa; Justicia; Hacienda; Fomento; Agricultura y Cría; Energía y Minas (sustituyó al Ministerio de Minas e Hidrocarburos); Educación; Sanidad y Asistencia Social; Trabajo; Transporte y Comunicaciones; Desarrollo Urbano; Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Secretaría de la Presidencia de la República; Información y Turismo, y de la Juventud.

En esta reforma ministerial de 1976, se eliminó el Ministerio de Obras Públicas, y las competencias que tenía atribuidas dieron lugar a los Ministerios de Transporte y Comunicaciones (junto con las del antiguo Ministerio de Comunicaciones); del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (junto con competencias anteriormente atribuidas al Ministerio de Agricultura y Cría); y del Desarrollo Urbano. En esa misma reforma se crearon tres nuevos Ministerios: el de Información y Turismo (con competencias atribuidas anteriormente a la Oficina Central de Información, que desapareció, y al Ministerio de Fomento); el de la Juventud; y el de la Secretaría de la Presidencia de la República (que implicó la desaparición de la Secretaría General de la Presidencia creada desde 1910)³⁰.

En esta forma, en 1977, la Administración Ministerial quedó organizada en los siguientes diecisiete Despachos Ministeriales: de

29. Véase Comisión de Administración Pública. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 vols: Caracas, 1972.

30. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, Caracas, 1980.

Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Justicia, de Hacienda, de Fomento, de Agricultura y Cría, de Energía y Minas, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, del Trabajo, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de la Secretaría de la Presidencia de la República, de Información y Turismo y de la Juventud.

Este esquema ministerial posteriormente fue ajustado para adaptarlo más al Plan Sectorial definido en 1972, eliminándose en 1984 el Ministerio de Información y Turismo, mediante la retransferencia del sector Turismo al Ministerio de Fomento, y reatribuyéndose las funciones de información a la Oficina Central de Información, que se restableció después de haber sido eliminada en 1976; y transformándose, en 1986, el Ministerio de la Juventud en Ministerio de la Familia³¹ para abarcar más completamente el sector de promoción y protección social que se había definido en 1972.

En consecuencia, a partir de 1987, la Administración Ministerial quedó estructurada con base en los siguientes dieciséis Despachos Ministeriales: de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Justicia, de Hacienda, de Fomento, de Agricultura y Cría, de Energía y Minas, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, del Trabajo, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de la Familia, y de la Secretaría de la Presidencia de la República.

Adicionalmente a los Despachos Ministeriales debe señalarse, que también se integra dentro de la Administración Central, la Procuraduría General de la República, como órgano dependiente del Presidente de la República, y que tiene a su cargo la asistencia y asesoría jurídica de la Administración Nacional. La Procuraduría General de la República tiene su antecedente legislativo remoto en la Ley de 1º de junio de 1894 sobre Procurador General de la Nación y a nivel constitucional, con su establecimiento en la Constitución de 1901 (Arts. 111 a 114).

Ahora bien, de acuerdo a la Constitución, los Ministros reunidos bajo la presidencia del Presidente de la República, forman el Consejo de Ministros. El funcionamiento del mismo también se perfeccionó durante la administración democrática. En efecto, en las propuestas de reforma administrativa de 1972, se propuso la creación de cuatro Comisiones Permanentes del Consejo de Ministros de acuerdo a los cuatro grupos de sectores de actividad pública definidos, presididas también por el Presidente de la República, las cuales, con los mismos poderes de decisión del Consejo de Ministros, permitieran a éste el cumplimiento adecuado de los fines derivados de su naturaleza de órgano orientador de la política nacional. Conforme a ello, en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, se previó la creación de los gabinetes sectoriales que han ve-

31. Véase la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central de 30-12-86, *Gaceta Oficial* N° 3.945, Extraordinario de 30-12-86.

nido funcionando desde entonces, para aligerar y preparar el trabajo del Consejo de Ministros.

B. Los organismos de la Presidencia

Otro cambio significativo que se ha operado en la Administración Central, a partir de finales de la década de los cincuenta y en particular, durante el período de la administración democrática, ha sido el proceso de organización de las funciones administrativas en oficinas no ministeriales, con lo cual la administración ministerial dejó de tener el monopolio de la Administración Central.

En efecto, en 1957 funcionaba la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República que puede considerarse como el antecedente directo de algunas de las oficinas presidenciales posteriores, así como de los programas de desarrollo de Guayana. En efecto, en 1958, se creó formalmente una oficina presidencial de carácter permanente, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan)³² y en ese mismo año, surgiría otra oficina presidencial que perduró hasta 1976, la Comisión de Administración Pública³³, eliminada ese año³⁴. Por otra parte, en 1970, se adscribió a la Presidencia de la República la Oficina Central de Personal³⁵; adscripción que ya tenía la Oficina Central de Información³⁶, con la cual en 1976, había cuatro oficinas presidenciales, pero con diversos rangos. Este año, sin embargo, en la Ley Orgánica de la Administración Central se eliminó la Comisión de Administración Pública y sus competencias se atribuyeron a la Oficina Central de Coordinación y Planificación; se eliminó la Oficina Central de Información y sus competencias se atribuyeron al Ministerio de Información y Turismo; se crearon dos nuevas oficinas presidenciales: la Oficina Central de Presupuesto con competencias antes atribuidas al Ministerio de Hacienda y la Oficina Central de Estadísticas e Informática con competencias antes atribuidas al Ministerio de Fomento³⁷. Posteriormente, con motivo de la eliminación del Ministerio de Información y Turismo en 1985, se restableció la Oficina Central de Información en la Presidencia de la República³⁸.

En relación a estos organismos de la Presidencia, en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional de 1972,

32. Véase Decreto N° 492 de 30-12-58 en *Gaceta Oficial* N° 25.850 de 30-12-58.

33. Véase Decreto N° 287 de 27-6-58 en *Gaceta Oficial* N° 25.694 de 27-6-58.

34. Véase artículo 47, ord. 13, de la Ley Orgánica de la Administración Central que asignó las funciones de la Comisión a Cordiplán, *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extraordinario de 28-12-76.

35. Véase la Ley de Carrera Administrativa de 3-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 1.428 Extraordinario de 4-9-70.

36. Véase por ejemplo Decreto N° 1.078 de 19-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 30.772 de 19-8-75.

37. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 28-12-76 en *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extraordinario de 28-12-76.

38. Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 5-8-85 en *Gaceta Oficial* N° 3.599, Extraordinario de 7-8-85.

se planteó su integración básicamente en dos Ministerios de la Presidencia cuya creación se propuso: el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia del cual dependerían la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Información, como órganos centrales de los sistemas de administración de personal y de comunicación pública; y el Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, del cual dependerían la Oficina Central de Planificación, la Oficina Central de Presupuesto, la Oficina Central de Estadística, la Oficina Central de Informática, y la Escuela Nacional de Administración Pública, como órganos centrales de los sistemas de planificación y reforma administrativa, de presupuesto, de estadística, de informática y de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos^{38 bis}. Estas propuestas se siguieron formalmente con la creación del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia en 1976³⁹, e informalmente con el nombramiento del Jefe de Cordiplán como Ministro de Estado en los períodos constitucionales 1974-1989⁴⁰.

C. Las Administraciones con Autonomía Funcional

Pero, indudablemente, la estructura de la Administración Pública en Venezuela no se ha quedado en las organizaciones ministeriales o en las oficinas presidenciales, sino que, sucesivamente, formando parte de la Administración Pública, se han ido creando y configurando diversos órganos con autonomía funcional: la llamada "administración contralora" atribuida a la Contraloría General de la República configurada como órgano auxiliar del Congreso, y creada en 1938⁴¹; la "administración electoral" atribuida al Consejo Supremo Electoral⁴²; la administración del Ministerio Público atribuida a la Fiscalía General de la República⁴³; el Consejo de la Judicatura, creado en 1970⁴⁴. El signo común de estas organizaciones, es que gozan de autonomía funcional respecto de todos los órganos del Estado (legislativos, ejecutivos o judiciales), correspondiendo además el nombramiento de sus directivos al Congreso en

38^{bis}. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Vol. I, pp. 217 y ss.

39. Artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

40. Decretos N° 3 de 12-3-74 en *Gaceta Oficial* N° 30.350 de 12-3-74 y N° 2 de 12-3-79 en *Gaceta Oficial* N° 31.694 de 12-3-79.

41. Véase, artículos 149 y ss., de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 15-7-38 en *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo IX. Caracas, 1943, pág. 780.

42. Véase artículos 40 y ss., Ley Orgánica del Sufragio de 22-8-88 en *Gaceta Oficial* N° 4.059, Extraordinario de 10-11-88.

43. Véase la Ley Orgánica del Ministerio Público de 16-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 1.434 Extraordinario de 16-9-70.

44. Véanse artículos 34 y 118 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-9-79 en *Gaceta Oficial* N° 1.376, Extraordinario de 17-2-70. Véase además, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 7 de octubre de 1988 en *Gaceta Oficial* N° 34.068, de la misma fecha.

el caso del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y de los miembros del Consejo Supremo Electoral; y a los tres Poderes del Estado en el caso de los miembros del Consejo de la Judicatura.

D. La evolución de la Administración descentralizada

Pero paralelamente al desarrollo y posterior estancamiento, hasta 1976, de la estructura ministerial, que configura el núcleo de la Administración Central del Estado Venezuela tampoco ha escapado al fenómeno universal de crecimiento generalmente inorgánico, de la Administración descentralizada, es decir, de los establecimientos públicos, particularmente, de los institutos autónomos y de las empresas del Estado. Este fenómeno, hasta cierto punto, puede considerarse como una característica de la transición del Estado liberal, tradicional abstencionista, al Estado Social de Derecho, pues éste, ante la incapacidad de su estructura tradicional ministerial para asumir los nuevos cometidos que las exigencias económicas y sociales le fueron planteando, optó por establecer una estructura administrativa paralela a la Administración Central: la Administración descentralizada.

Esta realidad incontestable e importantísima de la Administración descentralizada, cuyo desbordante crecimiento en Venezuela se ha producido en menos de cincuenta años, por supuesto que ha provocado la ruptura de los moldes y esquemas tradicionales de la Administración Pública y del Derecho administrativo. En efecto, la estructura ministerial, tan importante durante más de un siglo en Venezuela, comenzó a declinar a partir de la década de los años cincuenta, cuando se produce un verdadero florecimiento de la Administración descentralizada, lo cual se acentuó en la década de los setenta ⁴⁵.

Por otra parte, la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la Administración descentralizada, fue tan variada, que en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente de tipos diferentes de establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, que concurren con los Ministerios y muchas veces contra ellos, en la realización de los fines del Estado. Las formas de la actividad administrativa de acuerdo a los criterios comúnmente empleados en Derecho Administrativo, con el crecimiento de aquéllos, también han pasado de las actividades tradicionales de policía, fomento y servicio público, hacia las de gestión económica, en las cuales el Estado asume la realización directa de actividades tradicionales de policía, fomento y servicio público, hacia las de gestión económica, en las cuales el Estado asume la realización

45. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas, 1978; Juan Garrido Rovira, *Temas sobre la Administración Descentralizada*, Caracas, 1984; Jesús Caballero Ortiz, *Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1984; Jesús Caballero Ortiz, *Los Institutos Autónomos*, Caracas, 1985.

directa de actividades industriales o comerciales, con carácter de exclusividad o en concurrencia con los particulares.

a. *La descentralización en el Estado tradicional: 1928-1945*

Ahora bien, en Venezuela, el crecimiento de la Administración descentralizada mediante la creación de entes jurídicos separados de la estructura ministerial tradicional para la realización de los nuevos cometidos que el Estado ha ido asumiendo a todo lo largo de este siglo, se inició en 1928, luego de la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional con la creación del Banco Obrero (BO) y del Banco Agrícola y Pecuario (BAP); el primero como entidad financiera de construcción y administración de viviendas; y el segundo como entidad financiera y de fomento de la agricultura, la cría y la pesquería con funciones posteriores en el campo de la comercialización de productos agrícolas. Estos fueron los dos institutos autónomos creados en la década de los años veinte. En la década de los treinta, y particularmente, con posterioridad a la muerte de Gómez en 1935, el Gobierno de transición iniciado en 1936 dio un gran impulso a la creación de entidades descentralizantes, iniciándose así una política de intervención estatal en la vida económica y social, lo cual como se dijo, marca el inicio de la transformación del Estado Liberal tradicional en el Estado Social de Derecho de las últimas décadas. En efecto, en 1937, se creó la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), como instituto autónomo a cargo de la prestación del servicio de transporte aéreo en el interior del país. Ese mismo año se creó el Banco Industrial de Venezuela (BIV), cuya forma híbrida de establecimiento público de capital mixto con posibilidad de participación de capital privado, muestra la forma tímida como el Estado comenzó a intervenir en campos puramente económicos, como el que le correspondía a dicha institución bancaria. Dentro de la misma orientación, en 1938, se creó el Banco Central de Venezuela, también como establecimiento público de capital mixto, en el cual participaba el capital privado, cuyas funciones esenciales han sido realizar todo el control y regulación de los aspectos monetarios y crediticios del país. En el año 1938, se crearon dos instituciones fundamentales en el campo social: el Instituto Nacional de Higiene y el Consejo Venezolano del Niño (CVN). En 1940 se creó el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), aun cuando su funcionamiento comienza en 1944; y en 1943, se creó el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el cual absorbió, en 1958, al Instituto Autónomo de Abastecimiento de Agua para Margarita y Coche, creado ese mismo año. En 1943 se creó el Instituto Autónomo de la Ciudad Universitaria, que tuvo a su cargo la construcción de la sede de la Universidad Central de Venezuela, corporación autónoma que posteriormente absorbió sus funciones en 1958.

b. *La descentralización de la postguerra*

Después del golpe de Estado que llevó, en 1945, al Partido Acción Democrática (AD) al poder, se produjo el inicio de otro repentino incremento de la Administración descentralizada, debido a la vocación decididamente intervencionista del Gobierno en el campo económico y social. En esta forma, en 1946, se crearon seis institutos autónomos: el Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado, creado para asumir la administración de los ferrocarriles expropiados a las empresas inglesas y alemanas; el Patronato Nacional de Comedores Escolares, posteriormente absorbido por el Instituto Nacional de Nutrición; la Corporación Venezolana de Fomento, para estimular financieramente al desarrollo económico del país, liquidada a finales de la década de los ochenta; el Instituto Pro-Alimentación Popular y el Consejo Nacional de Universidades, posteriormente extinguidos como institutos autónomos. En 1947, se constituyó también como empresa del Estado el Centro Simón Bolívar, C.A. (CSB), que ha actuado como agencia de renovación urbana en el centro de Caracas; y se creó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales (IADAN), transformado posteriormente en empresa del Estado.

Con posterioridad a la caída del régimen democrático en 1948 y durante el período de la dictadura de Pérez Jiménez hasta 1958, se produjo un florecimiento inusitado de la Administración descentralizada, creándose en dicha década 17 organismos, como consecuencia del auge del petróleo y la demanda de nuevos servicios derivada del incremento de la población. En efecto, en 1948, se creó el Consejo de Bienestar Rural bajo la forma de asociación civil auspiciada por el Estado. En 1948, se creó el Instituto Nacional de Deportes, se transformó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en el Instituto Agrario Nacional y se constituyó el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento. Ese mismo año, las acciones sociales del Estado fueron reforzadas con la creación del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFAN), del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación (IPASME); del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; transformado décadas después en Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología; y el Instituto Nacional de Nutrición que posteriormente, en 1968, absorbió al Patronato Nacional de Comedores Escolares. Bajo la forma de sociedad anónima, se constituyeron, en 1950, la empresa Minas de Carbón de Lobatera, y en 1951, el Banco de Fomento Regional de los Andes. En 1952, se creó el Instituto Nacional de Canalizaciones, destinado fundamentalmente a facilitar la navegación en el río Orinoco y el Lago de Maracaibo. La Caja de Trabajo Penitenciario fue creada en 1953, para fomentar el trabajo en las cárceles y prisiones, y en ese mismo año se creó el Círculo de las Fuerzas Armadas. Como sociedad mercantil se constituyó la Transportadora Marítima Venezolana en 1953. El

año siguiente se creó el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, el cual se transformó, en 1959, en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Asimismo, ese año se creó el Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET) y el Estado adquirió la totalidad de las acciones de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), antes con capital mixto con participación de capital inglés. En 1955, se constituyó la Corporación Nacional de Hoteles y Turismos (CONAHOTU) y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), ambas como compañías anónimas de capital público, habiéndose transformado parte de la primera, en 1973, en un instituto autónomo: la Corporación Nacional de Turismo. En 1956, se crearon dos nuevos institutos autónomos: el Hospital Universitario de Caracas y el Instituto Venezolano de Petroquímica, y una compañía anónima: el Banco de Fomento Regional del Estado Zulia.

c. La descentralización en el Estado democrático

Con motivo de la caída del gobierno de Pérez Jiménez en 1958, el gobierno provisional durante ese año y el siguiente le dio impulso decisivo al crecimiento de la Administración descentralizada. En efecto, en 1958, se creó el Instituto Nacional de Hipódromos, el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, y la Universidad de Oriente. En ese mismo año se formó la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), la cual, al año siguiente, absorbió todas las empresas que en el campo de la distribución de energía eléctrica había constituido la Corporación Venezolana de Fomento. Esta Corporación, por otra parte, en 1959, constituyó la empresa Centrales Azucareros, C.A., a la cual se transfirieron diversos centrales de producción de azúcar. En ese mismo año se creó, como patrimonio autónomo, el Fondo Nacional del Café y Cacao y, como institutos autónomos, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

En la década de los sesenta, y a todo lo largo de la actuación de los gobiernos democráticos, el florecimiento de la Administración descentralizada no ha sido menos importante. En efecto, en 1960, se crearon el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCI-BA) luego transformado en Consejo Nacional de la Cultura (CONAC), la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) convertida en empresa del Estado luego de la nacionalización de la industria petrolera (1975), la Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación S.A. (VIASA), con participación del capital privado, y la Corporación Venezolana de GUAYANA (CVG). En 1961, se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Administración del Parque del Este, habiendo sido estos los últimos institutos creados durante este periodo conforme a las previsiones de la Constitución de 1953.

En efecto, al promulgarse la Constitución de 1961, se produjo una evidente disminución del crecimiento de la Administración descentralizada, pues al contrario de lo previsto en la Constitución de 1953, conforme a ella, el Poder Ejecutivo no puede crear, por sí solo, institutos autónomos, sino que éstos requieren, para su constitución, de una ley (artículo 230). Esta disposición limitativa, sin embargo, no redujo la política de descentralización que al nivel ejecutivo se venía desarrollando, y la misma se ejecutó a través de canales irregulares o distintos a los exigidos por la Constitución. En esta forma se recurrió a diversas figuras distintas del instituto autónomo para la descentralización, evitando la intervención del Parlamento: se apeló de nuevo a la figura del patrimonio autónomo, no prevista en la legislación venezolana al constituirse la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria; se recurrió a la forma jurídica de la fundación del derecho privado para constituir, en 1961, la Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO) y la Fundación para el desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN); en 1964, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO); en 1966, la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARIA); en 1969, la Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL); en 1975; la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, la Fundación Fondo Andrés Bello y la Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano; y en 1976, la Fundación Bicentenario de Simón Bolívar; se adoptó la forma jurídica de la asociación civil, también de derecho privado, para la constitución del Fondo de Desarrollo Algodonero en 1962, del Fondo de Desarrollo del Ajonjolí en 1964, y del Fondo de Desarrollo Frutícola en 1966; y se constituyeron bajo la forma de sociedades mercantiles, en 1962, la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios, C.A. (ADAGRO), como filial del Banco Agrícola y Pecuario; en 1964, las empresas CVG Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) y CVG Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA) como filiales de la Corporación Venezolana de Guayana; en 1965, el Banco de Fomento Regional de Coro, S.A.; en 1967, el Banco de Fomento Regional de Guayana, C.A.; la Empresa Venezolana de Nitrógeno, S.A. (NITROVEN) y la Empresa Nacional de Salinas (ENSAL), ambas como filiales del Instituto Venezolano de Petroquímica. En 1975, la Corporación Venezolana para la Industria Naval y en 1976 la Compañía Nacional de Reforestación. Con motivo de la nacionalización del hierro en 1975, se creó la empresa Ferrominera del Orinoco, C.A. y como consecuencia de la nacionalización petrolera se constituyó la empresa Petróleos de Venezuela, S.A. con todas sus filiales. Asimismo, en 1967, se constituyeron por el Ejecutivo Nacional, sin intervención parlamentaria, como universidades experimentales, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad de la Región Centro Occidental.

A partir de la mitad de los años setenta, en todo caso, cientos de empresas del Estado fueron creadas y se recurrió en muchísimas ocasiones a la figura de las Fundaciones del Estado para realizar tareas públicas.

La utilización de la forma jurídica del instituto autónomo, después de promulgada la Constitución de 1961, se reinició en 1964, con la creación de la Corporación de Los Andes y con la constitución formal del Banco de los Trabajadores, en 1966, con una forma jurídica híbrida, de sociedad anónima creada por ley. Ese mismo año de 1966 se creó el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo; en 1967, el Banco de Desarrollo Agropecuario; en 1968, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT); en 1970, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE); en 1971, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE); y en 1973, la Corporación Nacional de Turismo y el Instituto Nacional de Parques; todas como institutos autónomos, es decir, mediante ley del Congreso.

A partir de 1974, se crearon nuevos institutos autónomos: en 1974 la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y el Fondo de Inversiones de Venezuela; en 1975, el Fondo Nacional del Café, el Fondo Nacional del Cacao, el Instituto Nacional de Parques, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto Postal Telegráfico y el Consejo Nacional de la Cultura, en sustitución del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes. En 1974, se establecieron dos fondos, como especies de patrimonios autónomos: el Fondo de Crédito Industrial y el Fondo de Crédito Agrícola, habiéndose transformado este último, en 1976, en instituto autónomo. En 1975, por otra parte, los dos primeros institutos autónomos que se crearon en el país: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero, fueron transformados en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario y el Instituto Nacional de la Vivienda. En esa época, por otra parte, se produjo la primera "nacionalización" de servicios municipales y se creó el Instituto del Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas.

A partir de 1977 se crearon: el Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y Servicios de Biblioteca (1977); el Instituto Nacional de Puertos (1977); Instituto Nacional del Menor (1978) que sustituyó al Consejo Venezolano del Niño; Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (1978) que sustituyó al Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos; y el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (1985). Existen, además, varios institutos autónomos que han sido transformados: el Instituto Venezolano de Petroquímica se transformó en la empresa Petroquímica de Venezuela C.A. (Pequiven) (1977); la Corporación Venezolana del Petróleo se trans-

formó en compañía anónima, con la misma denominación (1975). Por otro lado, otros han sido eliminados y liquidados: la Corporación Venezolana de Fomento y la Corporación de Mercadeo Agrícola. Además, las Leyes de muchos institutos autónomos han sido objeto de reformas parciales, así la del Banco Industrial de Venezuela (1975); la del Instituto Nacional de Canalizaciones (1979); la del Instituto Nacional de Ferrocarriles (1981); la del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (1984); la de la Corporación de Desarrollo de Guayana (1985) y la del Instituto Nacional de Hipódromos (1985).

Es evidente que la creación en 60 años de más de 300 entidades descentralizadas, muchas de las cuales han sido desgajadas de la Administración Central ministerial, sin que dicho proceso haya obedecido a algún plan previo o se haya realizado con base en criterios preestablecidos, no sólo ha producido una desintegración del conjunto de la Administración Pública, originando innumerables problemas de coordinación y control, sino que ha afectado la autoridad y poder ministerial, tan importante dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo. Sin embargo, diversos esfuerzos se han realizado para la reorganización y regulación de la Administración Descentralizada⁴⁶, la parte más importante, sin duda, de la Administración Pública venezolana.

Por ejemplo, en las propuestas de reforma administrativa de 1972 se hizo un exhaustivo estudio de los institutos autónomos y demás establecimientos públicos y de las empresas del Estado, destacándose no sólo su situación, su desarrollo, sus diversas formas jurídicas y su importancia funcional y económica; sino, fundamentalmente, la deformación que había sufrido la Administración descentralizada y sus consecuencias. Entre estas últimas se destacaron las consecuencias administrativas derivadas de la inadecuada distribución de los programas entre los Ministerios y los entes descentralizados; de la adscripción incorrecta de algunos entes descentralizados; de la duplicidad y superposición de funciones entre ellos; y de la desintegración de la Administración descentralizada en el sistema de planificación. Con base en el análisis efectuado y aparte de las medidas de reforma adelantadas desde la promulgación, a inicios de 1970, del Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos⁴⁷, se formularon en el *Informe* una serie de propuestas de reforma guiadas por los siguientes criterios: la introducción de las formas jurídicas más apropiadas para las diversas entidades, destacándose la incorporación de la figura de patrimonio autónomo para eliminar muchos entes descentralizados; la sectorialización de la actividad de la Administración descentralizada, promoviendo la adecuada adscripción y su-

46. Véanse las referencias a los Proyectos de Ley desde 1960 en Allan R. Brewer-Carías, *El régimen de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, 1980, pp. 169 y ss.

47. Decreto N° 280 de 8-4-70 en *Gaceta Oficial* N° 29.190 de 14-4-70.

jeción programática de los entes respectivos al Ministerio eje del sector correspondiente; el fortalecimiento de la Administración Central (ministerial) en relación a los entes descentralizados; y el establecimiento de los medios de control más convenientes sobre los mismos. Sin embargo, en 1990 aún no se había logrado sancionar una Ley sobre la misma, y solamente, por vía de Decreto-Ley, en 1986, se estableció un régimen general para las Fundaciones y Asociaciones Civiles del Estado ⁴⁸.

d. *Las consecuencias de la descentralización*

Es evidente que la creación en casi 50 años de más de 300 entidades descentralizadas, muchas de las cuales han sido desgajadas de la Administración Central ministerial, sin que dicho proceso haya obedecido a algún plan previo o se haya realizado con base a criterios preestablecidos, no sólo ha producido una desintegración del conjunto de la Administración Pública, originando innumerables problemas de coordinación y control, sino que ha afectado la autoridad y poder ministerial, tan importante dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el crecimiento desbordante de la Administración descentralizada en Venezuela, y su importancia material y financiera, en aumento, han venido planteando innumerables problemas de orden jurídico, administrativo y político, que es necesario destacar para percibir el impacto que las instituciones que la componen han tenido en el contexto de la Administración Pública venezolana.

En primer lugar, es necesario destacar que la actividad administrativa realizada por vía descentralizada ha producido en medio siglo una transformación total respecto de las formas jurídicas utilizadas por el Estado para su acción. No sólo la noción de establecimiento público o personas jurídicas de carácter público se adoptan en nuestro ordenamiento jurídico, como entes estatales distintos de las personas públicas territoriales tradicionales (República, Estados y Municipios), fundamentalmente a través de la figura de los institutos autónomos, sino que el Estado convierte en práctica común la utilización, para la realización de sus fines, de formas típicas del derecho privado, como fundaciones, las sociedades mercantiles y las asociaciones civiles. Por otra parte, la misma figura de los establecimientos públicos, después de la evolución citada, no se identifica con los institutos autónomos, sino que aquélla es el género de las personas jurídicas de derecho público y éstos son una de sus especies: los establecimientos públicos institucionales. Además de ellos pueden ubicarse con claras distinciones, sobre todo en cuanto a la atenuación o eliminación del control de tutela de parte de la Administración Central, los establecimientos públicos de eco-

48. Decreto N° 401 de 14-12-84 reformado por Decreto N° 677 de 21-6-85, *Gaceta Oficial* N° 3.574, Extraordinario de 21-6-85.

nomía mixta o asociativos en los cuales la persona jurídica, aun siendo pública, adquiere forma societaria y en algunos casos admite la participación en su capital de los particulares, como era el caso del Banco Central de Venezuela antes de la reforma de su ley en 1975, que nacionalizó su capital; y los establecimientos públicos corporativos, en los cuales, una determinada comunidad o "corporación" se constituye sobre la esencia de la existencia de la persona pública, como es el caso de las Universidades Nacionales Autónomas. Esta variedad de formas jurídicas, no sólo ha producido una variedad de regímenes jurídicos a aplicar en cada caso, sino un innumerable catálogo de controles que, de aplicarse todos, se correría el riesgo de paralizar la actividad de la Administración descentralizada. En esta forma, un esfuerzo por racionalizar los controles que se deben ejercer sobre los distintos entes descentralizados fue la publicación del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de la Administración Descentralizada en 1970.

Por otra parte, desde el punto de vista administrativo, este crecimiento inorgánico de los entes descentralizados provocó una falta de integración de los referidos organismos en los adecuados sectores de actividad pública, y una gran ausencia de coordinación de sus actividades con las de la Administración Central. En efecto, si se observa la soña adscripción de los entes descentralizados a los despachos ministeriales actuales, puede apreciarse que en muchos casos existe una adscripción inadecuada a un Ministerio, que en ningún caso podría ser el que podría estar encargado de dirigir el sector. Esto sucedió, por ejemplo, con el Instituto de Comercio Exterior, el cual, a pesar de desarrollar sus actividades en el sector comercio estaba adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores; o con el Instituto Nacional de Canalizaciones, el cual, a pesar de realizar sus actividades en el sector transporte, estaba adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

En todo caso, la falta de institucionalización y definición precisa de los sectores en el ámbito ministerial, provocó, en varios casos, que la adscripción se hubiera hecho a cualquiera de los Ministerios interesados, y así sucedió con los diversos institutos autónomos adscritos al Ministerio de Obras Públicas; o a ninguno de ellos, adscribiéndose el ente, en algunos casos, a la Presidencia de la República, como sucedió con algunas de las Corporaciones de Desarrollo Regional, como la Corporación Venezolana de Guayana. Esto ha provocado, entre otras circunstancias, el recargo inadecuado en las labores del Presidente de la República, por lo que se ha optado por adscribir de hecho algunas de dichas instituciones a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, produciéndose en ella, entonces, una mezcla de actividades consultivas y ejecutivas muchas veces inconvenientes para las labores de planificación.

Por otra parte, la creación sistemática de instituciones autónomas durante las últimas décadas, para atender nuevas necesidades

colectivas o nuevos cometidos del Estado a medida que éste aumentaba su proceso intervencionista, ha provocado el que muchas actividades esenciales de la Administración hayan escapado, de hecho, al control ministerial, es decir, al control de los órganos directos del Presidente. En efecto, el proceso descentralizador funcional de los últimos años provocó que los entes descentralizados fueran asumiendo la realización de determinados programas de manera integral, desde la fijación de las políticas y objetivos y la planificación de la actividad, hasta la ejecución de las actividades administrativas necesarias para su realización. Esto originó que en relación a las actividades que se le encomendaron por ley, algunos institutos autónomos las hubieran realizado como si fueran un Ministerio, pero sin la orientación debida del Consejo de Ministros, al cual sus directivos no tenían normal acceso, y sin el riesgo de ser objeto de un voto de censura parlamentaria, reservado a los ministros. Esta independencia y autonomía provocó que en muchas ocasiones algunos institutos autónomos, no sólo tuvieran mucho más recursos financieros o presupuestarios que los que puede tener un Ministerio, sino con mucho mayor importancia, inclusive política. Por ejemplo, ¿quién duda de la mayor importancia política que el Instituto Agrario Nacional ha tenido en relación al Ministerio de Agricultura y Cría, o la mayor importancia administrativa que ha tenido la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) en relación al Ministerio de Transporte y Comunicaciones? En relación a esta última, es conveniente recordar que inclusive en las labores de planificación que por su naturaleza deberían estar en el Ministerio que actúe como eje del sector, la CANTV, en la década de los sesenta definió el Plan Nacional de Telecomunicaciones, en cuya formulación no tuvo ninguna intervención el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Este aspecto ha tenido por ejemplo gravísimas consecuencias en relación a la planificación sectorial: ésta, que debía realizarse con la participación de todos los organismos que operan en un sector, muchas veces se realizaba, no sólo sin la participación de algunos de los entes autónomos interesados en el sector, sino, muchas veces, por la desintegración administrativa del sector, sin la participación del Ministerio principalmente interesado, asumiendo la Oficina Central las funciones de planificación sectorial. Esto sucedió durante toda la década de los sesenta, por ejemplo, en el campo del sector agrícola, donde el plan era ignorado por los organismos del sector; siendo la crisis del sector agrícola patentizada en los primeros años de la década de los setenta la primera manifestación de la ausencia de coordinación no sólo con otros sectores de actividad pública, sino también intrasectorial.

Pero ciertamente, el problema administrativo no sólo ha surgido por la ausencia de participación de los entes descentralizados en la planificación sectorial, sino por la ejecución de las actividades dentro del sector, en forma parcelada. Tal como se ha señalado en otro lugar, "la situación que se plantea con respecto al sector agrí-

cola puede ilustrar las consecuencias de esta ausencia de integración. En efecto, en materia de reforma agraria se ha establecido una división de programas de la siguiente forma: corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría la asistencia técnica para el desarrollo agrícola, mientras que es el Instituto Agrario Nacional quien tiene a su cargo la dotación de tierras para la reforma agraria. Por su parte, correspondía al Banco Agrícola y Pecuario el otorgamiento de los créditos a los beneficiarios de dotaciones, y a la Corporación de Mercadeo Agrícola lo atinente a la comercialización de los productos. Este es un ejemplo típico de un programa que se cumple mediante la acción de diversos órganos públicos. Ahora bien, ocurre que las metas del plan en materia de reforma agraria se fijan en función del número de familias a las que puede dotar de tierras el Instituto Agrario Nacional, el cual es un ente descentralizado que ha venido disponiendo de considerables recursos. En esta forma, esta fijación de metas se ha hecho, en muchos casos, sin una consideración suficiente de las posibilidades de los demás órganos del sector, para prestar asistencia técnica o para otorgar créditos o asegurar la comercialización de los productos, todo lo cual impide alcanzar los objetivos del plan sectorial”⁴⁹.

Toda esta situación de desintegración sectorial de los entes descentralizados que operan en un sector, entre sí y con el Ministerio principalmente interesado en el mismo, provocó una duplicidad y superposición de actividades, consecuencia de la autonomía, algunas veces confundida, desde el punto de vista administrativo, con la autarquía, que ha llevado a los diversos organismos, aisladamente, a procurarse todos los elementos necesarios para la ejecución de sus actividades, sin tener una visión sectorial de las mismas. Esto ha sido particularmente evidente en la procura de elementos de infraestructura administrativa, como las que integran, por ejemplo, las actividades de información e informática.

Una reformulación del esquema, papel y ámbito de la Administración descentralizada, en vista de su situación actual, es indudablemente uno de los requerimientos esenciales para que la Administración Pública venezolana pudiera, en los próximos años, asumir un papel cada vez más activo en el proceso de desarrollo. Para ello, el concepto de sistema para la integración sectorial de los entes descentralizados, en nuestro criterio, juega un papel esencial. Sin embargo, y quizá esta ha sido una de las apreciaciones fundamentales que surge del análisis de la organización de la Administración Pública Nacional, la reestructuración de la Administración descentralizada no puede hacerse sin una reformulación sectorial de la Administración Central o ministerial; y viceversa, ésta no tendría mayor efectividad sin aquélla.

49. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

E. La evolución del régimen de los funcionarios públicos

En cuanto al régimen de los funcionarios públicos, puede decirse que el establecimiento de una normativa coherente aplicable a los mismos sólo se estableció en 1970 con la Ley de Carrera Administrativa. La regulación actual y protección de los funcionarios públicos, por tanto, no guarda ninguna relación con el precario régimen que existía hace dos décadas⁵⁰.

En efecto, en 1926, las únicas normas legales que regulaban el régimen de los funcionarios públicos estaban consagradas en la ley de 7 de junio de 1912 sobre Responsabilidad de Empleados Públicos, en la Ley de Juramento de 29 de mayo de 1917, en la Ley de Jubilación de Empleados de 29 de mayo de 1917 y en la Ley de Pensiones de 13 de julio de 1925. Con posterioridad, estas leyes continuaron en vigencia y sólo se reformaron la Ley de Juramento en 1945 y la Ley de Pensiones en 1928. La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en la reforma de 1938, incorporó a sus normas algunas disposiciones relativas a los funcionarios públicos y en particular, a los funcionarios de Hacienda, que aún permanecen en vigencia.

Las normas constitucionales venezolanas, sin embargo, tradicionalmente han recogido algunos principios fundamentales destinados a regular la actuación de los funcionarios públicos que han perdurado, hasta la fecha. En efecto, la Constitución de 1925 ya establecía expresamente los siguientes principios, repetidos en todas las Constituciones posteriores, inclusive en la de 1961: el principio de que el ejercicio del poder público acarrea responsabilidad individual de los funcionarios públicos, a lo que en la Constitución de 1961, se acumuló el principio de la responsabilidad de la Administración; el principio de la incompatibilidad en el desempeño a la vez de más de un destino público remunerado; el principio de que los funcionarios no pueden admitir cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sino con autorización del Senado; y el principio de que los funcionarios deben prestar juramento al tomar posesión de sus cargos.

Tradicionalmente las Constituciones anteriores a la de 1925 y las posteriores hasta la de 1936, incorporaron la incompatibilidad de que la autoridad militar y la civil fueran ejercidas simultáneamente por un mismo funcionario, con la sola excepción de las Constituciones gomecistas, como se vio, en que el Presidente de la República además ejercía el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional. Con posterioridad a la Constitución de 1931, se estableció que el Presidente de la República sería además, siempre, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, lo que se repite en las Constituciones posteriores incluyendo la vigente de 1961.

50. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público y la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971.

La Constitución de 1953, incorporó a la normativa constitucional la incompatibilidad expresa a los funcionarios públicos al servicio del Estado, para celebrar contrato alguno con él ni por sí ni por interpuestas personas, lo cual se amplió en el texto constitucional de 1961.

Pero, como se dijo, hasta 1970, salvo estas aisladas normas constitucionales y algunas normas legales, nada se reguló legalmente sobre el estatuto de los funcionarios públicos. La Constitución de 1947, ciertamente, exigió por primera vez, que "el Estado dictará un estatuto que rijas sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la Administración y las de ascenso, traslado, suspensión y retiro" (artículo 90). Sin embargo, esa normativa no llegó a dictarse.

En 1960, y con motivo de los estudios realizados por la Comisión de Administración Pública se dictó el Decreto número 394 de 14 de noviembre, mediante el cual se promulgó el "Reglamento de Administración de Personal de los Servidores del Gobierno Nacional" y a base del cual, durante toda la década de los años sesenta, se implantó en la Administración Pública Nacional, un moderno sistema de administración de personal, uniformándose las remuneraciones, las clasificaciones de cargos y los sistemas de ingreso y ascenso.

La Ley de Carrera Administrativa de 4 de septiembre de 1970 vino, así, a significar la culminación de un proceso de implantación del sistema de administración de personal, desarrollado en los años anteriores, dándole rango legal; y el establecimiento, además, por primera vez en Venezuela, de un estatuto aplicable a los funcionarios públicos mediante el establecimiento de derechos y deberes de los mismos. Este régimen, sin duda, en la tradicional situación de los funcionarios públicos, vino a configurarse como un avance de proposiciones sin precedentes. El proceso de consolidación del estatuto y derechos de los funcionarios públicos de carrera culminó en las reformas de la Ley de Carrera Administrativa de 1975, en las que se consagraron los derechos adquiridos de los funcionarios a las prestaciones por antigüedad y cesantía en los mismos términos que los consagrados en la Ley del Trabajo.

En materia de exigencia de responsabilidad de los funcionarios públicos por el propio Estado es de destacar, durante las últimas décadas, un proceso que se inicia con la confiscación de los bienes que formaban la sucesión de J. V. Gómez y de los altos funcionarios de su gobierno, acordada por el Congreso por acuerdo de 19 de agosto de 1936, a base de la reforma de la Constitución de ese mismo año que establecía la referida confiscación en el ordinal 2º de la Garantía Segunda del artículo 42 relativa a la propiedad. Los bienes confiscados pasaron a ser administrados conforme a lo previsto en la Ley de 15 de julio de 1939, la cual, posteriormente, por Ley de Administración y Disposición de los Bienes Restituidos de 21 de agosto de 1945, fue modificada y ampliada.

Con motivo de la Revolución de octubre de 1945, nuevas medidas confiscatorias de origen político contra funcionarios públicos fueron decretadas, creándose al efecto una comisión para determinar las presuntas personas incursoas en responsabilidad (Decretos números 6 y 54 de 22 de octubre y de 17 de noviembre de 1945) y posteriormente un Jurado de Responsabilidad Civil y Administrativa (Decreto número 64 de 27 de noviembre de 1947). Los bienes adjudicados al Estado por este Jurado pasaron posteriormente a ser administrados por el mismo Administrador de los Bienes Restituidos al Patrimonio Nacional por el acuerdo del Congreso de 19 de agosto de 1936.

Todas las actuaciones de estos organismos fueron aprobadas y reguladas posteriormente por el Decreto Legislativo sobre Recursos y Acciones en materia de responsabilidad administrativa de la Asamblea Nacional Constituyente de 24 de octubre de 1947.

Mediante decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno de diciembre de 1945, que los altos funcionarios públicos nacionales así como todos aquellos que manejasen bienes y dineros públicos, deberían realizar una declaración jurada de sus bienes, en forma autenticada, al iniciar sus funciones y al cesar en sus cargos. Este decreto fue derogado por la Ley contra el Enriquecimiento ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos dictada el 18 de octubre de 1948, y que no sólo ratificó la exigencia de la declaración jurada de bienes, sino que creó la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos. Esta ley, reformada posteriormente (1964), se aplicó masivamente, por primera vez, con motivo de la deposición de la dictadura militar de M. Pérez Jiménez, a partir de 1958, y en virtud de las disposiciones expresas y complementarias establecidas en la Disposición Transitoria Vigésima Primera de la Constitución de 1961.

En 1983 se dictó la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, que derogó dicha Ley contra el Enriquecimiento Ilícito, y en ésta se reguló coherentemente todo lo concerniente a la responsabilidad administrativa y penal de los funcionarios públicos⁵¹.

Debe mencionarse, por último, por su importancia en materia de la evolución del sistema jurídico aplicable a los funcionarios públicos, que en mayo de 1973 fue aprobada la Enmienda N° 1 de la Constitución, mediante la cual se estableció que no podían ser elegidos Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso, ni magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas.

51. Véase *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, Caracas, 1982.

II. PRINCIPIOS JURIDICOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El término Administración Pública, como hemos visto, puede ser definido desde el punto de vista de la actividad (punto de vista material), o desde el punto de vista orgánico, como el conjunto de órganos del Estado dispuestos para cumplir un determinado fin.

En esta forma, la Administración, configurada como un grupo de órganos dispuestos para un fin, implica el término organización, es decir, implica que esos órganos tienen que estar ordenados en una forma determinada para cumplir adecuadamente los fines que tiene el Estado. Así, organizar es ordenar, y en el caso de la organización administrativa, es ordenar un conjunto de órganos para el cumplimiento de los fines del Estado. En ese proceso de ordenación se incluyen, básicamente, las reglas o las normas que distribuyen las competencias y las atribuciones, y que regulan el funcionamiento de los órganos del Estado. Por ello, el principio de la competencia es esencial a toda organización. Pero además de este principio, la disposición de los órganos y sus atribuciones dentro de la organización administrativa responde a otra serie de principios jurídicos esenciales y generales: la jerarquía, la descentralización y la coordinación, sin los cuales puede decirse que no habría organización.

El presente capítulo está destinado al estudio de estos principios jurídicos de la Organización Administrativa¹.

1. LA COMPETENCIA

A. Noción

La competencia es la aptitud legal de los órganos de la Administración², o en otras palabras es el conjunto de facultades, de po-

1. En general, véase, José Antonio García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid, 1957; y *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., tomo II, vol. I, pp. 389 y ss.; y James O. Mooney, *Principios de Organización*, Madrid, 1958.

2. Véase lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en Sentencia de 28-1-64, en *Gaceta Oficial* N° 27.367 de 13-2-64, pp. 203-359 y sig. y en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de*

deres, y de atribuciones que le han sido legalmente asignados para actuar en sus relaciones con los otros órganos del Estado y con los particulares.

Ahora bien, utilizando elementos propios del Derecho Privado, la competencia vendría a ser la aptitud que tiene un órgano del Estado para actuar. Sin embargo, la competencia no solamente concede la facultad de actuar, sino que también constituye una obligación y un límite dentro del cual puede actuar el órgano. Por tanto, no sólo es atributiva de facultades sino también limitativa; tiene esa doble característica y por eso, la competencia, como concepto de Derecho Público, se distingue de la capacidad de Derecho Privado.

B. Competencia y capacidad

En todo caso, la competencia, aun cuando en la organización administrativa cumple una función similar a la capacidad de las personas jurídicas en el Derecho Privado, tiene notables diferencias con ésta.

En efecto, la competencia requiere texto expreso, es decir, debe estar expresamente prevista en la Constitución, en la Ley, en los reglamentos y demás fuentes de la legalidad o derivarse de alguno de los principios generales del Derecho Administrativo. Por tanto, la competencia no se presume³. Al contrario, la capacidad, en Derecho Privado es la regla, siendo las incapacidades la excepción, por lo que éstas son las que deben estar previstas expresamente en la Ley.

La necesidad de que la competencia esté expresamente prevista en la Ley implica, además, que el ejercicio de la misma deba justificarse siempre. Por ello, el funcionario, al dictar un acto, debe comenzar por indicar la norma atributiva de competencia.

Por otra parte, las Leyes que regulan la competencia, son de aquellas denominadas de orden público, lo que implica que no pueden relajarse ni derogarse por convenios entre particulares⁴, ni por voluntad del funcionario público a quien corresponde su ejercicio. En cambio, contractualmente puede renunciarse al ejercicio de de-

la Corte Suprema..., cit., tomo III, vol. I, Caracas, 1977, p. 197. Sobre la competencia véase, en general, Juan Colombo Campell, *La competencia*, Santiago de Chile, 1959; y Rafael A. Arnanz, *De la competencia*, Madrid, 1967.

Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, 1991, pp. 47 y ss.; texto que seguimos en esta parte

3. Tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la competencia "debe emerger del texto expreso de una regla de derecho, ya sea de la Constitución, la ley, el reglamento o la ordenanza". Véase la sentencia citada de 28-1-64, *Idem*. En igual sentido, véase la sentencia de la misma Sala de 11-8-65, en *Gaceta Oficial* N° 27.845 de 22-9-65, pp. 207-324; y en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...* cit., tomo III, vol. 1, p. 199.
4. Ar. 6 del Código Civil.

terminados derechos derivados de la capacidad en el campo privado: por ejemplo, a ejercer el comercio en determinada zona para evitar una competencia desleal.

En todo caso, es necesario tener en cuenta que las leyes que regulan la competencia pueden establecer una mayor o menor libertad en la apreciación de la oportunidad y conveniencia de la actuación administrativa, lo que da origen a la denominada actividad discrecional. Pero esta libertad en la forma de ejercer la competencia no elimina su carácter obligatorio, en cuanto a su ejercicio. La competencia, en efecto, no sólo otorga facultades al funcionario, sino que le impone una carga. El Director de la Administración del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, está obligado a liquidar los impuestos a quienes hayan hecho la declaración respectiva. Este funcionario no puede libremente decidir no liquidar esos impuestos. En el campo del Derecho Privado, en cambio, los derechos que le confieren la capacidad a los particulares, en general, son de ejercicio facultativo: nadie, por ejemplo, está obligado a comprar, a vender o a arrendar.

Por otra parte, la obligatoriedad de ejercicio de la competencia implica que ésta no puede libremente delegarse en un funcionario inferior; para ello es necesaria una autorización legal expresa.

Por último, es necesario señalar que la competencia es constitutiva del órgano que debe ejercitarla; forma parte integrante de él, por lo que éste no se concibe sin competencia. La competencia por tanto, es una noción esencial en la organización del Estado, y como consecuencia, de la Administración.

C. Clases de competencia

La competencia, puede enfocarse desde diversos ángulos⁵, dando origen a varias clasificaciones de la misma.

a. *La competencia en el ámbito de las funciones del Estado*

a'. *La separación orgánica de los poderes y la no coincidencia con la separación de funciones*

En el ámbito estatal, si analizamos las competencias genéricas del Estado, nos encontramos con el principio de la separación de poderes. En Venezuela, existe una separación orgánica de poderes que no coincide con una separación absoluta de funciones que estén atribuidas exclusivamente a dichos órganos.

En efecto, como postulado general de la aplicación del principio de la separación de poderes en el régimen constitucional venezolano, puede afirmarse que la "división del Poder" no coincide exactamente con la "separación de funciones". Por ello, no sólo en múltiples

5. Cfr. José A. García Trevijano-Fos, *Tratado...*, cit., tomo II, vol. 1. pp. 395 y ss.

oportunidades los órganos del Estado, además de sus "funciones propias" ejercen funciones que por su naturaleza deberían corresponder a otros órganos, sino que también en múltiples oportunidades la Constitución permite y admite la intervención o interferencia de unos órganos en las funciones propias de otros⁶.

En efecto, como se ha dicho, la separación de poderes ha de entenderse en el sistema venezolano, en primer lugar, como una separación orgánica entre los órganos del Poder Público; y en segundo lugar, como una asignación de funciones propias a cada uno de dichos órganos; pero nunca como una separación de funciones atribuidas con carácter exclusivo a los diversos órganos. Al contrario, además de sus funciones propias, los órganos del Estado realizan funciones que por su naturaleza son semejantes a las funciones asignadas a otros órganos. En otras palabras, mediante este principio se reserva a ciertos órganos el ejercer una función en una forma determinada (funciones propias), lo que no excluye la posibilidad de que otros órganos ejerzan esa función en otra forma.

En efecto, el Congreso tiene atribuida la función normativa y, en forma privativa, la sanción de leyes por las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores⁷ así como la emisión de actos privativos de dichas Cámaras⁸. Sin embargo, además del cumplimiento de la función normativa, el Congreso y las Cámaras Legislativas realizan funciones administrativas, por ejemplo, cuando imponen sanciones a quienes infringen los reglamentos internos de las Cámaras, cuando organizan su servicio de policía o cuando ejecutan su presupuesto de gastos⁹. Asimismo, las Cámaras ejercen funciones administrativas, cuando designan o remueven su personal administrativo excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, es decir, cuando realizan cualquier acto relativo a la administración de su personal. Por otra parte, también interviene el Senado en funciones jurisdiccionales cuando autoriza "por voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello"¹⁰. En estos casos, por supuesto, no podría verse violación alguna al principio de la separación de poderes, pues se trata de funciones de naturaleza distinta a las normativas que el ordenamiento jurídico permite realizar, pues en ningún dispositivo se indica que la función administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del Ejecutivo Nacional.

Por otra parte los órganos del Poder Judicial también pueden ejercer funciones administrativas. En efecto, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República tienen atribuida la función jurisdiccional y, en forma privativa, la adopción de decisiones

6. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Caracas, 1975, tomo I, *cit.*, pp. 373 y ss.

7. Art. 162 de la Constitución.

8. Arts. 150, 153 y 158 de la Constitución.

9. Art. 158, ords. 1º 3º, y 5º de la Constitución.

10. Art. 150 de la Constitución.

acerca de pretensiones procesales de una parte frente a otra, de nulidad de actos del poder público o de condena de carácter penal, con fuerza de cosa juzgada, jurisdiccionalmente, en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público¹¹. Sin embargo, además del cumplimiento de la función jurisdiccional los órganos judiciales realizan funciones administrativas, por ejemplo, al designar o remover los funcionarios administrativos de los tribunales, al dictar los reglamentos de organización o policía en determinados niveles, o al imponer sanciones administrativas o disciplinarias. En ninguno de estos casos podría verse usurpación alguna o violación del principio de la separación de poderes, pues no hay norma alguna de orden constitucional que reserve con exclusividad el ejercicio de la función administrativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

Por último, y así como los órganos legislativos y judiciales ejercen funciones administrativas, así también los órganos del Poder Ejecutivo realizan funciones normativas y jurisdiccionales. En efecto, el Presidente de la República, además de las funciones ejecutivas propias (funciones de gobierno y funciones administrativas), realiza funciones normativas no sólo al dictar decretos con valor de ley conforme a la Ley de Medidas Económicas de Urgencia respectiva¹², sino cuando crea normas de carácter general en el ordenamiento jurídico al ejercer la potestad reglamentaria¹³. Asimismo, los órganos ejecutivos también realizan, en ciertos casos, funciones jurisdiccionales aun cuando no de carácter judicial, cuando resuelven conflictos entre particulares, por ejemplo, en materia inquilinaria o de registro de la propiedad industrial. Dentro de estas funciones jurisdiccionales se incluirían, tal como lo ha dicho la Corte Suprema en varias de sus decisiones, por ejemplo las que realizan las Comisiones Tripartitas reguladas en la Ley Contra Despidos Injustificados.

b' *Delimitación negativa*

Pero si bien no hay funciones estatales atribuidas exclusivamente y en forma excluyente a los órganos estatales, sí puede decirse que, en ciertos casos, la Constitución reserva a los órganos el ejercicio de ciertas funciones en una *forma* determinada. El ejercicio de la función normativa mediante *leyes* corresponde exclusivamente a las Cámaras Legislativas; el ejercicio de la función de gobierno mediante *actos de gobierno* corresponde exclusivamente al Presidente de la República; y el ejercicio de la función jurisdiccional mediante *sentencias* corresponde exclusivamente a los Tribunales.

Por otra parte, hay ciertas materias de competencia reservada a ciertos órganos: la reserva legal, por ejemplo, consiste en ciertas materias cuya regulación se atribuye exclusivamente a las Cáma-

11. Art. 205 de la Constitución.

12. Art. 190, ord. 8º de la Constitución.

13. Art. 190, ord. 10º de la Constitución.

ras Legislativas mediante leyes. Esto sucede, entre otras materias, con el establecimiento de delitos y penas¹⁴; la creación de impuestos¹⁵; y la limitación a los derechos y garantías individuales¹⁶.

b. *La competencia en el ámbito ejecutivo:
Gobierno y Administración*

Otra forma de enfocar las clases de competencia es refiriéndola, en particular, al ámbito del Poder Ejecutivo. Analizando la Constitución se evidencia que en varios de sus artículos, se establece una diferenciación entre actividad de gobierno y actividad administrativa, por lo que el Poder Ejecutivo realiza dos actividades, y ejerce dos competencias: gobierno y administración. El artículo 21 cuando se refiere a los Estados, establece que el *gobierno y la administración* de cada Estado corresponde a un Gobernador. El artículo 27 dispone que la Ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, *gobierno y administración* de los Municipios. Cuando se analizan las atribuciones del Presidente, en el artículo 190, se observa claramente la diferencia entre actividades de gobierno y de administración; por ejemplo, dirigir las relaciones internacionales es una competencia propia de la actividad de gobierno; en cambio, administrar la Hacienda Pública es una competencia administrativa. Por otra parte, cuando se establecen los deberes del Presidente, el artículo 191 de la Constitución prevé que éste está obligado a presentar un mensaje anual al Congreso, de su gestión *política y administrativa*.

Por otra parte, a nivel nacional puede identificarse la actividad de gobierno como localizada a nivel de los órganos superiores del Poder Ejecutivo: se puede decir que es un órgano con competencia política, el Presidente de la República actuando solo o en Consejo de Ministros; y la actividad administrativa está situada en esos mismos órganos y en otros órganos ejecutivos (Ministerios, por ejemplo) quienes, por supuesto, ejercen competencias administrativas.

c. *La competencia en la Administración Pública*

Otra forma de enfocar las clases de competencia es en la propia Administración Pública y en el conjunto de órganos que la conforman. Interesa, aquí, analizar la forma como está asignada la competencia, la cual puede venir dada por diversos factores. Por otra parte, analizaremos también los tipos de competencia en la Administración Pública.

14. Art. 60 ord. 2º de la Constitución.

15. Art. 224 de la Constitución.

16. Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Las garantías constitucionales de los derechos del hombre*, Caracas, 1976.

a'. *Factores que condicionan la competencia*

a". *La materia*

La asignación de competencias por razón de la materia constituye la forma normal de su determinación. La materia es el contenido propiamente dicho de la competencia, determinado por el conjunto de actividades, funciones o tareas que la Ley asigna a un órgano del Estado. La materia, pues, define la competencia: el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, por ejemplo, es competente, por la materia, en el campo de la protección de la salud.

b". *El territorio*

La materia sobre la cual se va a ejercer la competencia está circunscrita a un ámbito territorial determinado. En los órganos nacionales, la competencia se ejerce en todo el territorio nacional. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, su competencia abarca todo el territorio nacional; y las divisiones de dicho Ministerio a nivel regional o territorial tienen un ámbito territorial específico. Los Municipios, en cambio, tienen un ámbito reducido para el ejercicio de sus competencias locales, el del territorio del Municipio.

c". *El grado*

El grado está determinado por la posición que ocupan en la jerarquía administrativa los diversos órganos del Estado. La organización de la Administración Pública y ministerial en Venezuela, es vertical y piramidal. En cada nivel jerárquico hay una serie de competencias atribuidas, lo que implica que no puede un inferior asumir competencias que le sean asignadas al superior, ni viceversa. El grado que se ocupa en la jerarquía, condiciona el ámbito de competencia que se puede ejercer en una materia determinada.

d". *El tiempo*

El tiempo también es un factor influyente, pues las competencias pueden ser de ejercicio temporal; por ejemplo, las potestades de control en la época de veda (prohibición de caza) de determinadas especies de animales. Siempre hay competencia por la materia, lo variable es el tiempo, el territorio y grado en la jerarquía.

b'. *Tipos de competencia en la Administración Pública*

a". *Necesaria y Eventual*

La competencia necesaria es la asignada normal y obligatoriamente a un órgano del Estado, conforme a las competencias definidas por la ley. Pero un funcionario puede ejercer una suplencia de otro, y en este caso, ejerce una competencia en forma eventual. La

policía municipal tiene competencia necesaria en el campo del mantenimiento del orden público, pero la Guardia Nacional, eventualmente, puede ser llamada a cooperar y ejercer esta competencia como coadyuvante de la autoridad civil¹⁷.

b". *Interna y Externa*

Otra clasificación de la competencia se refiere a la interna y a la externa. Si el ejercicio de la competencia tiene relevancia para los particulares, sería una competencia externa, que es normal en el ámbito administrativo. Esta se contrapone a la competencia interna, cuyo ejercicio no afecta a los particulares, sino que se concreta, sólo, al interior de la Administración. Hay órganos con sólo competencias internas, que no tienen relación con los administrados, como por ejemplo, los órganos consultivos internos y entre ellos, en general las consultorías jurídicas.

c". *Propia y Conjunta*

La competencia es propia cuando sólo está asignada a un órgano administrativo. Otro tipo de competencia es la conjunta, y se produce cuando para ejercerla, es necesario que dos o más órganos o funcionarios actúen conjuntamente. Esto es frecuente en ciertas decisiones intersectoriales, es decir, que afectan a diversos sectores de actividad pública. Normalmente, por ejemplo, ciertas medidas de política de precios en agricultura deben ser adoptadas, conjuntamente, por el Ministerio de Agricultura y Cría y por el Ministerio de Fomento.

d". *General y Especial*

Otra distinción de la competencia es la que establece la diferencia entre competencia general y especial. La competencia general existe cuando se atribuye a un órgano competencia en diversas materias, y es propia de los entes territoriales. Por ejemplo el Alcalde tiene competencia general. En otro sentido, la competencia especial se identifica dentro de cada uno de los órganos. Dentro de las Gobernaciones de Estado, por ejemplo, hay direcciones con competencia especial, pero a la cabeza de esos órganos está el Gobernador de Estado, quien tiene competencia general. Esta competencia general se encuentra ubicada en la jerarquía de los órganos descentralizados territorialmente (Gobernación, Alcaldes).

En la descentralización funcional, los institutos autónomos, por esencia, tienen competencia especial, por lo que la descentralización funcional normalmente va ligada a la especialización.

17. Véase por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto N° 349 de la Junta de Gobierno sobre Funciones de las Fuerzas Armadas Nacionales, en *Gaceta Oficial* N° 22.041 de 22-6-46.

e". *Exclusiva y Concurrente*

Otra forma de clasificar la competencia es en exclusiva o concurrente, cuando es atribuida a un órgano en la escala administrativa o a varios. Por ejemplo, el Director de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social tiene asignada la competencia en forma exclusiva. Sin embargo, la exclusividad no implica que el ejercicio de la competencia no pueda ser revisado por el superior. Lo exclusivo no quiere decir excluyente. Pero puede darse el caso de que la competencia sea exclusiva y excluyente; por ejemplo, el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento tiene competencia para regular los alquileres y sus actos no pueden ser revisados por el Ministro de Fomento: la única forma de revisar esos actos es por vía judicial (Tribunal de Inquilinato). La competencia de este funcionario es exclusiva y excluyente, toda vez que sus actos no pueden ser revisados por el superior jerárquico.

Se contraponen la forma exclusiva de atribución de la competencia con la forma concurrente, con base en la cual se distribuye la competencia entre varios órganos; sucede, por ejemplo, en la descentralización territorial, donde hay competencias que corresponden al Poder Nacional, Estatal, Municipal. Por ejemplo, el artículo 136, ordinal 5º de la Constitución establece que corresponde al Poder Nacional, los servicios de identificación y de *policía nacional*; el artículo 134, dispone que los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de *policía* de acuerdo con la ley; el artículo 17 señala que es de la competencia de los Estados, la organización de la *policía urbana y rural* y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; y el artículo 30, establece como competencia municipal lo relativo a la *policía municipal*.

Por tanto, un típico supuesto de competencia concurrente es el de la policía, distribuida en los tres niveles territoriales: nacional, estatal y municipal.

D. **Las características de la competencia**

La competencia en el ordenamiento venezolano tiene características importantes:

a. *La obligatoriedad e improrrogabilidad*

La competencia no puede renunciarse; no admite relajamiento por parte del funcionario público ni restricciones voluntarias. El funcionario no puede renunciar a ejercerla. Es de ejercicio obligatorio, aunque la ley en ciertos casos dé cierto margen de apreciación de las circunstancias de hecho, en el supuesto de la actividad discrecional.

En efecto, cuando se dice que la competencia es de ejercicio obligatorio, es necesario distinguir entre administración reglada y po-

der discrecional. Por ejemplo, en materia tributaria cuando se dice que, producido un hecho generador de impuesto, la Administración que, producido un hecho generador de impuesto, la administración fiscal está obligada a liquidar el impuesto, y si no es pagado, la Administración tiene la obligación de cobrarlo, no pudiendo el funcionario perdonar el pago, salvo en casos expresamente previstos en la ley. Esta es una actividad reglada.

Por tanto, cuando se dice que la competencia es irrenunciable, hay que distinguir el tipo de competencia: si es de carácter reglado la obligatoriedad y la irrenunciabilidad es absoluta, pero si es discrecional, la ley le da mayor libertad de apreciación al funcionario para ejercerla, y depende de su apreciación, el ejercicio de la misma.

La obligatoriedad de la competencia, por otra parte, implica la improrrogabilidad, por lo que no puede libremente delegarse su ejercicio, salvo autorización expresa de la norma atributiva de la misma.

b. *La asignación formal en actos jurídicos*

La asignación de competencias normalmente se produce mediante actos de efectos generales, es decir, que tengan carácter normativo: así, la Constitución es la primera fuente de competencia en todos los niveles del Estado. Por otra parte, la Ley Orgánica y las leyes ordinarias son otras de las fuentes de competencias. Pero éstas no podrían incluir todas las competencias de todos los órganos del Estado. Por eso se complementan por disposiciones reglamentarias y administrativas.

En efecto, la ley no puede agotar la atribución de competencia a todos los órganos administrativos, por lo que normalmente remite a actos administrativos para completar la asignación. Por ejemplo, en los artículos 24 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Central se atribuye competencia a los diversos Ministerios, pero ella no puede agotar toda la distribución a nivel orgánico. Por ello, remite a los reglamentos orgánicos para una mayor especificación sobre las direcciones, departamentos y divisiones, y sus competencias específicas. De allí que, además de la ley, sea necesario un acto distinto, un Decreto o una Resolución por parte del Ministro, para determinar la competencia en los niveles inferiores.

También puede haber asignación de competencia en actos de efectos particulares. Por ejemplo, en el caso de un Ministro, cuando delega el ejercicio de una atribución en un funcionario inferior. El acto de delegación es la fuente inmediata de la competencia del inferior.

En conclusión, debe señalarse que las normas legales superiores (la Constitución y las leyes) no pueden definir y atribuir todos los niveles de competencia, y normalmente se establece un sistema jerarquizado de fuentes para la asignación de competencias: Consti-

tución, leyes, reglamentos orgánicos, resoluciones ministeriales, y actos administrativos de efectos particulares.

Otro punto de interés en la regulación de la competencia en el ordenamiento venezolano es la presunción de su asignación al superior jerárquico. Por ejemplo, el acto de expulsión de un extranjero, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central, corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores. Por ello, en ese Ministerio salvo disposición específica, se presume que la competencia corresponde al Ministro. La ley o el Reglamento pueden regular el ejercicio de esa competencia por la Dirección General Sectorial de Identificación y Control de Extranjeros, en cuyo caso la presunción estaría en ese nivel¹⁸.

En la organización ministerial puede decirse que, en general, hay una presunción de competencia a favor del órgano que tenga asignada la materia. También puede tratarse de una presunción que tenga en cuenta, además de la materia, el territorio: si el problema de identificación y extranjería se presenta en Maracaibo, el órgano competente sería el que además de competente por razón de la materia (que forme parte de la Dirección de Identificación y Extranjería) esté situado en Maracaibo (territorio) o en la región zuliana.

c. *La regulación de la resolución de los conflictos de competencia*

Otra característica de la competencia es la previsión o regulación de los conflictos de competencia que puedan presentarse entre varios de los órganos que se consideren competentes en una misma materia. Dentro de la organización ministerial venezolana, por ejemplo, si el conflicto se plantea en el seno de un Ministerio, corresponde al Ministro la resolución del conflicto de acuerdo al artículo 20, ordinal 21 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Pero si el conflicto es externo, esto es, entre Ministerios, o entre un Ministerio y un instituto autónomo, o entre autoridades nacionales, estatales y municipales, la resolución del problema varía.

Los conflictos de competencia entre los órganos de los tres niveles del Poder Público deben ser resueltos por la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo establecido en el artículo 215, ordinal 8º de la Constitución. Esta atribución de competencia también se encuentra en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el ordinal 13 del artículo 42.

Ahora, si el problema es entre diversos Ministerios o entre otros órganos de la Administración Pública, no hay en la Ley Orgánica de la Administración Central ninguna norma que atribuya, por ejemplo, directamente al Presidente, la resolución del problema planteado. Sin embargo, se entiende que ésta sería una competen-

18. Véase el artículo 7 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Interiores dictado por Decreto N° 2.075 de 22-3-77, en *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extr. de 22-3-77.

cia normal y está implícita por cuanto que es una competencia político-administrativa, que tiene como Jefe del Ejecutivo Nacional, que no necesita estar expresa, y que podría ejercerse, inclusive, mediante instrucciones presidenciales¹⁹.

Sin embargo, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se atribuye competencia a la Corte en el artículo 42, ordinal 22 para dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas o administrativas, de una misma o diferentes jurisdicciones, con motivo de sus funciones, por lo que de no ser resuelto el conflicto por el Presidente de la República habría que acudir a la Corte.

E. La desviación de la competencia

Una de las características de la competencia, tal como se señaló, es su irrenunciabilidad e improrrogabilidad. Esto significa que el órgano al cual se le atribuye la competencia está obligado a ejercerla y éste no puede libremente desprenderse de la competencia o delegarla en un inferior. Tampoco puede un funcionario superior, libremente, asumir la competencia de un inferior (avocación). Ambas figuras requieren texto legal expreso que las prevea y autorice.

a. *La delegación de atribuciones*

a'. *Noción*

Por primera vez en Venezuela se ha previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, la desviación de competencia a través de la *delegación de atribuciones*, esto es, mediante la transferencia del ejercicio de determinadas competencias que un superior jerárquico puede hacer en un funcionario inferior²⁰. En efecto, el artículo 20, ordinal 25 de la Ley Orgánica de la Administración Central establece como atribución común a todos los Ministros, "delegar atribuciones en el Director General del Ministerio o en los Directores Generales".

En todo caso, hay que tener presente que la norma trae otra expresión, relativa a la *delegación de firma* en los directores o directores sectoriales y de éstos en cualquier otro funcionario. Es necesario, por tanto, distinguir la delegación de firma de la delegación de atribuciones.

-
19. Art. 181 de la Constitución. La primera instrucción presidencial dictada en las últimas décadas fue la Instrucción RA-1 de 13-5-70, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales de la reforma administrativa en la Administración Pública Nacional, en *Gaceta Oficial* N° 1.399, Extr. de 13-5-70. Con posterioridad ha sido utilizada frecuentemente.
20. Sobre la delegación administrativa en general, véase Juan Luis de la Vallina y Celarde, *Transferencia de Funciones Administrativas*, Madrid, 1964.

b'. *Diferencias entre la delegación de atribuciones y la delegación de firmas*

La delegación de firma, en realidad, no es una verdadera desviación de competencia, ya que con ella, el funcionario superior sigue siendo responsable de la decisión y de la competencia.

En cambio, en la delegación de atribuciones, la competencia y la responsabilidad que acompaña su ejercicio, se transfiere al órgano inferior delegado. Este funcionario, cuando decide, lo hace a nombre propio; lo que no sucede en la delegación de firma: en este caso, la decisión no se tiene como decisión del inferior, sino como del funcionario superior.

El Decreto Presidencial N° 140 del 17 de septiembre de 1969, sobre Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, como norma reglamentaria, continúa vigente y establece el sentido de la delegación de firma²¹. La nueva institución de la delegación de atribuciones, no está aún reglamentada. Fue establecida por la Ley Orgánica de la Administración Central e implica la transferencia de competencia a funcionarios inferiores, y la adopción de decisiones por éstos, con la posibilidad de que dichos actos sean revisados por el superior delegante.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República previó una figura que podría prestarse a confusión en cuanto a si se trata de delegación de firma o de una delegación de atribuciones.

En efecto, en su Artículo 16, dicha ley establece lo siguiente:

“Artículo 16. El Contralor podrá delegar en funcionarios de la Contraloría el ejercicio de determinadas atribuciones. Los actos cumplidos por los delegatarios producirán efectos como si hubiesen sido adoptados por el Contralor y, en consecuencia, contra ellos no se admitirá recurso jerárquico. Los delegatarios no podrán subdelegar. La delegación aquí prevista, al igual que su revocatoria, surtirán efectos desde la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial*”.

Aparentemente, según este artículo, se trata de una delegación de atribuciones, pero al final del mismo se observa que la figura establecida es la delegación de firma, al tenerse las decisiones del delegado como si fueran del Contralor, y no admitirse recurso jerárquico contra las decisiones del delegado²².

21. Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.025 de 18-9-69.

22. Este es el sentido del citado Reglamento de delegación de firma de 1969, al establecer en su artículo 4° lo siguiente: “Los actos y documentos que se firmen por delegación del Ministro se considerarán emanados de éste a los efectos de agotar la vía administrativa”. Por otra parte, ese es el sentido de la sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Político-Administrativa de 14-4-37, en la cual se señaló lo siguiente: “la delegación en el campo del Derecho Público Interno supone forzosamente en quien la hace, el derecho de ejercer la función constitucional o legal delegada; ello no puede asumir, ni asume, el carácter de un permiso o consentimiento dado por el delegado al delegatario, sino el que en la realidad jurídica le corresponde, o sea, el de una transmisión constitutiva del ejer-

En todo caso, tanto la delegación de firma como la de atribuciones, no pueden subdelegarse. Por otra parte, la delegación generalmente es de carácter temporal, vinculada o no a la persona titular del órgano, para la emisión de actos concretos y particulares.

c'. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa

Debe establecerse también la diferencia entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa. La desconcentración es otra forma de distribución de competencias, pero a diferencia de la delegación, la desconcentración es una distribución de competencias en forma permanente y abstracta, atribuida siempre al órgano y no al titular del cargo ²³.

Hay un típico ejemplo de desconcentración administrativa en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República donde se establece:

“Artículo 12. Corresponde al Contralor:

“Ordinal 1º *Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las direcciones y demás dependencias de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta Ley*”.

“Artículo 14. La Contraloría tendrá los servicios técnicos y administrativos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; en el *reglamento interno que dictará el Contralor* se determinarán las direcciones, divisiones, departamentos, oficinas y servicios, de conformidad con esta Ley. Dicho reglamento y sus modificaciones deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial*”.

Conforme a estas normas, el Contralor tiene potestad organizativa y por tanto, de asignar y distribuir la competencia ²⁴. En esta

cicio de los derechos o facultades que, originaria o derivadamente residen en una persona o autoridad, hecha por ésta a otra que no está investida de ellos. El delegatario no actúa, pues, en derecho propio, ni por su propia autoridad, sino que, en la medida en que le es transferida la función, ejerce un mandato público por y para su mandante, y en consecuencia, los actos cumplidos por aquél, se reputan como realizados por el comitente mismo”. Véase en *Memoria 1938*, p. 196. Véase también en Allan R. Brewer-Carias, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, tomo III, vol. I, p. 149.

23. Véase, en general Juan Luis de la Vallina Velarde. “La desconcentración administrativa”, en *Revista de Administración Pública* N° 35, Madrid, 1961, pp. 75 a 138.

24. En tal sentido el Contralor ha dictado el Reglamento Interno y las Resoluciones Organizativas de las diferentes Direcciones del Organismo. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.735, Extraordinario de 30-4-75. El artículo 54 del Reglamento Interno de la Contraloría, en tal sentido establece, que “El Contralor podrá delegar en funcionarios de la Contraloría el ejercicio de determinadas atribuciones, *sin perjuicio de la distribución de funciones y asignación de competencias establecidas en este Reglamento y en las Resoluciones Organizativas*”.

forma no hay duda de que es una función del Contralor distribuir la competencia en la Contraloría, con carácter permanente y abstracto a los diversos órganos de esa institución. En estos casos, la desconcentración administrativa tiene el mismo efecto que la delegación de atribuciones, en el sentido de que la decisión que se adopte por el inferior, se hace bajo la responsabilidad del funcionario de dicho órgano inferior. El acto dictado por éste, por tanto, sí es recurrible por vía jerárquica ante el superior, ya que es una decisión propia y no tomada a nombre de otro²⁵. En este aspecto coinciden la desconcentración administrativa y la delegación de atribuciones.

d'. *Las formas de distribución de la competencia*

Por tanto, hay que concluir en que hay varias formas de distribución de las competencias dentro de los diversos niveles jerárquicos:

a". *La delegación*

Una forma de distribución de competencia es la delegación de atribuciones que puede realizar el superior. En este caso, por ejemplo, el Ministro está autorizado, por ley, a delegar atribuciones en sus Directores Generales. Normalmente, esta delegación está vinculada a la persona titular del órgano delegado y no al órgano mismo, ya que es un acto de confianza; pero puede ser realizada directamente al órgano, independientemente de quien sea el titular.

b". *La desconcentración funcional*

Otra forma de distribución de la competencia, pero esta vez permanente, general y abstracta es la desconcentración administrativa, la cual puede ser de dos tipos: funcional y territorial.

En primer lugar, la desconcentración funcional, tipificada por el supuesto señalado de la Contraloría. La Ley ha permitido al Contralor distribuir la competencia en los órganos internos de la Contraloría, y esa distribución de competencias, permanente y abstracta, es funcional, porque se hace por funciones y atribuciones.

c". *La desconcentración regional (territorial)*

En segundo lugar, la desconcentración regional, que se produce cuando determinado Ministerio tiene, a nivel de cada una de las regiones del país, una Dirección Regional. Puede haber desconcentración de competencias en esas direcciones en forma permanente y abstracta. No podrá haber distribución de competencia por vía de delegación de atribuciones a esos niveles, por no permitirlo la ley.

25. Véase en tal sentido lo dispuesto en el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dictado por Decreto N° 2.520 de 30-12-77, en *Gaceta Oficial* N° 2.119, Extraordinario de 30-12-77.

Puede decirse que la desconcentración regional es una política gubernamental desde que se dictó el primer Reglamento de Regionalización Administrativa, en 1969²⁶. A partir de esa fecha se viene planteando la necesidad de desconcentrar regionalmente a la Administración Pública. El último Reglamento de Regionalización Administrativa dictado por Decreto 3.128 del 6 de marzo de 1979²⁷, hablaba de la desconcentración regional de la Administración Pública Nacional utilizando el término preciso desde el punto de vista administrativo: desconcentración a nivel regional de la competencia de la Administración Central²⁸. Para esa desconcentración regional se preveían varias exigencias en el Reglamento, y entre ellas, ante todo, la necesidad de uniformar las zonas de acción de los diversos Ministerios, es decir, que cada Ministerio debía identificar nueve áreas de acción regional y al identificarlas debía designar nueve directores regionales.

Otra exigencia era la establecida en el artículo 29 de dicho Decreto, con base en la cual la desconcentración regional debía hacerse con criterio sectorial. Esta orientación parecía ser política de interés en el Gobierno, según podía observarse del contenido del Instructivo N° 27 del 4 de enero de 1977, que el Presidente de la República dirigió a los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, incitando a la desconcentración de actividades a nivel regional y a la coordinación y organización de las unidades regionales en forma adecuada²⁹.

Debe destacarse, por último, la exhortación que hace la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989³⁰ al Ejecutivo Nacional de impulsar la desconcentración de funciones dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la transferencia de competencias.

b. *La avocación*

Aparte de la delegación, otra forma de desviación de la competencia, es la avocación, esto es, la posibilidad que puede tener el superior jerárquico de asumir la competencia que corresponde al inferior. En principio, no hay posibilidad de la avocación, a menos que esté expresamente prevista en la ley. Ahora bien, sobre el particular debemos plantearnos algunas dudas:

26. Véase lo señalado en Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela, cit.*, pp. 431 y ss.

27. Véase en *Gaceta Oficial* N° 2.422, Extraordinario de 9-3-79.

28. En tal sentido, por ejemplo, el artículo 27 del citado Reglamento señala que "los diversos organismos de la Administración Pública Nacional, descentralizada y las empresas del Estado que lleven a cabo actividades en las regiones, deberán establecer a nivel de cada Región una Delegación o Dirección Regional para la programación y coordinación de la ejecución de dichas actividades, en tanto no sea contrario a la naturaleza de las mismas".

29. Véase en *Gaceta Oficial* N° 31.177 de 17-2-77.

30. *Gaceta Oficial* N° 4.153, Extraordinario de 28-12-89.

Tal como se dijo, no hay avocación sin ley expresa, pero, si la ley lo que ha establecido es una competencia genérica de un Ministerio, hay una presunción de competencia a favor del Ministro, por lo que éste, como superior jerárquico, podría asumir la competencia del inferior, siempre que ésta no le sea atribuida por ley, directamente, al inferior. Inclusive, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, este es el sentido que ahí se le da a la desconcentración administrativa.

En el Reglamento Interno de la Contraloría (artículo 30, ordinal 6), se le atribuye competencia a los Directores para resolver todos los asuntos que competen a su Dirección, pero sin menoscabo de las atribuciones asignadas a otros funcionarios de su dependencia.

Sin embargo, si la competencia está asignada por ley directamente al inferior, el superior no podría asumirla. Por ejemplo, el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento tiene competencia por la Ley de Regulación de Alquileres para establecer los tipos máximos de los alquileres de vivienda. En estos casos, aun cuando el Ministro sea su superior jerárquico, no podría asumir dicha competencia ³¹.

F. Los límites de la competencia

El ejercicio de la competencia tiene diversos límites dados por los principios de la especialidad, la legalidad y la finalidad ³².

a. *El principio de la especialidad*

Según este principio, cada órgano tiene que actuar dentro de la competencia que le ha sido específicamente asignada, y no puede realizar funciones distintas a las que le han sido señaladas. De lo contrario habría extralimitación de atribuciones.

b. *El principio de la legalidad*

Sólo pueden ejercerse competencias que estén consagradas expresamente en la ley. Toda actividad realizada por un órgano que no esté previsto en la ley es ilegal, por incompetencia. Esta incompetencia puede ser manifiesta, como por ejemplo, si el Ministro de Sanidad y Asistencia Social dicta un acto sobre arrendamiento de inmuebles urbanos que es competencia del Ministerio de Fomento, en cuyo caso el acto dictado es nulo, de nulidad absoluta; o puede tratarse de una incompetencia relativa, en cuyo caso habría nulidad relativa. Así se regula en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

31. Véase artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres de 1-8-60, *Gaceta Oficial* N° 26.319 de 1-8-60.

32. Véase José A. García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, cit., pp. 203 y ss.

c. *El principio de la finalidad*

Sólo puede ejercerse la competencia para los fines específicamente establecidos por la ley y que motivan su asignación. Toda competencia ejercida para finalidades distintas da origen al vicio de desviación de poder³³.

2. LA JERARQUIA

La jerarquía es otro de los principios jurídicos de la organización administrativa. Se vincula con el principio de la competencia porque implica la distribución de ésta por razón del grado, pudiéndose imponer la voluntad del superior sobre el inferior.

A. Características

Presupuesto fundamental para que exista la jerarquía es que entre los diversos órganos entre los cuales se establece la relación debe haber la misma competencia por razón de la materia³⁴.

Por tanto, para que entre un Ministro, un Director General, los Directores de un Ministerio y sus departamentos se establezca una relación jerárquica, es necesario que exista, en cuanto a la competencia, la misma materia. Ahora bien, el efecto fundamental de este principio, como veremos más adelante, es que la voluntad del superior jerárquico puede imponerse sobre la voluntad del órgano inferior.

En todo caso, hay que tener presente que si no existe la misma competencia por razón de la materia, no puede hablarse de jerarquía; puede existir una relación de coordinación, pero en ningún caso una relación jerárquica. Por ejemplo, entre el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y el Director de Salud Pública, existe una relación jerárquica, pero no así entre el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y el Director de Tránsito Terrestre del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En este caso, no hay jerarquía ni puede haberla, porque, entre otros factores, los funcionarios no tienen asignada la misma competencia por la materia.

Por tanto, la jerarquía tiene que ver con la competencia y la distribución de ésta, por el grado, dentro de la misma organización.

A continuación se estudiará este principio de la jerarquía en la organización administrativa, pero con especial referencia a la jerarquía en la organización ministerial, que forma el núcleo básico de la Administración Central a nivel nacional.

En efecto, en Venezuela, la organización básica de los Ministerios está establecida en la Ley Orgánica de la Administración Central. En esta Ley se establece, en el artículo 5, que cada Ministerio está

33. Art. 206 de la Constitución.

34. Véase José A. García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos...* cit., p. 208.

integrado por el Despacho del Ministro, por la Dirección General del Ministerio, por las Direcciones Generales Sectoriales, y por las demás dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido.

Estas unidades inferiores, o como las denomina la misma Ley Orgánica de la Administración Central, unidades operativas o de ejecución, están distribuidas en orden descendente en Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios. Todas estas unidades se integran jerárquicamente, pero, en todo caso, no en una forma pura y simplemente vertical, sino en una forma piramidal, la cual es típica de la organización ministerial venezolana.

En esta forma, se establece la relación jerárquica entre el Ministro y el Director General; y entre éste y los diversos directores generales sectoriales; entre éstos y las varias direcciones; entre las direcciones y las divisiones; entre las divisiones y los departamentos; entre los departamentos y las secciones; y entre éstas y los servicios. Por ello, la relación jerárquica de los Ministerios en Venezuela se establece con base en una estructura piramidal, y nunca puramente vertical.

B. Efectos

a. *El predominio del superior jerárquico*

Entre los efectos de la jerarquía, como principio jurídico de la organización administrativa, está el de que *la voluntad del superior jerárquico, prevalece sobre la del inferior*. De allí que un superior jerárquico, en principio, puede modificar, revisar, anular, dirigir y controlar los actos del inferior, de lo contrario no habría jerarquía. La jerarquía implica, siempre, además, la posibilidad del superior de coordinar, dirigir y planificar los actos de los órganos inferiores.

La Ley Orgánica de la Administración Central en el ordinal 11 del artículo 20, establece expresamente sobre el particular, que son atribuciones comunes de los Ministros: "orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio". Esto implica que, a cada Ministro, le corresponde la orientación de todos los niveles jerárquicos de su ministerio, como superior jerárquico.

Además, y dentro de la misma idea, el ordinal 18 del artículo 20, establece que a los Ministros les corresponde resolver, en última instancia administrativa, los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio. Esto significa que el Ministro tiene, en última instancia, la posibilidad de revisar los actos de todos los niveles jerárquicos, a menos que, por vía de excepción, la ley establezca que en un determinado nivel jerárquico, se agota la vía administrativa, y que, por tanto, la decisión dictada en ese nivel, no es revisable ante el Ministro. Entre los casos que se pueden citar, a título de ejemplo, está el previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Prevé esta Ley que las decisiones del

Administrador General del Impuesto sobre la Renta agotan la vía administrativa³⁵, aun cuando existe un superior jerárquico inmediato, como es el Director General de Rentas del Ministerio de Hacienda. La consecuencia jurídica de esta excepción es que si alguna persona pretende intentar algún recurso contra la decisión, tiene que interponerlo ante ese mismo Administrador, y de no obtener una decisión favorable, tendrá que acudir a la vía judicial, esto es, la vía del contencioso fiscal.

Otro ejemplo que puede ilustrar la excepción en cuestión, es el caso de las decisiones dictadas por el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento, las cuales agotan, igualmente, la vía administrativa, y sólo son recurribles por la vía judicial, esto es, ante el Tribunal de Inquilinato, que es el competente en la materia, y no ante el Ministro, que es el órgano inmediato superior³⁶.

En estos casos, no sólo no hay un recurso ante el Ministro, sino que el Ministro tampoco puede, de oficio, impartir ningún tipo de orden que modifique, en cualquier sentido, la decisión tomada. En todo caso, lo que sí le está permitido al superior, es impartir determinadas directrices dentro de la política general del Ministerio conforme a la cual deban orientarse las decisiones de los órganos del Ministerio, pero nunca avocarse al conocimiento de un caso concreto, para modificar una decisión tomada por el órgano competente, por cuanto que no tiene competencia para ello.

Por último, otra consecuencia del principio de la jerarquía y del predominio del superior jerárquico sobre los funcionarios inferiores se refleja en materia de actos administrativos. Así, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece expresamente que "ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía" (artículo 13); previendo además, dicha Ley Orgánica, la siguiente jerarquía de los actos administrativos: "decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por los órganos y autoridades administrativas" (artículo 14).

b. *La conducción y dirección de la actividad de los inferiores*

Otro efecto de la jerarquía, es la posibilidad que tiene el superior de dirigir la acción de los inferiores.

Esta es la primera de las atribuciones que establece el artículo 20, ordinal 1º, de la Ley Orgánica de la Administración Central a los Ministros, al prever que son atribuciones y deberes comunes de éstos: "orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio". En esta forma, se consagra que el Ministro es el órgano superior máximo de la organización ministerial, y como función primordial tiene la de dirigir la acción de los inferiores.

Por otra parte, el jerarca tiene la posibilidad de dictar instrucciones (normas de carácter interno), es decir, tiene una potestad

35. Art. 116 y ss. de la Ley de Impuesto sobre la Renta, dictada por Decreto-Ley N° 712, de 21-1-75, en *Gaceta Oficial* N° 1.720, Extraordinario de 25-1-75.

36. Art. 15 y ss. de la Ley de Regulación de Alquileres.

normativa interna que le permite establecer cuál órgano va a realizar una determinada actividad dentro de la organización, y cómo deben los funcionarios cumplir sus funciones.

Esta facultad se ejerce a través de diversos mecanismos. En primer lugar, la instrucción o el instructivo como se lo denomina cuando se dicta a nivel del Presidente de la República, que es el máximo jerarca de toda la Administración. Estas son normas de carácter interno, destinadas a los funcionarios, que, en principio, no tienen efectos hacia los particulares. Por ello, no afectan a los administrados, y sólo obligan a los funcionarios a ejercer sus funciones de acuerdo a las directrices que establezca la instrucción. El incumplimiento de una instrucción acarrea, por tanto, responsabilidad administrativa o disciplinaria y puede conllevar hasta la destitución.

Ahora bien, las instrucciones no sólo son dictadas a nivel presidencial, sino que pueden darse en cada organización. Como consecuencia, y conforme a la forma jerárquica en la cual está estructurada la organización administrativa, el superior puede instruir a los inferiores.

En los Ministerios, la instrucción se hace en forma usual, a través de las llamadas circulares del servicio. Estos son actos mediante los cuales el jerarca orienta la realización de sus actividades por los órganos inferiores.

c. *La potestad disciplinaria*

Un tercer efecto de la jerarquía, es la potestad que tiene el superior de nombrar y remover los funcionarios inferiores, así como la de ejercer la potestad disciplinaria. El superior jerárquico es, pues, dentro de una organización determinada, quien nombra, remueve e impone sanciones a los funcionarios.

Para el cumplimiento de todas estas tareas, el jerarca se vale de órganos, que, dentro de la clasificación de los órganos administrativos, se llaman órganos auxiliares, por contraposición a los órganos de línea que son los de ejecución u operativos, y que lo asisten en su tarea de dirigir y coordinar las acciones de la organización. Entre estos órganos están los de personal, que son órganos auxiliares del jerarca, que no están dentro de la jerarquía piramidal y que no tienen programas de ejecución³⁷.

d. *El ejercicio de las competencias genéricas*

Otra de las consecuencias de la jerarquía es la posibilidad que tiene el Ministro de dictar actos que le son propios, como es la posibilidad de suscribir los contratos, a menos que haya delegado en inferiores la atribución o la firma de determinados actos o que se haya producido un proceso de desconcentración, y por tanto, de

37. Arts. 12 y ss. de la Ley de Carrera Administrativa dictada por Decreto-Ley N° 914 de 13-5-75, en *Gaceta Oficial* N° 1.745, Extraordinario de 23-5-75.

distribución de competencia en los órganos inferiores, en cuyo caso, no hay necesidad de delegaciones específicas.

Pero si no hay una asignación específica de competencia, bien por una desconcentración, por determinación legal o por delegación, el Ministro puede dictar los actos necesarios para el ejercicio de las competencias que le hayan sido atribuidas genéricamente, al Ministerio.

Esto sucede en diversos supuestos. La Ley Orgánica de la Administración Central atribuye competencias a los Ministerios, pero no hay ninguna especificación respecto del nivel del Ministerio que debe ejercer concretamente las funciones atribuidas. En este supuesto, se presume que es una materia asignada al Ministro, y por tal razón, éste, como superior jerárquico, puede dictar todos los actos referentes a las mismas; y ello por cuanto se trata de una atribución global prevista en la Ley, al Ministerio y no a un órgano específico de la jerarquía ministerial, en cuanto al ejercicio de la competencia en cuestión.

Muchas leyes, sin embargo, atribuyen a ciertos niveles jerárquicos, directamente, la competencia, tal como sucede con la Dirección de Inquilinato, la Superintendencia de Protección al Consumidor, el Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, o con la Comisión Nacional de Valores y con la Superintendencia de Bancos, de Seguros o de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Hacienda ³⁸.

e. *La posibilidad de delegar competencias*

Otro efecto de la jerarquía es la posibilidad que tiene el Ministro, de delegar atribuciones en el Director General del Ministerio o en los Directores Generales, y en éstos y otros funcionarios, la firma de documentos de acuerdo a lo establecido en el ordinal 25 del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central. En todo caso, la delegación debe ser expresa, esto es, autorizada por Ley y si se trata de delegación de firmas, realizarse de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional del 17 de septiembre de 1969.

f. *La potestad de control*

Derivada también del principio de jerarquía, es la potestad de control que tiene el superior jerárquico sobre los órganos inferiores. En efecto, si aquél es quien tiene la dirección, coordinación,

38. La Ley de Regulación de Alquileres a la Dirección de Inquilinato; la Ley de Propiedad Industrial a la Dirección del Registro de la Propiedad Industrial; la Ley de Protección al Consumidor a la Superintendencia de Protección al Consumidor; la Ley de Mercado de Capitales a la Comisión Nacional de Valores; la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito a la Superintendencia de Bancos; la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguros a la Superintendencia de Inversiones Extranjeras; y la Ley General de Asociaciones Cooperativas a la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

orientación e instrucción de cómo debe actuarse a todos los niveles de su línea jerárquica, es obvio que una de las consecuencias de esta facultad de dirección sea el poder de controlar si las actividades realizadas se ajustan efectivamente a las directrices dadas. De aquí, por ejemplo, que el Ministro, en definitiva, tenga la potestad de control y conozca, en última instancia, de los recursos que se ejerzan contra actos dictados por órganos inferiores. En este sentido lo establece la Ley Orgánica de la Administración Central en el ordinal 18 del artículo 20, al prever que los Ministros están facultados para resolver, en última instancia administrativa, los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio.

Ahora bien, esta potestad de control no sólo es ejercida por el superior jerárquico cuando ha habido instancia de parte mediante recursos administrativos. El superior puede, también, controlar los actos dictados por los órganos inferiores de oficio, es decir, sin que haya requerimiento de algún particular interesado, a menos que, y esto es por vía de excepción, exista alguna norma que expresamente lo prohíba, como son los supuestos del Director de Inquilinato y del Administrador General del Impuesto sobre la Renta, ya comentados por vía de ejemplo. Pero salvo que se establezca lo contrario por vía de excepción, como consecuencia de la organización jerárquica de la Administración, el superior jerárquico puede revisar, suspender, modificar o revocar los actos dictados por los órganos inferiores, con las limitaciones derivadas, por supuesto, de los derechos adquiridos.

g. *La resolución de conflictos*

Otro de los efectos de la jerarquía es la posibilidad que tiene el superior de resolver los conflictos que se establezcan entre los diferentes órganos que integran la jerarquía. Siguiendo la regulación de la Ley Orgánica de la Administración Central, ésta establece en el ordinal 21 del artículo 20, la facultad de los Ministros de resolver los conflictos de competencia que surjan entre los diversos órganos de su Ministerio.

3. LA DESCENTRALIZACION

El tercer principio de la organización administrativa es el principio de la descentralización³⁹. Esta consiste en la transferencia de competencias decisorias de una persona político-territorial a otra u otras personas jurídicas distintas del ente público territorial transfiriente. Es una distribución de competencias, pero no dentro de una misma organización jerárquica, sino una transferencia de competencia hecha a personas jurídicas distintas del ente transferidor.

39. Sobre la descentralización en general, véase Fernando Garrido Falla, *La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica, 1967.

En la delegación y en la desconcentración opera una distribución de competencias pero entre órganos de un mismo ente. En cambio, la descentralización es transferencia de competencias entre sujetos con diferente personalidad jurídica, por ejemplo, entre la República y un instituto autónomo. No se realiza, por tanto, entre elementos de un mismo órgano, sino entre diversos sujetos de derecho. Por ello se puede afirmar que en la desconcentración y en la delegación se establece una relación entre órganos diversos; y, en cambio, en la descentralización se establece una relación entre sujetos de derecho, es decir, entre personas jurídicas distintas.

Ahora bien, los sujetos de derecho a los cuales se les va a transferir competencias, pueden ser: sujetos de derecho público o sujeto de derecho privado, creados por el Estado de acuerdo al marco del derecho público o del derecho privado. En cuanto a los sujetos de derecho público descentralizados, éstos pueden ser a su vez, territoriales y no territoriales, lo que da origen a dos formas de descentralización: la territorial y la funcional.

A. Características jurídicas

En todo caso, lo que caracteriza a la descentralización es que, aun cuando hay transferencia de poderes a otros sujetos de derecho, todos estos sujetos, en una forma u otra, quedan enmarcados dentro de la estructura organizativa del Estado. Por ello, puede decirse que cuando se habla de "sector público", la expresión se utiliza en el sentido de abarcar, en el campo nacional, a la República con todos sus Ministerios y demás órganos de su administración central, y a la administración descentralizada funcionalmente, tenga forma de derecho público o de derecho privado⁴⁰. Este sentido

40. En este sentido debe destacarse lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 23-10-73, sobre el proceso de descentralización y la integración del sector público: "Atendiendo a los alegatos expuestos por las partes, la única cuestión a resolver en esta instancia es si, en conformidad con los artículos 36 y 46 de la ley de la materia, el tribunal de la causa debiera haber notificado a la Procuraduría General de la República, la demanda interpuesta contra la Siderúrgica del Orinoco, C. A. (SIDOR), por el Sindicato Unico de Trabajadores Metalúrgicos y sus similares del Estado Bolívar (SUTRAMETAL BOLIVAR), y el embargo decretado a petición del demandante.

"Con arreglo a dichos artículos los «funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República», y de otra medida preventiva o ejecutiva «sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública el nacional, antes de su ejecución».

"Para precisar mejor la inteligencia y alcance de estas disposiciones en lo que concierne al caso de autos, es necesario tener en cuenta realidades institucionales que se relacionen estrechamente con la organización que actualmente tiene la administración pública en nuestro país, y con la necesidad de que los intereses nacionales sean protegidos y defendidos en forma pronta

viene corroborado con la previsión del artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario⁴¹, en la cual se establece que están sujetos a las disposiciones de la misma: 1) Los órganos del Poder Nacional; 2) Los Estados y Municipios; 3) Los Institutos Autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y demás personas de derecho público en la que los organismos antes mencionados tengan participación; 4) Las sociedades en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al 50 por ciento del capital social. Quedarán comprendidas además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función a través de la posesión de acciones de otras sociedades sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional; 5) Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al 50 por ciento; 6) Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudiera derivar compromisos financieros para esas personas.

Esto confirma que los entes estatales con forma jurídica de derecho privado están integrados dentro de la estructura general del Estado, conformando, lo que se denomina sector público.

Este es el mismo sentido del artículo 2º de la Ley Orgánica de Crédito Público⁴², en el cual se somete a las disposiciones de dicha Ley, entes con forma de derecho privado. Es decir, que aun cuando tengan forma de derecho privado, quedan englobados dentro del sector público y se consideran personas estatales.

Puede haber un tercer tipo de descentralización además de la descentralización territorial y la descentralización funcional, que se denomina descentralización corporativa. En ésta, también se da la

y eficaz, independientemente de los órganos de la administración nacional a que estén destinados. Los bienes que constituyen el dominio patrimonial del Estado venezolano, están en la actualidad administrados, directamente, por órganos tradicionales de la administración centralizada, o, indirectamente, por los institutos o establecimientos autónomos y por la empresa del Estado que forman la *administración descentralizada*, y cuya característica común es gozar de cierto grado de autonomía, en conformidad con las leyes y decretos orgánicos que regulan su organización y funcionamiento.

“Así pues, en nuestro país, al igual que en aquellos que se nos anticiparon por el camino de la *descentralización administrativa*, ha dejado de ser realidad la idea proclamada por la doctrina clásica, de que la unidad de la persona jurídica implica la unidad del patrimonio, en lo que respecta al Estado, pues, los intereses patrimoniales de éste aparecen vinculados a un complejo sistema de servicios centralizados y de organismos autónomos, cada uno de los cuales persigue fines diferentes, aunque orientados todos a la realización de los grandes cometidos que impone al Estado la realidad contemporánea. Dentro de ese sistema, cada ente descentralizado tiene sus propios bienes, en los cuales están a su vez, involucrados los intereses patrimoniales del Estado”. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.657. Extraordinario de 7-6-74.

41. La ley de 30-7-76 puede verse en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinario de 30-7-76.

42. La ley, también de 30-7-76, puede verse en *Gaceta Oficial* N° 1.893 Extraordinario de 30-7-76.

transferencia de competencia a un sujeto de derecho distinto, de carácter no territorial, pero que tiene forma corporativa. Es el supuesto que opera con los Colegios Profesionales, por ejemplo, que cumplen funciones públicas de control del ejercicio de una profesión. Pero en estos casos, esta descentralización corporativa no trae, como consecuencia, que los Colegios Profesionales queden dentro de la estructura general del Estado, a pesar de tratarse de una forma de descentralización. El Estado les transfiere competencias, por ejemplo, el control del ejercicio de una profesión que es una competencia de carácter público, pero aun así, en ese caso, esas corporaciones, por su sustrato personal, no están dentro del denominado sector público y se consideran personas no estatales.

Por tanto, la descentralización es una transferencia de competencia a sujetos de derecho distinto, lo que la distingue de la desconcentración que es una distribución de competencia dentro de la organización de un sujeto de derecho público.

B. Clase de descentralización

a. *Descentralización territorial (política)*

a'. *Régimen constitucional*

La descentralización es territorial, como se ha dicho, si la transferencia de competencia se realiza en favor de algunas de las personas de derecho público de carácter político-territorial: los Estados o los Municipios. En este campo, la distribución de competencias la hace la propia Constitución, al establecer autonomía a nivel de los Municipios y a nivel de los Estados dentro de la estructura federal del Estado, distintas a las del Poder Nacional, lo que configura un proceso de descentralización territorial. Por otra parte, la misma Constitución consagra el principio de la descentralización administrativa hacia los Estados y Municipios, y también consagra el principio de la centralización de ciertas competencias que les están atribuidas.

En efecto, el artículo 30 de la Constitución atribuye directamente a los Municipios una serie de competencias que son las llamadas materias propias de la vida local tales como: urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Además, establece que la ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicio. Es decir, que una Ley Nacional puede, adicionalmente, imponerle a los Municipios un mínimo obligatorio de tareas y asignarles competencia exclusiva en determinadas materias.

Una norma similar es la contenida en el artículo 137 de la Constitución, que establece que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados, determinadas materias de la competen-

cia nacional, "a fin de promover la descentralización administrativa". Debe señalarse sobre el particular, que este es el único artículo de la Constitución en el que se utiliza expresamente la palabra "descentralización".

En esta forma, el Poder Nacional puede atribuirle a los Estados y Municipios determinadas materias que sean de la competencia nacional, para promover la descentralización administrativa, lo que ha sucedido por primera vez con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989.

Además de éstas, existen otras normas que establecen algunas orientaciones en materia de descentralización. Por ejemplo, en materia impositiva, el artículo 236, ordinal 8º, reserva al Poder Nacional la organización, recaudación y control de impuestos a la renta, al capital, y a las sucesiones y donaciones; y además, las contribuciones que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que *total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional*, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas. Esta disposición implica que una ley puede reservar, *parcialmente*, al Poder Nacional los impuestos al consumo, y por tanto, asignar, *parcialmente*, a los Estados y Municipios, determinadas materias impositivas en el campo de los bienes de consumo. Esta sería otra forma de descentralización prevista en la Constitución.

De lo anterior puede concluirse que la propia Constitución consagra la descentralización territorial, al establecer la posibilidad, para el Poder Nacional, de transferir competencias a los Estados y Municipios; competencias estas adicionales a las que ya tienen, en virtud de las normas de la propia Constitución.

Ahora bien, también está consagrado, en la Constitución, el principio contrario, de la *centralización* territorial: ciertas competencias locales pueden ser asumidas y centralizadas por el Poder Nacional, es decir, por la República. Ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 136, ordinal 17 de la Constitución, que establece expresamente, como competencia del Poder Nacional, la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública; y además, agrega, que la ley podrá establecer la "nacionalización" de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo.

Conviene aclarar que el término nacionalización empleado en este artículo de la Constitución, debe entenderse como atribuciones de competencias al "Poder Nacional", y no como transformación de una empresa de dirección capitalista en dirección pública. Lo que prevé el artículo, en realidad, es una centralización, toda vez que una competencia atribuida al Municipio puede ser asumida por el Poder Nacional, con base en lo previsto en el mencionado artículo de la Constitución. Esta facultad ha sido ejercida por el legislador nacional, por primera vez, mediante la Ley de Nacionalización y Coordinación de los Servicios de Recolección y Tratamiento para

Residuos, Desechos y Desperdicios en el Area Metropolitana de Caracas⁴³, y que creó, a su vez, el Instituto de Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas. En esta forma, la competencia sobre aseo, que era hasta 1976 de carácter local, en el área metropolitana, pasó a ser, en virtud de dicha Ley, de carácter nacional.

Ahora bien, conforme al citado artículo 137 del Texto Constitucional, se ha dictado la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* de 28 de diciembre de 1989, con la cual se establecen las bases para un doble proceso de descentralización territorial de la República hacia los Estados que conforman la Federación, siendo esta quizás la reforma más importante que desde el punto de vista político se ha dictado en las últimas décadas⁴⁴.

b'. *La definición del ámbito de la descentralización territorial hacia los Estados de materias de competencia concurrente*

La Ley Orgánica, en efecto, estableció en primer lugar, la pauta para la descentralización de competencias que si bien en la Constitución se regulan como *concurrentes* (competencias atribuidas a la vez a la República y a los Estados), por el proceso de centralismo que se había producido en el país, desde comienzos de siglo, fueron asumidas por el Poder Nacional. En esa forma, el artículo 4º estableció que "en ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución" y conforme a los procedimientos previstos en la propia Ley, "serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente (fin de 1989) presta el Poder Nacional":

1º La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia.

2º La protección de la familia, y en especial del menor.

3º Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

4º La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.

5º La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional.

6º La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.

7º El deporte, la educación física y la recreación.

8º Los servicios de empleo.

43. La ley de 17-8-76 puede verse en *Gaceta Oficial* Nº 31.047 de 17-8-76. Véase lo expuesto en la Séptima Parte, Tomo II.

44. Véase *Gaceta Oficial* Nº 4.153, Extraordinario de 28-12-89. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas, 1988.

9º La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y, de bienestar de los trabajadores.

10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.

11. La conservación y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.

12. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional.

13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.

14. La vivienda popular, urbana y rural.

15. La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.

16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional.

17. La investigación científica; y,

18. La defensa civil.

A los efectos de este proceso de transferencia de competencias, que no es otra cosa que un proceso de descentralización política, el artículo 5 de la ley estableció un procedimiento basado en "convenios" a ser celebrados entre la República y el Estado respectivo, por órgano, respectivamente, del Ministro de Relaciones Interiores (artículo 34) y del correspondiente Gobernador. Dichos convenios y, por tanto, el proceso de transferencia de competencias puede realizarse tanto a iniciativa del Gobernador del Estado respectivo, como a iniciativa del Ejecutivo Nacional.

En este primer caso, por tanto, la Ley Orgánica Nacional no realizó por sí misma un proceso de descentralización política desde el nivel nacional hacia los Estados, sino que definió un ámbito de competencias concurrentes en el cual puede producirse una descentralización, la cual en todo caso no será uniforme. Puede efectuarse en determinadas materias, en ciertos Estados y en otros no, y la iniciativa puede partir tanto del Ejecutivo Nacional como del Gobernador de un Estado. Se trata por tanto, de una descentralización "a la carta" en la cual se escogen las materias a descentralizar, sea por el Ejecutivo Nacional sea por los Gobernadores, y el proceso cristaliza en un "convenio" sometido a diversas aprobaciones, entre ellas, la del Senado y la de la Asamblea Legislativa respectiva.

c'. La descentralización territorial hacia los Estados de materias de la competencia nacional

Pero en segundo lugar, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en

aplicación del artículo 137 de la Constitución, resolvió directamente la descentralización de una serie de competencias atribuidas al Poder Nacional, disponiendo en su artículo 11 que "se transfiera a los Estados la competencia exclusiva" en las siguientes materias:

1º La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;

2º El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia, está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;

3º La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;

4º La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional; y

5º La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Sin embargo, a pesar de la transferencia que se ordenaba en la norma, la materialización de la misma sólo operaría en cada Estado, cuando éstos asumieran dichas competencias por ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas. Hasta tanto ello no ocurriera, en cada Estado, la Ley Orgánica dispuso que se mantendría vigente el régimen legal que existía en diciembre de 1989. (Parágrafo único, artículo 11).

b. *Descentralización funcional*

La segunda forma de descentralización es la descentralización funcional que implica la transferencia de competencia a un ente público no territorial, por razones de servicio, y no por razones político-territoriales como en el supuesto de la descentralización territorial⁴⁵. En este tipo de descentralización se requiere, igualmente, la presencia de dos sujetos de derecho: el ente transferidor, que debe ser de carácter político-territorial (la República, los Estados o las Municipalidades), y el ente receptor, al cual se le van a transferir las competencias, el cual puede existir, jurídicamente, o bien, puede ser creado por el mismo acto que realiza o formaliza la descentralización. Del primero, esto es, cuando el ente que recibe la competencia ya tiene existencia jurídica, tenemos como ejemplo, en

45. Véase en general Fernando Garrido Falla, *Administración Indirecta y Descentralización Funcional*, Madrid, 1950.

Venezuela, el de la CANTV, a la cual, en el año 1965, la ley que reorganizó los servicios de telecomunicaciones del país, le transfirió una serie de competencias que anteriormente eran ejercidas por el Ministerio de Comunicaciones⁴⁶.

En el otro supuesto está el ejemplo de los institutos autónomos, los cuales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 230 de la Constitución, sólo pueden ser creados por ley. En esta forma, si para la descentralización funcional se va a utilizar la forma jurídica de una persona de derecho público, el nuevo ente debe crearse a través de una ley.

Por tanto, debe tenerse siempre presente que el Ejecutivo Nacional no puede crear un instituto autónomo para transferirle competencias. La creación de estos entes se reserva al legislador. En consecuencia, es por la vía legislativa que se realiza la descentralización funcional, toda vez que es materia de reserva legal la creación de entes de derecho público a través de los cuales se va a realizar la descentralización.

Ahora bien, si la descentralización se va a realizar mediante la creación de personas jurídicas con formas de derecho privado, el supuesto plantea aspectos diferentes.

En efecto, en primer lugar, en estos casos no es necesario que el sujeto de derecho sea creado por ley, por cuanto el Ejecutivo puede crear personas jurídicas a través de los medios del Derecho Privado, por ejemplo, constituyendo una sociedad anónima o una fundación por la vía del registro mercantil o del registro público. Sin embargo, el solo hecho de que no se requiera o no se utilice la vía legislativa para crear estos entes, implica una limitación, por cuanto no se le pueden transferir competencias que estén específicamente asignadas, por ley, a un ente de la Administración Central. Siendo, como se dijo, la competencia indisponible, para transferirla sería necesaria también una norma de rango legal.

Por tanto, y en virtud de que por decreto o por un acto de derecho privado que cree una persona jurídica no se pueden transferir competencias legalmente atribuidas, la descentralización funcional que se pretende instrumentar a través de estas formas jurídicas será siempre, por ello, mucho más limitada que la que se realice mediante la utilización de entes de derecho público. En estos casos, al requerirse la vía legal la creación de éstos, la transferencia de competencia puede efectuarse sin ningún tipo de obstáculos, ya que la ley puede modificar la asignación inicial de competencia.

En todo caso, lo que se puede transferir hacia los entes de derecho privado es lo que autorice la ley o lo que esté expresamente regulado en una ley. Por ejemplo: cuando se creó la "Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal" (FUNDACOMUN) en 1960, no había ninguna ley que atribuyera a ningún órgano público nacional las competencias de fomento munici-

46. Art. 3 de la Ley que Regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 6-7-65, en *Gaceta Oficial* N° 27.781 de 8-7-65.

pal y desarrollo de la comunidad; pudo, por tanto, el Ejecutivo Nacional, ante tal situación, crear una fundación (ente de derecho privado), y atribuirle competencias en el campo de la promoción social y de la comunidad. Pero si hubiera habido una ley que atribuyera esa competencia a un ente de carácter público, la transferencia de competencias a un ente de derecho privado creado por la Administración, no se hubiera podido realizar por decreto. Por ello, por ejemplo, en el caso de la CANTV (sociedad mercantil de capital público), la transferencia de competencias públicas en el campo de las telecomunicaciones y teléfonos que se le hizo, se realizó mediante una ley: la ley que regula la reorganización de los servicios de telecomunicaciones de 1965⁴⁷.

Por lo tanto, la descentralización funcional, a través de formas de Derecho Privado, es mucho más limitada que la descentralización funcional hecha a través de formas de Derecho Público.

47. Al comentar las normas de la Ley que Regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones de 1965, que asignó a la CANTV, empresa del Estado, los servicios telefónicos, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en Sentencia del 5-10-70, señaló lo siguiente: "Del análisis de lo expuesto se deducen las siguientes conclusiones: 1º Que al adquirir el Estado la totalidad de las acciones de la compañía el Congreso decidió conservar la persona jurídica creada por el contrato de sociedad suscrito por sus promotores en el año de 1930, y utilizar la organización ya existente para los fines antes señalados, por el cual el servicio telefónico sigue a cargo de una entidad diferente del Estado, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones con independencia de éste, y que tiene un patrimonio formado por bienes distintos a los que pertenecen al Fisco Nacional; 2º Sin embargo, la empresa ya no actúa como concesionaria de un servicio de interés público, sino como un instrumento del Estado, subordinado a la voluntad de los órganos superiores de éste y, en particular, del Congreso aunque sometida a un régimen especial en cuanto a sus relaciones con el Estado, lo cual hace de ella un caso excepcional entre los servicios públicos descentralizados existentes actualmente en el país. En efecto, la empresa telefónica es la única entidad estatal creada en virtud de un contrato de sociedad celebrado entre particulares, y cuyas relaciones con el Estado están reguladas por las disposiciones de una ley y por las cláusulas de un contrato, pero tales circunstancias no son suficientes para justificar que las autoridades del Distrito Sucre del Estado Miranda, sigan considerándola como una empresa privada, dedicada a una actividad industrial o comercial con fines lucrativos, supuestos estos indispensables para que le sea aplicable el impuesto establecido en la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, de dicho Distrito, con arreglo a los términos del artículo 1º de la propia Ordenanza; 3º Dadas sus características, la compañía telefónica es actualmente y viene siéndolo, desde 1965, una empresa estatal, cuyas acciones fueron adquiridas con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de determinados servicios y la ejecución del Plan Nacional de Telecomunicaciones, actividades a las que ha venido dedicada por disposición del Congreso y del Poder Ejecutivo, todo lo cual demuestra que ella tiene los atributos de un servicio nacional descentralizado excluido, como todos los de su especie, de la competencia fiscal del Municipio". Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.447, Extraordinario de 15-12-70, p. 13.

C. Consecuencias de la descentralización

a. *La autonomía*

a'. *Noción*

Una de las consecuencias fundamentales de la descentralización administrativa, es el hecho de que el ente descentralizado goza, siempre, de cierta autonomía. La autonomía, en todo caso, está en una relación inversa con el control: a mayor autonomía reconocida al ente descentralizado, corresponderá, inversamente, menor control ejercido por el ente matriz; y, a menor autonomía, mayor control. En el caso de la Administración descentralizada territorialmente bajo el esquema federal, no existe control ejercido por los entes territoriales mayores, ya que hay una mayor autonomía. En cambio, en el caso de los entes descentralizados funcionalmente, por ejemplo, de los institutos autónomos, hay menor autonomía, y por tanto, un mayor control de tutela.

La autonomía, en su sentido propio, viene a ser la facultad que tienen los entes de crear su propio ordenamiento jurídico, esto es, de dictar sus propias normas; de aquí que autonomía es equivalente a autonormación. Puede afirmarse, por tanto, que la autonomía propiamente dicha existe en la Administración descentralizada territorialmente. En los Estados, las Asambleas Legislativas tienen como función dictar leyes sobre las materias de competencia estatal. Igualmente sucede con los Municipios, a quienes corresponde la libre gestión de las materias de su competencia, de acuerdo al artículo 29 de la Constitución. Por tanto, un Municipio es autónomo, porque su Concejo Municipal puede producir sus propias normas, que a nivel local son equivalentes a las leyes; de ahí que se hable de leyes locales, en el caso de las Ordenanzas.

Un instituto autónomo tiene autonomía porque también, en principio, puede darse su propia reglamentación interna, aun cuando esta facultad de autonormarse está sometida al control de tutela por parte del Ministro de adscripción. Normalmente, el reglamento interno de un instituto autónomo debe ser aprobado por el Ministro de adscripción, aun cuando éste no puede dictar directamente esas normas, porque sería contradictorio con el fenómeno de la descentralización.

Por supuesto, en el caso de la descentralización política o territorial, la autonomía es mayor que en el caso de la descentralización funcional, y paralelamente, en tanto en cuanto la autonomía es mayor, el control es menor. Materialmente, no existe ningún mecanismo de control de tutela de la República, por ejemplo, respecto a los Estados y a los Municipios, porque la autonomía, que es correlativa, es mayor.

b'. *La autonomía territorial*

Tal como se ha señalado, la mayor autonomía en la descentralización se da en la administración territorial, en particular, en los Estados y Municipios. Por ello, para comentar la autonomía territorial lo más conveniente es analizar la autonomía estatal y municipal, a través de los elementos que la caracterizan: autonormación, autonomía tributaria, autonomía política y autonomía administrativa.

a". *La autonomía normativa*

En primer lugar, la autonomía normativa: como se dijo, pueden los Estados dictarse su propio ordenamiento jurídico, pues corresponde a las Asambleas Legislativas respectivas, "Legislar sobre las materias de la competencia estatal" (artículo 20, ordinal 1º de la Constitución). En el campo municipal, los Concejos Municipales, como autoridad legislativa en los Municipios pueden dictar las Ordenanzas Municipales, es decir, dictar las leyes que van a regular la comunidad en el ámbito municipal, por supuesto, en las materias que son propias de la vida local. Estas están asignadas a los Municipios dentro del sistema de descentralización propio de nuestro sistema federal. Ahora bien, este sistema de distribución de competencias puede dar origen a conflictos entre la autoridad nacional, la autoridad estatal y la autoridad municipal, por invasión mutua de competencias. En particular, ha sido frecuente la invasión de los entes municipales en el campo tributario reservado al Poder Nacional⁴⁸.

La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de los Estados y Municipios sólo pueden ser revisados por la autoridad judicial y particularmente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Expresamente dice la Constitución, en su artículo 29, que los actos de los Municipios no pueden ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de manera que no hay instancia de revisión alguna entre un acto municipal y las autoridades ejecutivas nacionales.

b". *La autonomía tributaria*

Otro elemento de la autonomía propia de la descentralización territorial es la autonomía tributaria. A nivel de los Estados, sin embargo, ésta no está establecida expresamente, sino que deriva del carácter residual de las competencias estatales, e incide básicamente en relación a los impuestos al consumo no reservados por ley al Poder Nacional.

48. Véase al respecto, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia dictadas con motivo de conflictos en materia tributaria, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...* cit., tomo II, 1976, pp. 449 y ss.

En cuanto a los Municipios, también gozan de autonomía tributaria conforme a la cual pueden crear impuestos y tienen sus ingresos propios dentro del ámbito de las competencias propias de la vida local. Esta autonomía tributaria da origen a una potestad tributaria propia de los Municipios para crear impuestos a las actividades económicas (patentes de industria y comercio), a los inmuebles urbanos y a los espectáculos públicos, etc.⁴⁹.

En todo caso, Estados y Municipios, en el ejercicio de la autonomía tributaria, están sometidos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la Constitución.

c". La autonomía política

La autonomía política en los Estados se manifiesta en el hecho de que sus autoridades deben ser electas, es decir, no son designadas por el nivel nacional. En cuanto a los Diputados a las Asambleas Legislativas, éstos siempre han sido electos por votación universal, secreta y directa (artículo 19 de la Constitución); y en cuanto a los Gobernadores, si bien designados por el Presidente de la República hasta 1989, a partir de ese año han sido electos por votación popular, universal, directa y secreta conforme a la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado de 1988 (reformada en 1989), dictada en ejecución de lo previsto en el artículo 22 de la Constitución.

Por supuesto, los Municipios tienen también autonomía política, porque el Municipio elige sus propias autoridades, tanto a los Alcaldes como a los Concejales sin ninguna interferencia de poderes nacionales⁵⁰. Por tanto, la descentralización territorial va acompañada de la descentralización política, ya que la entidad local tiene no sólo autonomía y autoadministración, sino también autogobierno. Puede elegir y elige, en efecto, sus propias autoridades.

d". La autonomía administrativa

La descentralización territorial implica, asimismo, autonomía administrativa, en el sentido de que, por ejemplo, los Estados tienen dentro de sus competencias "la administración de sus bienes y la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le correspondan" (artículo 17, ordinal 3º de la Constitución). Esta autonomía, sin embargo, está sometida constitucionalmente a limitaciones derivadas de la inversión coordinada del Situado Constitucional (artículo 229 de la Constitución), regulada mediante el "Plan Coordinado de Inversiones" en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989; y de las potestades de control atribuidas a la Contraloría General de la República (artículo 235 de la Constitución).

49. Art. 31 de la Constitución.

50. Art. 29 de la Constitución.

Los Municipios tienen, también, autonomía administrativa. Constitucionalmente tienen la libre gestión de los asuntos propios de la entidad, y esa libre gestión significa que no hay ni puede haber interferencia de entes nacionales en la Administración municipal, salvo por lo que respecta a la intervención de la Contraloría General de la República, por autorización de la propia Constitución⁵¹.

c'. La autonomía funcional

En el caso de los institutos autónomos, si se confrontan sus facultades con la autonomía territorial, se observa que si bien se les reconoce un nivel de autonomía administrativa, ésta está sometida a control de tutela⁵². Por otra parte, no puede decirse que tengan facultades totales de autonormación; sólo pueden dictar sus reglamentos internos pero, aun en este caso, tienen que ser aprobados por el ente que ejerce el control de tutela. Tampoco tienen autonomía política, toda vez que sus autoridades las nombra el ente de tutela. En cuanto a la autonomía tributaria, tampoco se les reconoce, aun cuando sí pueden tener, en ciertos casos, competencia tributaria: si bien no pueden crear tributos, pueden tener competencia para recaudarlos. Por ejemplo, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y el INCE, pueden recaudar las contribuciones especiales para el Seguro Social y la cooperación educativa⁵³. Estos entes no establecen tributos, sino que quien los crea es el Congreso, ente que mediante Ley descentraliza la competencia tributaria, asignando la recaudación a un ente descentralizado.

d'. La autonomía funcional fuera del ámbito de la descentralización

Aparte de estas dos autonomías (la autonomía funcional de la Administración descentralizada funcionalmente y la autonomía territorial y política de las entidades descentralizadas territorialmente), hay otro tipo de autonomía que se observa en la organización administrativa venezolana, que se llama también autonomía funcional y que tienen ciertos órganos del Estado pero, con la característica de que no tienen personalidad jurídica distinta de la República.

Se trata, por tanto, de órganos que forman parte de la organización de la República, que no tienen personalidad jurídica propia, pero que tienen una autonomía funcional respecto del Poder Eje-

51. Art. 235 de la Constitución, y Arts. 65 y ss. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

52. Véase al respecto, Allan R. Brewer-Carías, "Algunos aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas, 1974, pp. 88 y ss.

53. Véase la Ley del Seguro Social de 11-7-66, en *Gaceta Oficial* N° 1.096, Extraordinario de 6-4-67; y la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa de 22-8-59 en *Gaceta Oficial* N° 26.043 de 22-8-59.

cutivo. Tal es el caso, por ejemplo, de la Contraloría General de la República. La propia Constitución establece que la Contraloría es órgano auxiliar del Congreso en las funciones de este órgano de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de *autonomía funcional* en el ejercicio de sus atribuciones⁵⁴. Otros organismos similares son, el Consejo de la Judicatura, previsto en la Constitución: el Consejo Supremo Electoral, regulado en la Constitución, y también, la Fiscalía General de la República, que tiene a su cargo el Ministerio Público. Estas entidades forman parte integrante de la estructura estatal nacional, y por tanto, de la República, pero no están sometidas a la jerarquía administrativa estudiada anteriormente. Son cuatro órganos que no están sometidos a la jerarquía del Presidente de la República. Por eso, conforme a la Constitución, son entes dotados de autonomía funcional, es decir, en su funcionamiento tienen autonomía y no pueden, por tanto, sus actos, ser controlados por los órganos del Poder Ejecutivo. Un acto de la Contraloría no pueden ser recurrible ni ante el Presidente ni ante el Consejo de Ministros y, así mismo, un acto del Consejo Supremo Electoral tiene el mismo privilegio, al igual que los del Fiscal General de la República. Son actos que una vez dictados causan estado y no pueden recurrirse ante autoridad administrativa alguna, y el único recurso que puede ejercerse contra ellos es ante la Corte Suprema de Justicia.

Estos órganos no están sometidos al principio de la jerarquía: no pueden recibir directrices del Presidente de la República, y los funcionarios de esos organismos los nombran los jefes de esas entidades, y éstos, a su vez, son nombrados en general por el Congreso Nacional.

Por ello, aquí también puede hablarse de autonomía funcional, aun cuando en un sentido distinto: *no se trata de una descentralización funcional*, ya que no hay otorgamiento de personalidad jurídica. Podría hablarse aquí de una desconcentración que origina una autonomía funcional bastante acentuada en virtud de normas constitucionales. Estos órganos, por otra parte, pueden dictar su propio ordenamiento interno, y, concretamente, el Consejo Supremo Electoral, tiene potestad normativa (reglamentaria), con efectos externos: por ejemplo, dicta las normas de propaganda electoral que se aplican a los partidos políticos y particulares. Son entes que tienen cierta autonomía administrativa: pueden administrar su propio presupuesto, ordenar pagos, establecer compromisos financieros, firmar sus propios contratos sin que haya jerarquía alguna frente al Poder Ejecutivo.

En todo caso, estos entes, si bien forman parte de la Administración Pública Nacional, no dependen jerárquicamente del Presidente sino que tienen autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones. Por ello no forman parte de la Administración Central.

54. Art. 236 de la Constitución.

b. *El control de tutela en la descentralización funcional*

La consecuencia fundamental de la descentralización funcional es la existencia del control de tutela, el cual es un tipo de control que se establece, en el campo administrativo, entre órganos pertenecientes a personas jurídicas distintas, y por tanto, sustancialmente distinto al control jerárquico.

a'. *Noción*

Ya hemos visto que una de las consecuencias de la jerarquía es el control que el superior ejerce sobre el inferior. Ahora bien, si el control jerárquico es consecuencia de la jerarquía, el control de tutela es consecuencia de la descentralización funcional. Por tanto, la tutela se da entre dos sujetos de derecho diferentes; en cambio, el control jerárquico, entre órganos de un mismo sujeto de derecho, en una misma unidad jerárquica.

El principio del control de tutela en materia de entes públicos, se da, básicamente, en la Administración descentralizada funcionalmente, fundamentalmente en los Institutos Autónomos. En cambio, como se dijo, no hay control de tutela en la Administración descentralizada territorialmente, lo que confirma que la tutela, como mecanismo de control, está en relación directa con la mayor o menor autonomía que pueda asignársele al ente descentralizado.

En la descentralización territorial, toda vez que es una descentralización política, existe un mayor grado de autonomía. Esta es la forma como está prevista en la Constitución al consagrar en el artículo 16 que los Estados son *autónomos* e iguales como entidades políticas; y en el artículo 25, que los Municipios constituyen la unidad primaria y *autónoma* dentro de la organización nacional. Esto implica, por tanto, que no hay control de tutela del Poder Central hacia los Estados y Municipios. En concreto, en relación a los Municipios, el artículo 29 de la Constitución prevé que los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes. De lo que se deduce que no pueden ser impugnados ante el Poder Ejecutivo Nacional.

Por lo tanto, el Poder Nacional no puede controlar a la Administración político-territorial, salvo en la forma autorizada en la Constitución (vía judicial). Por eso, cuando se habla del control de tutela, éste se refiere, en todo caso, a la Administración descentralizada funcionalmente conforme a las formas del Derecho Público. Cuando se utilizan formas de Derecho Privado, el tipo de control dependerá de la forma que se utilice: por ejemplo, si la descentralización se hace mediante una sociedad anónima, el control será accionario: el Estado accionista controla la compañía a través del funcionario que representa las acciones en la Asamblea; si se trata, por el contrario, de una Fundación, el control lo realiza el funda-

dor, en el supuesto que tratamos el Estado, mediante los mecanismos que se establezcan en los estatutos.

En consecuencia, el control de tutela se presenta en la descentralización funcional con formas de Derecho Público, y es, en este sentido, que la Ley Orgánica de la Administración Central establece en el ordinal 11 del artículo 20, que le corresponde al Ministerio de adscripción ejercer sobre los Institutos Autónomos las funciones de coordinación y control que le correspondan conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación.

b'. *Diferencias entre el control jerárquico y el control de tutela*

Ahora bien, entre el control de tutela y el control jerárquico se pueden establecer varias diferencias⁵⁵. Una primera diferencia viene dada por el hecho de que la jerarquía implica un control entre órganos de un mismo sujeto de Derecho Público; en cambio, la tutela establece una relación de control entre diversos sujetos de derecho, esto es, entre diversas personas jurídicas.

El control jerárquico es un control normal, en el sentido de que se presume siempre. El superior jerárquico tiene la potestad de dirigir, controlar y revisar los actos del inferior, salvo que haya limitaciones legales. En cambio, el control de tutela no se presume, tiene que estar expresamente establecido en la Ley, determinándose qué es lo que puede hacer el ente titular de esta facultad, sobre el ente descentralizado. No es un control ilimitado, sino que, por el contrario, las formas como se debe realizar y los actos sujetos al mismo deben estar expresamente consagrados en la Ley,

En esta forma, el recurso jerárquico, se presume que existe siempre, salvo exclusión legal expresa, por lo que un acto del inferior puede ser impugnado, normalmente, ante el Ministro. En cambio, en materia de tutela, la presunción opera en sentido contrario. Así, en Venezuela hasta 1982, no existía recurso jerárquico ante el Ministro contra el acto de un ente descentralizado, salvo que la Ley expresamente lo autorizare. De manera que sólo procedía un recurso contra un acto de un instituto autónomo cuando la Ley expresamente lo proveía. En nuestra legislación había pocos casos de este tipo, y entre ellos puede citarse el contemplado en la Ley de Reforma Agraria, cuyo artículo 201 establece que las decisiones dictadas por el Directorio del Instituto Agrario Nacional, en los casos especificados en dicho artículo, son "apelables" para ante el Ministro de Agricultura y Cría, dentro de los lapsos previstos en el mismo⁵⁶.

Con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, sin embargo, esta situación cambió y la excepción fue erigida en

55. Cfr. José A. García Trevijano-Fos. *Principios Jurídicos...*, cit., pp. 214 y ss.

56. La ley, de 5-3-60, puede verse en *Gaceta Oficial* N° 611, Extraordinario de 19-3-60.

regla al establecerse con carácter general que “el recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos. Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley” (artículo 96).

Otra diferencia entre el control de tutela y el control jerárquico está, en que en la jerarquía se presume que el superior jerárquico puede dictar normas e instruir la acción del inferior. En cambio en el control de tutela, el principio es el contrario: el Ministro no tiene facultades de dar instrucciones al Instituto que le está adscrito, sino cuando la Ley lo establezca expresamente. Por ejemplo, la Ley que reguló el Instituto Venezolano de Petroquímica, antes de su transformación en Compañía Anónima, atribuía al Ministro de Minas e Hidrocarburos la facultad de definir la política general del Instituto e instruir, con carácter general, las acciones del mismo ⁵⁷.

Se puede anotar también, como diferencia entre ambos medios de control, que en la relación jerárquica hay una sumisión del inferior al superior, en el sentido de que si un Ministro dicta un acto administrativo determinado, por más que el inferior no esté de acuerdo con el mismo, por la relación de subordinación en que se encuentra, debe acatarlo, cumplirlo y hacerlo cumplir, sin que quepa la posibilidad de que pueda impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, este principio no se da en el caso de la descentralización funcional, y puede ser, por el contrario, perfectamente admitido un recurso de un instituto autónomo contra el acto del Ministro de tutela.

c'. Clases de tutela

El control de tutela que realiza el Ministro de adscripción en relación a los Institutos Autónomos es de dos clases: el control sobre la actividad del Instituto y el control sobre las personas.

El control sobre la actividad puede ser un control previo o posterior. El control previo se da en los casos en los cuales el ente autónomo para tomar alguna decisión debe obtener el acuerdo previo del Ministerio de adscripción. El control *a posteriori* se realiza cuando el ente descentralizado tiene facultades para tomar ciertas medidas, pero éstas deben ser aprobadas por el Ministerio en cuestión.

En todo caso, concretándonos al Derecho positivo, hay que tener presente que el ámbito efectivo del control de un Ministerio de adscripción sobre un Instituto Autónomo, viene determinado por cada una de las leyes de creación. No obstante, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de

57. Al respecto, véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de las actividades económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969, p. 82.

la Administración Pública Nacional, dictado por Decreto N° 280 de fecha 8 de abril de 1970⁵⁸, contiene alguna regulación general sobre la materia en el siguiente sentido: en primer lugar, el artículo 22 establece que los Ministros ejercerán permanentemente la función de supervisión y control sobre los Institutos Autónomos adscritos a sus respectivos Ministerios. Es el principio, como puede observarse, del control de tutela, en virtud del cual, el Ministro puede, directamente o a través de delegados, inspeccionar y fiscalizar la regularidad de los servicios que tengan encomendados, así como su funcionamiento técnico, administrativo y presupuestario, a cuyos efectos podrán examinar documentos, libros, expedientes y, en general, los elementos documentales que sean necesarios para el cumplimiento de dicha misión. Expresamente se establece, en el Reglamento, que constituirá falta grave la negativa de quienes deban facilitar la información o exhibición de la documentación requerida.

En segundo lugar, se atribuye al Ministro, la facultad de formular, por escrito, a los órganos directivos de los respectivos institutos, sus recomendaciones u observaciones sobre las irregularidades o incorrecciones que se observen en el ejercicio de la facultad contralora⁵⁹.

En tercer lugar, de conformidad con el artículo 36, se prevé que, salvo lo establecido en leyes especiales, los Institutos Autónomos requerirán autorización previa del Consejo de Ministros para constituir sociedades, suscribir o adquirir acciones y obligaciones u otros valores, excepto cuando se trata de títulos de la deuda pública.

En cuarto lugar, se establece que, salvo lo establecido en leyes especiales, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y a solicitud del Ministro de adscripción o del Ministerio de Hacienda, podrá someter a determinados Institutos Autónomos al cumplimiento de requisitos complementarios de los que establezcan las leyes o decretos de su creación u organización, cuando se trate de enajenación de bienes, de aceptación de liberalidades que comporten cualquier carga, de contratación de préstamos, de remisión de obligaciones, de transacciones judiciales, o en cualquier caso en que se considere conveniente, de acuerdo con las características de dichos Institutos⁶⁰.

En cuanto al control de tutela posterior, se establecen otros mecanismos en dicho Reglamento, de gran importancia. Por ejemplo, el artículo 25 prevé que los Ministros de adscripción podrán ordenar la suspensión provisional de los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los respectivos Institutos Autónomos, cuando éstos hubieren actuado en contravención con las directrices señaladas por el Ejecutivo, o con manifiesta ilegalidad o grave ino-

58. Este Decreto fue publicado en *Gaceta Oficial* N° 29.190, de 14-4-70, y se reformó parcialmente por Decreto N° 559, de 3-3-71, en *Gaceta Oficial* N° 29.454, de 4-3-71.

59. Art. 22 del Reglamento.

60. Art. 27 del Reglamento.

portunidad susceptible de producir perjuicio al Tesoro Nacional, al patrimonio de dichos institutos o al servicio público. En todo caso, el Ministro de adscripción debe llevar de inmediato a conocimiento del Presidente de la República la decisión tomada.

En lo que respecta al control de tutela sobre las personas puede decirse que éste está constituido, fundamentalmente, por la facultad que tiene el Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los directivos de los entes descentralizados que le están adscritos⁶¹.

Otro mecanismo de control es el que se ejerce sobre los entes descentralizados con forma de Derecho Privado. En este supuesto, el control se realiza mediante los instrumentos propios del Derecho Privado. Por ejemplo, si el Estado constituye una sociedad mercantil, concretamente una compañía anónima, el control es de carácter accionarial ejercido en igual forma que el que realiza un accionista único en una sociedad mercantil. Por ejemplo, en Petróleos de Venezuela S.A., el único accionista es la República, quien es representada por el Ministro de Energía y Minas, por lo que los mecanismos de control por parte del Estado sobre el ente descentralizado son muy amplios⁶².

4. LA COORDINACION

Además de la competencia, de la jerarquía y de la descentralización, la coordinación se la considera como otro principio de organización, aun cuando, más que un principio, es una de las características esenciales de la organización⁶³.

En efecto, la coordinación es de la esencia de la organización, porque materialmente no hay organización sin coordinación. Desde el momento en que la Administración Pública está compuesta por variados y diversos órganos, como unidades complejas, se hace necesario establecer ciertos mecanismos de coordinación entre los diversos órganos del Estado, para lograr una determinada voluntad administrativa.

A. Los niveles para la coordinación

Hay muchos niveles para la coordinación, y el primero que puede mencionarse es el nivel jerárquico. Normalmente, el superior je-

61. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Algunos aspectos jurídicos sobre las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado", *loc. cit.*, p. 89.

62. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el régimen jurídico administrativo de Petróleos de Venezuela S.A.", en *Revista de Hacienda*, N° 67, Caracas, 1977, p. 96.

63. Véase en general, José Ortiz Díaz, *El principio de la Coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1956; Luis Blanco de Tella, "El Mito de la Función Coordinadora", en L. Blanco de Tella y F. González Navarro, *Organización y Procedimientos Administrativos*, Madrid, 1975, pp. 21 y ss.

rárquico de la organización tiene la potestad coordinadora y la obligación de coordinar la acción de los inferiores. Por ejemplo, el Ministro tiene la potestad de coordinar su organización, y el Presidente de la República tiene la potestad de coordinar la Administración Central. En este último supuesto, el Presidente se encuentra asesorado por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y dentro de la Presidencia, se creó, recientemente, un órgano de coordinación de gran importancia como es el Ministerio de Secretaría de la Presidencia ⁶⁴.

Además de éstos, existen otros organismos de coordinación. La Ley Orgánica de la Administración Central, prevé en el artículo 7, la facultad del Presidente de la República de crear comisiones permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos u otras personas representativas de los diversos sectores de la vida nacional, para el examen y consideración de determinadas materias. Asimismo, existe la figura de los Comisionados Presidenciales, muchos de ellos nombrados con funciones coordinadoras. También pueden crearse Comisiones Presidenciales o Interministeriales que pueden tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos Ministerios. Recientemente ha sido frecuente el uso de este recurso para la coordinación de actividades de la Presidencia.

Los períodos presidenciales posteriores a 1969, se han caracterizado por la creación de comisiones y consejos para la elaboración de determinados informes, o para la coordinación de determinadas materias. Ahora bien, hay que reconocer que la colegialidad puede disminuir la responsabilidad y hacer inoperante la toma de decisiones. Una de las características de la Administración hasta el siglo XVIII fue, precisamente, la colegialidad. En la Administración sólo habían entes colegiados y no órganos unipersonales; en cambio, la Administración moderna utiliza las administraciones unipersonales, sin que se deje de reconocer que es útil la colegialidad para la coordinación de ciertas materias.

En todo caso, la colegialidad implica el establecimiento de una serie de normas de carácter formal para la toma de decisiones, por ejemplo, determinación del *quórum* de la Comisión o Consejo para poder reunirse, para deliberar, y para la toma de decisiones.

Todas estas normas son esenciales para la formación de la voluntad y, si se incumpliese alguna, puede producirse, sin duda, la nulidad del acto.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional orienta las actividades de coordinación con carácter sectorial, superando en esta forma el carácter disperso que antes tenía. Se habla, por ejemplo, de las Corporaciones Sectoriales de las Empresas del Es-

64. Arts. 40 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

tado para integrar las diversas empresas y coordinarlas en una acción determinada ⁶⁵.

En todo caso la coordinación, como tal, no puede ser tarea de un órgano específico. Puede haber órganos que tengan funciones específicas de coordinación, como las tiene el Ministro de la Secretaría de la Presidencia de la República, pero aquella concepción que existió cuando se creó Cordiplan, de pretender centralizar en ese órgano todas las acciones coordinadoras, es imposible, no sólo porque en dicho órgano, el desarrollo de las funciones de coordinación se hace en desmedro de las funciones de planificación, habiendo pretendido coordinar más que planificar, sino porque, en realidad, la coordinación es de la esencia de toda organización. En todos los órganos debe existir la función coordinadora, y en todos los niveles jerárquicos hay función coordinadora. Por tanto, no puede pensarse en que pueda existir la coordinación como una función específica asignada a un solo órgano o ente que la va a ejercer sobre todos los demás. Cordiplan, en algunas épocas, ha pretendido ser ese órgano que monopoliza la coordinación, lo cual además de ser imposible, como se dijo, es contrario a la esencia de la organización.

B. El problema para la coordinación

Sin embargo, el problema de la coordinación administrativa depende del tipo de organización que exista para cumplir determinados fines por el Estado. Cuando se está, por ejemplo, en presencia de una Administración Pública que asume nuevos cometidos y fines, distintos a aquellos que tenía cuando se organizó, es indudable que esa organización debe readaptarse a los nuevos cometidos, y si no se adapta, inevitablemente surgirá un problema grave de coordinación. Habrá necesidad de recurrir aún más a mecanismos de coordinación.

El caso de Venezuela y de la Administración venezolana, en este sentido, era realmente patente. La Administración venezolana, a nivel ministerial al menos, antes de la reforma de 1977, había sido estructurada por el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950. Pero la reforma de 1950, en realidad lo que recogía era las reformas de 1936, con dos agregados fundamentales: el Ministerio de Justicia, que se separó del Ministerio de Relaciones Interiores, y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que se separó del Ministerio de Fomento.

Por tanto, en 1976, la organización administrativa venezolana databa de la primera mitad de este siglo, y fue precisamente después del año 1950 cuando el Estado comenzó a asumir fines de de-

65. Art. 20, Ord. 12 de la Ley Orgánica de la Administración Central. En este sentido, en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, que en 1978 se discutió en la Cámara de Diputados, se regulaban los Consejos Sectoriales de Institutos Autónomos y las Corporaciones Sectoriales de las Empresas del Estado (Arts. 94 y ss.).

sarrollo económico y de desarrollo social. Sin embargo, la Administración Pública Venezolana seguía, básicamente, el molde que tenía en los años 40, lo que produjo que esta Administración no se ajustara completamente a los fines del Estado contemporáneo.

Ahora, esta situación de una Administración hecha para otros fines, fue lo que provocó que la coordinación fuera el problema más importante de la Administración. No sólo se creó una Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), sino que se cayó sucesiva y paulatinamente, y en forma dramática, en la Administración por el sistema de comisiones.

En una Administración desorganizada, para tomar cualquier medida o decisión, es necesario nombrar una Comisión. Y esto tiene, desde el punto de vista administrativo, una explicación: piénsese, por ejemplo, en el sector de desarrollo social, un sector coherente de acción pública. Ese sector abarca, por ejemplo, actividades de protección y promoción social, y toda la política de desarrollo, por ejemplo, de las áreas marginales. Sin embargo, en este campo, no hay un organismo responsable del desarrollo social. Eso sí, hay muchos organismos que tienen que ver con el problema: el Ministerio de Justicia con la Dirección de Prevención del Delito; el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con la Dirección de Bienestar Social; el Ministerio del Trabajo con la Oficina de Empleos; el Ministerio de la Familia; organismos autónomos: el INAVI con los programas de construcción de viviendas; el Instituto Venezolano del Menor, el Instituto Nacional de Deportes, etcétera.

Para tratar el problema de la protección y promoción social en Venezuela, por tanto, se hacía necesario coordinar diversos organismos, y por ello, por ejemplo, el mismo Ministerio de la Juventud, luego sustituido por el Ministerio de la Familia, fue configurado, lamentablemente, como un Ministerio coordinador, al no integrarse, administrativamente, el sector ⁶⁶.

Esto provoca graves problemas administrativos, que conducen a una distorsión del objetivo: el problema administrativo se agota en tratar de ordenar lo incoordinable y se olvida el objetivo para el cual fue creada la organización. Se agota la Administración en coordinar, y no logra cumplir los objetivos que tiene planteados.

Esto origina que, la coordinación, sea un campo importante a estudiar, y dentro de la Administración, los órganos colegiados. Estos se han venido desarrollando a nivel nacional, y ello implica la adopción de una serie de reglas relativas al *quórum*, al número de personas que deben estar presentes para poder tomar una decisión, a la posibilidad de que algún miembro salve su voto. Con ello se ha complicado todo el procedimiento administrativo en forma tal que, como se dijo, se agota la Administración en el intento de coordinar, y no logra cumplir los objetivos que quiere alcanzar.

La aplicación del principio de la coordinación, consecuencia de esta situación de dispersión administrativa, ha dado origen a nue-

66. Art. 39 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

vas teorías para la organización de la Administración Pública, y entre ellas se destaca el criterio de sistemas. En efecto, se tiene la conciencia de que la Administración Pública es compleja, pues está integrada por una serie de organismos que es necesario coordinar, a los efectos de obtener un determinado resultado; pero también de que la coordinación no puede agotarse en sí misma, sino que se justifica en tanto en cuanto se puedan obtener determinados resultados. En este sentido, se ha aplicado el criterio sistémico o de sistema, a los efectos de integrar, y no sólo coordinar diversos organismos, conforme a la finalidad que deben cumplir. Conforme a este criterio, se admite que tiene que haber un órgano central o eje que gobierne el sistema, sin perjuicio de que pueda haber múltiples organismos ejecutores de aspectos específicos.

El criterio sistémico se aplicó en el Plan de Reforma Administrativa de 1972⁶⁷, y está presente en los estudios posteriores que se refieren a la reorganización de la Administración Pública. Con dicho criterio se busca que cada sector de actividad pública tenga un gobernador del sector, es decir, una persona a nivel ministerial que tenga la definición de la política del sector y que sea quien lo conduzca, sin perjuicio de que las políticas concretas puedan llevarse a cabo por oficinas ministeriales, por institutos autónomos o cualquier otra entidad, siempre que todos esos organismos respondan a la política del sector.

67. Véase Comisión de Administración Pública (CAP), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, tomo II, pp. 3 y ss.

III. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA NACIONAL CENTRAL Y DESCENTRALIZADA

1. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL

A. La Administración Nacional Centralizada dentro del universo de la Organización Administrativa

a. *El ámbito de la organización administrativa*

Como lo hemos señalado anteriormente, el Estado venezolano como Estado Federal en los términos consagrados por la Constitución¹, está estructurado formalmente, conforme a un sistema de descentralización territorial, que da origen a tres personas jurídicas de Derecho Público y de carácter político territorial: la República, los Estados y los Municipios.

Cada una de estas personas político-territoriales, en sus respectivos niveles (nacional, estatal y municipal) tienen sus propias competencias² que ejercen con entera autonomía³. Esta autonomía de carácter territorial puede decirse, que es el más alto grado de autonomía dentro de la organización nacional, e implica, como hemos indicado, una autonomía política, una autonomía organizativa, una autonomía normativa, una autonomía tributaria y una autonomía administrativa.

En efecto, la República, los Estados y los Municipios tienen autonomía política en el sentido de que eligen sus propias autoridades: el Presidente de la República y los Senadores y Diputados al Congreso Nacional; los Gobernadores de Estados⁴ y los Diputados a las Asambleas Legislativas, y los Alcaldes y Concejales⁵.

Los entes político-territoriales tienen, en principio, una autonomía organizativa en el sentido de que tienen la potestad organizativa. Sin embargo, esta posibilidad de autoorganizar sus poderes es plena a nivel de la República⁶ y de los Estados de la Federación⁷. A nivel municipal está limitada, pues la organización de los Municipios se determina en la Ley nacional de Régimen Municipal y en las leyes que dicten los Estados en ejecución de aquella⁸.

1. Artículo 2.

2. Artículos 17, 30 y 136 de la Constitución. Además, artículo 30 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y artículos 4 y 11 de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

3. Artículos 16 y 25 de la Constitución.

4. Artículo 22.

5. Artículos 183, 184, 151, 19 y 29 de la Constitución, respectivamente.

6. Poder Nacional: artículo 136 de la Constitución.

7. Artículo 17.

8. Artículo 26.

Los entes descentralizados territorialmente, además, tienen autonomía normativa, es decir, tienen facultad para crear su propio ordenamiento jurídico, esto es dictar sus propias normas; de ahí que autonomía sea equivalente a autonormación. Puede afirmarse, por tanto, que la autonomía propiamente dicha existe en la Administración descentralizada territorialmente. A nivel nacional, las Cámaras Legislativas tienen la potestad legislativa en las materias de competencia nacional⁹. En los Estados, las Asambleas Legislativas tienen como función dictar leyes sobre las materias de competencia estatal¹⁰. Igualmente sucede con los Municipios, a cuyos Concejos Municipales corresponde dictar las normas sobre materias de la competencia municipal, de acuerdo al artículo 29 de la Constitución. Por tanto, un Municipio es autónomo, porque puede producir sus propias normas, que a nivel local son equivalentes a las leyes (ordenanzas).

La consecuencia de esa autonomía normativa es que los actos de los Estados y Municipios sólo pueden ser revisados por la autoridad judicial y, particularmente, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Expresamente dice la Constitución, en su artículo 29, que los actos de los Municipios no pueden ser impugnados, sino por ante los órganos jurisdiccionales, de manera que no hay instancia de revisión alguna entre un acto municipal y las autoridades ejecutivas estatales o nacionales.

Por otra parte, la República, los Estados y los Municipios tienen autonomía tributaria originaria expresamente consagrada en la Constitución: con carácter de ampliación en relación al Poder Nacional¹¹; enumerativa en relación al ámbito municipal, y por deducción residual o por transferencia respecto de los Estados¹².

Por último, la existencia de estos tres niveles de descentralización y de personalidad político-territorial, da origen a tres niveles de administración: la Administración Nacional, las Administraciones de los Estados, y las Administraciones Municipales, las cuales actúan en sus niveles respectivos de competencia, con entera autonomía. Este es otro de los signos de la autonomía territorial: la autonomía administrativa, que origina una propia organización, cuyos principios generales analizaremos a continuación, con especial referencia a la organización nacional ministerial¹³.

b. *La integración de la Administración Nacional*

La Administración Pública Nacional, es decir, el conjunto de órganos que ejercen el Poder Nacional o que se han constituido en

9. Artículos 139 de la Constitución
10. Artículo 20, ordinal 1º de la Constitución.
11. Artículo 136, ordinal 8º
12. Artículos 31, 136, ordinal 8º y 18.
13. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Principios Generales de la Organización de la Administración Central con particular referencia a la Administración Ministerial", en *Revista de Derecho Público*, Nº 2, Caracas, 1980, pp. 5 y ss.; texto que seguiremos en las páginas sucesivas.

ejercicio de este último por los órganos de la República, está integrada por tres grandes grupos de órganos: la Administración Central, las administraciones con autonomía funcional y la Administración Descentralizada funcionalmente.

La Administración Central está formada por todos aquellos órganos de la Administración Pública que integran el Poder Ejecutivo, y que, por tanto, dependen jerárquicamente del Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional¹⁴. Estos órganos son los regulados en la Ley Orgánica de la Administración Central del 28 de diciembre de 1976, cuya última reforma es de 30 de diciembre de 1986: los Ministros, los Comisionados Presidenciales, las Comisiones Presidenciales, las Autoridades de Area, las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República; demás organismos dependientes, jerárquicamente, del Presidente o de los órganos señalados; y la Procuraduría General de la República, regulada por su propia Ley Orgánica.

Las administraciones con autonomía funcional constituyen aquel conjunto de órganos de la Administración Pública, que sin tener personalidad jurídica propia, y por tanto, sin perjuicio de actuar como órganos de la República, no dependen jerárquicamente del Presidente de la República ni de los órganos que forman la Administración Central, ni de los órganos de los demás Poderes del Estado: el Congreso o los Tribunales.

Estos órganos son: la Fiscalía General de la República¹⁵, la Contraloría General de la República¹⁶, el Consejo de la Judicatura¹⁷ y el Consejo Supremo Electoral, creado este último por ley (Ley Orgánica del Sufragio)¹⁷, y a partir de 1993, con personalidad jurídica propia.

Además de la Administración Central y de las administraciones con autonomía funcional, también, forma parte de la Administración Nacional, la llamada Administración Descentralizada funcionalmente, integrada por todos aquellos entes creados por los órganos del Poder Nacional, a los cuales se ha dotado de personalidad jurídica propia, distinta a la República, así como de patrimonio propio, separado del patrimonio de la República, entre los cuales se destacan los institutos autónomos¹⁹.

La Administración descentralizada funcionalmente es parte de la Administración Pública, en cuanto a que los entes que la componen están integrados dentro de la organización general del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todos los entes descentralizados son personas jurídicas *estatales* y, por tanto, parte de la Administración descentralizada funcionalmente. Muchos establecimientos públicos corporativos, como por ejemplo, los Colegios Pro-

14. Artículo 181 de la Constitución.

15. Artículos 219 y 220 de la Constitución.

16. Artículos 234 y 238 de la Constitución.

17. Artículo 217 de la Constitución.

18. Artículo 113 de la Constitución.

19. Artículo 230 de la Constitución.

fesionales o las Academias, son entes descentralizados, pero no son personas jurídicas *estatales* ni forman parte de la Administración Pública.

B. El ámbito de la Administración Central

Dentro de la Administración Pública Nacional, el complejo de órganos de mayor importancia, pues a través de ellos se realizan, en concreto, los fines del Estado, está constituido por la Administración Central, es decir, la que integra los órganos del Poder Ejecutivo, o más propiamente, que ejercen el Poder Ejecutivo. Tal como se señaló, la Administración Central, conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1986, está formada básicamente por los órganos de la Presidencia de la República, los Ministros y Ministerios; las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República y la Procuraduría de la República regulada por su propia Ley Orgánica.

a. *Los órganos de la Presidencia de la República*

El Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo Nacional, ejerce la suprema autoridad jerárquica sobre todos los órganos de la Administración Central. Además, conforme a la ley, a nivel de la Presidencia pueden funcionar los siguientes órganos: los Comisionados Presidenciales, las Autoridades de Área y las Comisiones Presidenciales o Interministeriales.

En cuanto a los Comisionados Presidenciales, éstos pueden ser designados por el Presidente de la República para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deben atender conjuntamente necesidades de determinados sectores, áreas o programas²⁰.

El Presidente, además, puede designar Autoridades Únicas para el desarrollo de Áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen²¹. En este caso, las Autoridades de Área se configuran por autorización legal, como entes desconcentrados de la Administración Central, con cierta autonomía, incluso, de carácter patrimonial, pudiendo, en este sentido, tener la categoría de servicios autónomos sin personalidad jurídica²².

En la Presidencia de la República pueden funcionar, además, Comisiones Presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos y otras personas representativas de los diversos sectores de la vida nacional, para el examen y consideración de las materias que determine el Decreto de creación. Estas Comisiones pueden también tener por objeto la coor-

20. Artículo 4 de la Ley Orgánica.

21. Artículo 4 de la Ley Orgánica.

22. Artículo 14, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

dinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos Ministerios (Art. 7 de la Ley Orgánica).

La figura genérica de las Comisiones puede adquirir la permanencia de un Consejo, cuando una ley especial los establezca, con cierto carácter desconcentrado y por tanto, con cierta autonomía de acción. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, creando por la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, como el máximo organismo de planificación y asesoramiento del Presidente de la República en materia de seguridad y defensa ²³, está integrado por diversos organismos permanentes: el Comité Político, el Comité Económico, el Comité Social, de Movilización y cualesquiera otros que creare el Presidente ²⁴.

b. *Los Ministros y los Ministerios*

Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República ²⁵; por tanto, constituyen los canales normales a través de los cuales se ejerce el Poder Ejecutivo.

La Constitución distingue dos tipos de Ministros: los Ministros de Estado y los Ministros con asignación de un Despacho determinado, denominado Ministerio.

Los Ministros de Estado pueden ser nombrados por el Presidente para que lo asesoren en los asuntos que les confíe y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento ²⁶.

Conforme a la Constitución, el número, competencia y organización de los Ministerios, es decir, de los Despachos Ministeriales deben estar determinados en la Ley Orgánica ²⁷, y así, efectivamente se establece en la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1986. Esta prevé la existencia de 16 Ministros ²⁸, regula su competencia ²⁹, establece los principios generales de su organización ³⁰ y determina las atribuciones comunes de los Ministros ³¹. El complejo organizativo de los Ministerios, forma la médula de la Administración Central, al cual denominaremos Administración Ministerial.

c. *La Procuraduría General de la República*

Conforme a la Constitución, como se dijo, la Procuraduría General de la República es el organismo a quien corresponde representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patri-

23. Artículo 6 de la Ley Orgánica.

24. Artículo 11 de la Ley Orgánica.

25. Artículo 193 de la Constitución.

26. Artículo 194 de la Constitución y artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

27. Artículo 193.

28. Artículo 2º

29. Artículos 24 a 40.

30. Artículos 5 y 6.

31. Artículo 20.

moniales de la República; dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional³².

La Procuraduría General de la República depende jerárquicamente del Presidente de la República, y no puede considerarse, a pesar de su rango constitucional, como una de las Administraciones con autonomía funcional a las cuales se ha hecho referencia. Al contrario, forma parte completamente de la Administración Central, aun cuando está regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y no por la Ley Orgánica de la Administración Central.

d. *Las Fuerzas Armadas Nacionales*

Pero además de los órganos constitucionales mencionados, en la Constitución se prevé otra organización, que por tanto tiene rango constitucional y que se ubica dentro de la Administración Pública Nacional, y en particular dentro de la Administración Central. Se trata de las Fuerzas Armadas Nacionales, que forman parte del Poder Ejecutivo y que tienen dependencia en relación al Presidente de la República.

En efecto, la Constitución, en el artículo 132, se refiere a las Fuerzas Armadas Nacionales, precisando que "forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para ejercer la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otro nivel"; y agregando que "Las Fuerzas Armadas estarán al servicio de la República y en ningún caso de persona o parcialidad política...".

Por otra parte, el artículo 190 declara en el ordinal 3° que el Presidente de la República es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y ejerce la suprema autoridad jerárquica de ellas. Por ello indicamos que están dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo (no sólo dentro de la autoridad jerárquica militar) como tal, formando parte de la organización administrativa nacional.

La forma de integración de las Fuerzas Armadas Nacionales al Poder Ejecutivo, partiendo por supuesto de la Constitución, se realiza a través de uno de los Ministerios, el Ministerio de la Defensa, que se integra a la Administración Pública Nacional, y en particular, a la Administración Central.

Pero la integración de las Fuerzas Armadas Nacionales al Ministerio de la Defensa es, sin duda, peculiar, pues da origen a la superposición de dos organizaciones: una administrativa y una jerárquica militar. Esto se produce mediante un sistema de organización a través de cuatro órganos desconcentrados: las Comandancias Generales de las cuatro Fuerzas (Ejército, Marina, Aviación, Fuerzas Armadas de Cooperación), reguladas en la Ley Orgánica

32. Artículo 202.

de las Fuerzas Armadas Nacionales³³. En cada una de ellas, el nivel jerárquico superior está en la Comandancia General de cada una de las Fuerzas, integradas todas al Ministerio de la Defensa, pero no como dependencias jerárquicas centrales, sino como dependencias jerárquicas desconcentradas. El Ministerio de la Defensa, por tanto, tiene una doble organización: por una parte, una organización central de los servicios centrales (servicios de educación, de sanidad, etc.) de las Fuerzas Armadas; y por la otra una organización desconcentrada de las cuatro Comandancias de Fuerzas. En éstas se da la figura precisa de la desconcentración administrativa (no la delegación ni la descentralización), mediante la cual se dota a estas organizaciones de autonomía funcional.

e. *Las Oficinas Centrales de la Presidencia*

Las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, son órganos auxiliares del Presidente y del Consejo de Ministros en las funciones señaladas tanto en la Ley Orgánica de la Administración Central (artículo 41 y siguientes) como en las leyes especiales.

Estas Oficinas Centrales son las siguientes: la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con las competencias previstas en el artículo 47 de la Ley Orgánica y las determinadas en el Decreto-Ley N° 492 del 31 de diciembre de 1958; la Oficina Central de Presupuesto, con las competencias previstas, conforme al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Central, en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1976; la Oficina Central de Estadística e Informática, con las competencias previstas en el artículo 49 de la Ley Orgánica, y las determinadas en la Ley de Censos y Estadísticas Nacionales; la Oficina Central de Personal, con las competencias previstas, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica, en la Ley de Carrera Administrativa de 1970; y la Oficina Central de Información, restablecida en 1985 con la eliminación del Ministerio de Información y Turismo que había sido creado por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976.

f. *Los Comisionados Presidenciales*

La figura de los Comisionados Presidenciales, como órganos de la Presidencia de la República, surgió en los años sesenta, sin asidero legal alguno, mediante la designación de determinados funcionarios, por el Presidente de la República, algunas veces incluso con carácter *ad honorem*, para cumplir funciones de asesoría en materias o áreas específicas. Inicialmente, incluso, recibieron en algunos casos la denominación de "Delegados de la Presidencia de la República" para determinadas actividades asesoras.

En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* (Caracas 1972) de la Comisión de Administración Pública, se analizó dicha figura organizativa y se planteó la necesidad

33. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.256, Extraordinario de 26-9-83.

de redefinir el papel que se había atribuido a los mismos y a las "Comisionadurías", algunas de las cuales habían desvirtuado su papel asesor, proponiéndose su organización de manera que conformaran el cuerpo de asesores del Presidente de la República³⁴. Esta reforma se planteó paralelamente a la que buscaba precisar las competencias de los Ministros de Estado, figura orgánica que a pesar de haber sido establecida en la Constitución desde 1961 (artículo 194), sólo fue a finales de los sesenta que fue utilizada, al comenzar a ser designados por el Presidente de la República, Ministros de Estado con funciones asesoras y tareas de coordinación de organismos públicos, adicionales a las asesorías.

En esta forma, incluso, en el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1971³⁵, no se hizo mención a la figura de los Comisionados Presidenciales, y en cambio, se estableció una regulación detallada de las atribuciones de los Ministros de Estado, de manera de comprender las funciones que se habían venido asignando a aquellos, en la siguiente forma:

"Art. 50. Los Ministros de Estado que el Presidente de la República designe de conformidad con el artículo 194 de la Constitución, tendrán las siguientes atribuciones:

- a) participar en el Consejo de Ministros;
- b) asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe;
- c) someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o les atribuya la ley;
- d) cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República;
- e) refrescar los decretos del Presidente de la República en los casos en que sea procedente;
- f) estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

Art. 51. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 52. El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la Administración Pública Nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la Administración Pública Nacional".

Posteriormente, en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central de 1972, se propuso la regulación de ambas figu-

34. Tomo I, p. 219.

35. Decreto N° 539 de 10-2-71.

ras, la de los Comisionados Presidenciales y la de los Ministros de Estado, tratando de deslindar sus respectivas funciones así: a los Comisionados Presidenciales se los definió como “asesores especiales del Presidente de la República en las materias que éste les indique” (artículo 14); y en cuanto a los Ministros de Estado se previó la posibilidad de que el Presidente de la República les pudiera “confiar la coordinación de diversos servicios, dependencias o Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional” (artículo 56)³⁶.

Esta propuesta de deslinde de funciones entre ambas categorías de órganos no fue acogida al momento de sancionarse la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, y en su normativa, recogida en la Ley de 1986, aparecen ambas figuras reguladas de manera tal que podrían tener encomendados, indistintamente, el mismo tipo de funciones.

En cuanto a los Comisionados Presidenciales: el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración establece que:

“El Presidente de la República podrá nombrar Comisionados para que coordinen las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas”.

Por su parte, el artículo 3º de la misma Ley, al referirse a la figura de los Ministros de Estado, establece que éstos pueden ser nombrados por el Presidente:

“Para que lo asesoren en los asuntos que les confíe y coordinen los programas, servicios, dependencias, o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento”.

Ambos órganos, los Comisionados Presidenciales y los Ministros de Estado, por tanto, tienen posibilidad de ejercer funciones de coordinación, y lo que los diferencia es la responsabilidad: un Ministro de Estado es miembro del Consejo de Ministros, refrenda los actos del Presidente de la República, y tiene la responsabilidad gubernamental en los términos del artículo 196 de la Constitución.

Ahora bien, concretándonos a los Comisionados Presidenciales, de acuerdo a lo anterior, y conforme a la Ley Orgánica, tienen como atribución legal básica la de *coordinar* las acciones de las diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en el sector, área o programa que se les haya encomendado.

La coordinación, como se ha dicho, es una de las funciones fundamentales en toda la Administración Pública, la cual está compuesta, necesariamente y siempre, por una multiplicidad de órga-

36. Véase *Informe... cit.*, Tomo II, pp. 441 y 479.

nos. Por ello, cualquiera sea el sistema de organización administrativa que se adopte, en el mismo la función coordinadora es la esencial.

Por supuesto, en la cúspide de la organización administrativa del Estado, y en particular, al nivel de la Presidencia de la República, la función coordinadora es quizás la más importante para la toma de decisiones, al punto de que órganos como el Consejo de Ministros, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República y la Oficina de Coordinación y Planificación, tienen entre sus funciones básicas el coordinar al más alto nivel, la globalidad de la Administración Pública para la toma adecuada y coherente de decisiones. En ese mismo orden, y como respuesta a la necesidad de coordinación al más alto nivel, se enmarcan tanto los Ministros de Estado como los Comisionados Presidenciales.

Ahora bien, siendo por tanto los Comisionados Presidenciales *órganos de coordinación* de las acciones de las diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas, para el cumplimiento de sus funciones necesariamente están condicionados por los siguientes factores:

1. En primer lugar, por la necesidad de estar informados de todas las competencias, actividades o funciones de todos los organismos y entidades públicas que intervienen en el sector, área o programa cuya coordinación se les ha encomendado. En virtud de ello, el Comisionado Presidencial debe disponer de los mecanismos y canales de información necesarios.

2. En segundo lugar, por la necesidad de que no se tome decisión alguna por parte de los organismos o entidades públicas con competencia en el sector, área o programa cuya coordinación se les ha encomendado, sin que el Comisionado haya sido informado con antelación, y pueda, incluso, dar su aprobación.

3. En tercer lugar, por la necesidad de que las decisiones que se tomen al más alto nivel de la Presidencia en el sector, área o programa cuya coordinación se les ha encomendado, sean adecuadamente ejecutadas por los diversos organismos o entidades públicas con competencia en dicho sector, área o programa, a cuyo efecto, el Comisionado puede disponer el establecimiento de los medios adecuados de seguimiento.

A los efectos de lo anterior, por supuesto, el Comisionado Presidencial debería ser invitado a participar en el Consejo de Ministros, cuando se traten asuntos relativos al área que coordina conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Central, y asimismo, debería participar en los Gabinetes Sectoriales que estudien dichos asuntos (Art. 10 de la misma Ley); y además, debería contar, para el adecuado ejercicio de su función coordinadora, de un instrumento jurídico-formal que la ordene, y que podría ser la emisión por el Presidente de la República de un *Instructivo Presidencial*, con las órdenes y disposiciones destinadas a los orga-

nismos y entidades públicos, a los efectos de que él pueda ejercer con efectividad las funciones de Coordinación.

C. La Administración Ministerial dentro del complejo de la Administración Central

Tal como se ha señalado, la parte medular de la organización de la Administración Central, es la Administración Ministerial, es decir, el conjunto de órganos denominados Ministerios o Despachos Ministeriales, y cuya dirección y conducción jerárquica corresponde a los Ministros como órganos directos del Presidente de la República.

Conforme a la Constitución, el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, deben estar determinados en una ley orgánica (Art. 193), por lo que se trata de materias de la reserva legal. Por ello, al tratar de encuadrar la Administración Ministerial, dentro del complejo de la Administración Central, en primer lugar estudiaremos las fuentes de la organización ministerial; en segundo lugar, analizaremos los principios de la organización ministerial; y en tercer lugar, expondremos las modalidades de dicha organización.

a. *Las fuentes de la Organización Ministerial*

La Ley Orgánica de la Administración Central, en su última reforma del 20 de diciembre de 1995, siguiendo las pautas constitucionales establece el número, competencia y organización básica de los Ministerios.

a'. *La creación y el número de los Despachos Ministeriales*

En cuanto al número, la Administración Ministerial venezolana está compuesta por 16 Ministerios, en la forma siguiente, tal como los enumera el artículo 2 de la Ley Orgánica: Ministerios 1) de Relaciones Interiores; 2) de Relaciones Exteriores; 3) de Hacienda; 4) de la Defensa; 5) de Industria y Comercio; 6) de Educación; 7) de Sanidad y Asistencia Social; 8) de Agricultura y Cría; 9) del Trabajo; 10) de Transporte y Comunicaciones; 11) de Justicia; 12) de Energía y Minas; 13) del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; 14) del Desarrollo Urbano; 15) de la Familia y 16) de la Secretaría de la Presidencia.

La variación del número de los Ministerios, es decir, la creación de nuevos Despachos o la eliminación de algunos de ellos, es materia reservada a la Ley Orgánica. Excepcionalmente, sin embargo, por vía de Decreto-Ley, el Presidente de la República está autorizado, en la Constitución, para reformar la estructura ministerial y, por tanto, crear o eliminar Ministerios. En efecto, el artículo 190, ordinal 11 de la Constitución, le atribuye al Presidente competen-

cia para "Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada"; y el artículo 179, ordinal 5º asigna a la Comisión Delegada del Congreso competencia para "autorizar al Ejecutivo Nacional y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada".

Por vía excepcional, en caso de urgencia comprobada, y por supuesto, estando en receso las Cámaras Legislativas, es decir, no pudiendo dictarse leyes, estas normas de la Constitución permiten al Presidente de la República, regular una materia reservada al Legislador, como es la creación, modificación o supresión de servicios públicos. La expresión servicio público, aquí puede entenderse, tanto en sentido material como en sentido orgánico, siempre que sea de reserva legal. Sólo por ley puede erigirse una actividad como servicio público, es decir, cuya prestación resulta obligatoria para el Estado con las consecuentes limitaciones para los derechos y libertades de los particulares; y sólo por ley pueden crearse Institutos Autónomos o Ministerios. Sin embargo, en caso de urgencia comprobada y durante el receso de las Cámaras Legislativas, el Presidente podría, mediante Decreto-Ley, realizar esas actividades, con la autorización previa de la Comisión Delegada. En esta forma, un Ministerio, como servicio público en sentido orgánico, podrá ser creado o suprimido por Decreto-Ley.

b'. *La competencia de los Ministerios*

La Ley Orgánica de la Administración Central destina su Capítulo V, a regular las competencias de cada uno de los Ministerios³⁷, estableciendo la siguiente distribución sectorial de las mismas: al Ministerio de Relaciones Interiores compete el *sector de la política interior*; al Ministerio de Relaciones Exteriores el *sector de la política exterior*; al Ministerio de Hacienda, el *sector de la política económica y financiera*; al Ministerio de la Defensa, el *sector de la defensa*; al Ministerio de Industria y Comercio, los *sectores de la industria y comercio*; al Ministerio de Educación, el *sector educación*; al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el *sector de la salud*; al Ministerio de Agricultura y Cría, el *sector agrícola y pecuario*; al Ministerio del Trabajo, los *sectores de asuntos laborales y de seguridad y previsión social*; al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, los *sectores de transporte y comunicaciones*; al Ministerio de Justicia, el *sector de justicia y defensa social*; al Ministerio de Energía y Minas, los *sectores de minería, hidrocarburos y energía en general*; al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el *sector recursos naturales renovables*; al Ministerio de Desarrollo Urbano, el *sector de urbanismo*; y al Ministerio

37. Artículos 24 a 40.

de la Familia, el *sector protección y promoción social*, en particular en materia de infancia, juventud y familia.

En los mencionados artículos 24 a 40 de la Ley Orgánica y conforme a la señalada distribución sectorial, se asignan competencias genéricas a cada uno de los Ministerios, sin especificación de a cuáles de sus órganos corresponde su ejercicio. Esta asignación genérica de competencias, está complementada, por otra parte, en la multitud de Leyes administrativas en las cuales se regulan las respectivas competencias sectoriales, y en las que se asignan, también, atribuciones a los Ministerios sin especificación de los órganos a quienes compete su ejercicio dentro de cada Despacho Ministerial. Muchas leyes especiales, sin embargo, atribuyen competencias directas al Ministro respectivo, y en algunos casos de órganos ministeriales desconcentrados, directamente a ellos.

c'. La organización de los Ministerios

De acuerdo a lo indicado por la Constitución, la Ley Orgánica, además de determinar el número de los Ministerios y su competencia, debería regular la organización de los mismos. Sin embargo, del texto del artículo 193 de la Constitución no podría interpretarse que la Ley Orgánica debía establecer el detalle de la organización ministerial, pues ello establecería una rigidez inaceptable a las estructuras de la Administración Pública, las cuales deben, siempre, adaptarse a los cambios de la vida económica y social.

De esta manera, la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1986, con buen sentido y de acuerdo a la tradición del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 y de las viejas Leyes de Ministerios de la primera mitad de este siglo, no regula el detalle de la organización de cada Ministerio, sino que se limita a establecer el esquema común de organización, dejando a la vía reglamentaria la determinación de aquel detalle.

En esta forma, el artículo 5º de la Ley Orgánica establece, que "cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sea necesario para el cumplimiento de su cometido". Como esquema general, dicho artículo precisa la denominación de "las unidades operativas o de ejecución" de todos los Ministerios, "integradas en orden descendente, así: Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios".

Hasta aquí llegan los principios de la organización ministerial establecidos en la Ley Orgánica. Para el detalle de dicha organización, el mismo artículo 5º dispone que "los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas".

En esta forma, el Legislador previó una amplia habilitación al Ejecutivo Nacional para establecer, por vía reglamentaria, la or-

ganización administrativa interna de cada Ministerio, conforme al esquema establecido en el citado artículo 5 de la Ley Orgánica. Estas facultades del Ejecutivo para determinar el número de las Direcciones y dependencias que integran cada Ministerio, que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido, según la ley, deben ejercerse mediante "los reglamentos orgánicos".

Ahora bien, ¿qué ha de entenderse, en este contexto, por "reglamentos orgánicos"? Esta expresión, la cual, además, utilizan los artículos 43 y 53 de la Ley Orgánica, sin duda, no tiene por qué entenderse ni interpretarse en sentido restrictivo, como similar a "Reglamento Ejecutivo" cuya emisión corresponde exclusivamente al Presidente de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, y a cuya categoría pertenece "el Reglamento de la Ley" al cual se refieren los artículos 7 y 53 de la Ley Orgánica. Al contrario, siguiendo el criterio de flexibilidad de la regulación formal de la organización administrativa, hemos estimado que la expresión "reglamentos orgánicos" debe interpretarse en sentido amplio, como sinónimo de acto administrativo de efectos generales o de contenido normativo, y cuya emisión no sólo corresponde al Presidente de la República, sino a los Ministros del Ejecutivo. Esta fue la intención que tuvimos los proyectistas del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública preparado en la Comisión de Administración Pública en 1972, conforme está argumentado en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*³⁸, Volumen Primero, cuyas orientaciones se siguieron en la elaboración de la Ley Orgánica de la Administración Central sancionada inicialmente en 1976.

En esta forma, las fuentes de la organización administrativa de los Ministerios son las siguientes: en primer lugar, los principios generales contenidos en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Central; en segundo lugar, los Reglamentos Orgánicos de los Ministerios, dictados por Decreto del Presidente de la República para cada Ministerio, y en los cuales se han establecido los detalles de la organización de los Ministerios hasta el nivel de las Direcciones Generales; y en tercer lugar, los Reglamentos Internos de organización de cada Ministerio, dictados por Resolución de los respectivos Ministros, y en los cuales se establece el detalle de organización en los niveles por debajo de las Direcciones Generales, es decir, en los niveles de dirección, división, departamento, sección y servicios³⁹.

Esta jerarquía de las fuentes normativas de la organización Ministerial, fue la que se estableció a partir de 1972 y la que se consolidó después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Admi-

38. Caracas, 1972.

39. Debe señalarse que los primeros Reglamentos Internos de los Ministerios si bien dictados por Resolución Ministerial, fueron todos aprobados en Consejo de Ministros (véase en *Gaceta Oficial* N° 2.012 Extraordinario de 12-4-77). Esta práctica se ha eliminado en los Reglamentos Internos dictados a partir del primer trimestre de 1980.

nistración Central en 1976, con la emisión, a partir de 1977, de los Decretos Orgánicos de los Ministerios y los Reglamentos Internos dictados por resolución de los Ministros.

A finales de 1995, la regulación reglamentaria de la organización ministerial en el país estaba establecida en los siguientes Decretos y Resoluciones:

1. *Ministerio de Relaciones Interiores*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Interiores. Decreto N° 2.478, *Gaceta Oficial* N° 35.027 de 14-8-92.

2. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto N° 2.536, *Gaceta Oficial* N° 34.090 de 10-11-88.

—Reglamento Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución N° 1 de 31-12-77, *Gaceta Oficial* N° 2.183, Extraordinario de 7-3-78.

3. *Ministerio de Hacienda*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. Decreto N° 1.060 de 4-8-70, *Gaceta Oficial* N° 34.526 de 8-8-90.

—Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Rentas. *Gaceta Oficial* N° 2.914, Extraordinario de 8-2-82.

—Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Aduanas. *Gaceta Oficial* N° 2.900, Extraordinario de 5-1-82.

—Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Inspección y Fiscalización. *Gaceta Oficial* N° 33.391 de 16-1-86.

4. *Ministerio de la Defensa*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de la Defensa. Decreto N° 2.078 de 22-3-77, *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinario de 22-3-77.

5. *Ministerio de Fomento (Industria y Comercio)*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento. Decreto N° 297 de fecha 15.689, *Gaceta Oficial* N° 34.342 de 8-11-89.

—Reglamento Interno del Ministerio de Fomento. *Gaceta Oficial* N° 3.250, Extraordinario de 7-9-83.

6. *Ministerio de Educación*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación. Decreto N° 496 de 31-1-80, *Gaceta Oficial* N° 31.917 de 4-2-80.

—Reglamento Interno del Ministerio de Educación. Resolución N° 847-A de 20-7-88, *Gaceta Oficial* N° 34.020 de 2-8-88.

7. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Decreto N° 2.748, *Gaceta Oficial* N° 4.550 Extra de 26-3-93.

—Reglamento Interno del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Resolución N° G-365 de 9-3-83, *Gaceta Oficial* N° 3.115, Extraordinario de 23-3-83. (El artículo 12 de dicho reglamento fue modificado en Resolución N° G-436 de 21-11-83, *Gaceta Oficial* N° 32.858 de 22-11-83).

8. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Cría. Decreto N° 472 de 21-12-94, *Gaceta Oficial* N° 35.618 de 27-12-94.

—Reglamento Interno. Resolución N° 53. *Gaceta Oficial* N° 34.419 de 1-3-90.

9. *Ministerio del Trabajo*

—Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. Decreto N° 1.766 de 8-8-91, *Gaceta Oficial* N° 34.782 de 22-8-91.

10. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Decreto N° 1.418 de 26-2-82, *Gaceta Oficial* N° 2.923, Extraordinario de 1-3-82.

—Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Resolución N° 361 del 17-12-87, *Gaceta Oficial* N° 33.875 de 29-12-87.

11. *Ministerio de Justicia*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia. Decreto N° 2.713 de 18-1-89, *Gaceta Oficial* N° 34.141 de 20-1-89.

—Reglamento Interno del Ministerio de Justicia. *Gaceta Oficial* N° 34.390 de 17-1-90.

12. *Ministerio de Energía y Minas*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de Energía y Minas. Decreto N° 1.137 de 16-7-81, *Gaceta Oficial* N° 32.271 de 16-7-81.

—Reglamento Interno del Ministerio de Energía y Minas. Resolución N° 340 de 13-11-90, *Gaceta Oficial* N° 34.597 de 19-11-90.

13. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

—Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Decreto N° 1.234 de 22-3-77, *Gaceta Oficial* N° 34.591 de 9-11-90.

—Reglamento Interno del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Resolución N° 4 de 12-4-77, *Gaceta Oficial* N° 2.012, Extraordinario de 12-4-77.

14. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

—Reglamento Orgánico del Ministerio del Desarrollo Urbano. Decreto N° 2.381 de 28-12-83, *Gaceta Oficial* N° 32.886 de 30-12-83.

—Reglamento Interno del Ministerio de Desarrollo Urbano. Resolución N° 40 de 12-4-77, *Gaceta Oficial* N° 2.012, Extraordinario de 12-4-77.

15. *Ministerio de la Familia*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de la Familia. Decreto N° 1.956, *Gaceta Oficial* N° 34.870 de 27-12-91.

—Reglamento Interno del Ministerio de la Familia. Resolución N° 381 de 27-6-88, *Gaceta Oficial* N° 33.997 de 29-6-88.

16. *Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*

—Reglamento Orgánico del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Decreto N° 948 de 30-12-80, *Gaceta Oficial* N° 32.140 de 5-1-81.

—Reglamento Interno de la Secretaría de la Presidencia. Resolución N° 9 de 12-4-77, *Gaceta Oficial* N° 2.012, Extraordinario de 12-4-77.

b. *Los principios de la organización ministerial*

Tal como se ha indicado, los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, por lo que los Ministerios constituyen las organizaciones más importantes del Poder Ejecutivo Nacional para la ejecución de las políticas estatales. Los principios de organización de mayor relevancia que tiene la Administración ministerial, dentro del complejo de la Administración Central, además de la uniformidad organizativa plasmada en el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Central, son los siguientes: la unidad de la personalidad jurídica; la unidad patrimonial; la unidad presupuestaria; la unidad jerárquica, y la unidad sectorial.

a'. *La unidad de la personalidad jurídica*

La Administración Central en Venezuela, está configurada por el conjunto de los órganos administrativos a través de los cuales o por cuyo intermedio se manifiesta la voluntad o el actuar de la República, como persona jurídica.

El Estado venezolano, como entidad nacional, tiene una sola personalidad jurídica, la de la República, y todos los órganos de la

Administración Central responden a dicha personalidad jurídica única. La "personalidad jurídica de la Administración Central" en nuestro país, es una sola y única, la de la República, por lo que los diversos componentes de la Administración Central, no tienen personalidad propia, tal como se señaló, los órganos de la Administración Nacional, pero que gozan de autonomía funcional no tienen personalidad jurídica propia, sino que participan de la personalidad de la República y cuando actúan jurídicamente hablando, actualizan la personalidad jurídica de la República.

En la misma forma, los Ministerios no tienen personalidad jurídica propia, sino que son órganos de una sola persona jurídica: la República. Cuando las Administraciones Ministeriales o, en general, el Ejecutivo Nacional, contratan o sus órganos causan un daño, quien contrata o responde, por supuesto, es la República.

Por tanto, la Administración Ministerial, como parte de la Administración Central, tiene una sola y única personalidad jurídica: la personalidad de la República, como persona nacional, distinta, en el ámbito territorial, de las otras personas político-territoriales: los Estados y Municipios; y distinta, también, en el ámbito funcional, de los entes descentralizados funcionalmente, como por ejemplo, los institutos autónomos y las empresas del Estado.

b'. La unidad patrimonial: la unidad del Tesoro

A la existencia de una sola y única personalidad jurídica de la Administración Central Ministerial se acompaña la existencia, también, de una unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial.

El patrimonio de la República, como persona jurídica, es uno y único, por lo que todos los ingresos recaudados por los Ministerios, incluso por los servicios autónomos sin personalidad jurídica; todos los gastos efectuados por los servicios Ministeriales; y todos los bienes adscritos a los Ministerios son ingresos, gastos y bienes *nacionales*, regidos por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y sometidos al control de la Contraloría General de la República, conforme a lo prescrito en el artículo 234 de la Constitución.

El sustento fundamental del principio de la unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial, derivado de la unidad de personalidad jurídica, en materia hacendística, en el denominado principio de la unidad del Tesoro, el cual implica que la masa general del Tesoro es una y única, por lo que todos los ingresos nacionales deben ir a la masa general del Tesoro, sin afectación específica a un servicio de la Administración Central o Ministerial; así como todos los gastos de la Administración Central Ministerial deben hacerse con cargo a esa masa general del Tesoro, sin afectar una partida patrimonial específica de algún órgano administrativo.

Este principio de la unidad del Tesoro, o unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial, está indirectamente consagrado en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Régimen Presupues-

tario, al establecer que "no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinados gastos". La Ley, sin embargo, establece algunas excepciones que conciernen a la Administración Central, al agregar el artículo 14 citado, que sólo podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos:

1. Los provenientes de operaciones de crédito público.
2. Los que se estipulen a favor del Fisco Nacional en regímenes especiales sobre servicios.
3. Los provenientes de donaciones, herencias o legados en favor del Fisco Nacional.
4. Los que por leyes especiales hayan de ser destinados a fondos de inversión.
5. Los que resulten de la gestión de servicios autónomos, sin personalidad jurídica.
6. El producto de las contribuciones especiales.

Sin embargo, no todas estas excepciones al principio de la no afectación de ingresos a gastos específicos, implican excepciones al principio de la unidad patrimonial de la Administración Central Ministerial; esto sólo se produciría en caso de que exista una separación patrimonial, mediante la creación de un patrimonio autónomo o separado para la realización de determinadas actividades, con cierta autonomía de gestión, lo cual se produciría en los siguientes casos: el establecimiento de un patrimonio separado, consecuencia de un régimen especial de gestión de un servicio público; la creación de patrimonios autónomos, mediante Ley, para constituir fondos de inversión, sea que éstos tengan personalidad jurídica, como el Fondo de Inversiones de Venezuela, en cuyo caso hay una descentralización funcional, sea que no la tengan, como sucede con el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones; y los que resulten de la gestión de servicios autónomos sin personalidad jurídica.

Respecto de éstos últimos, los denominados servicios autónomos sin personalidad jurídica, en los últimos años han venido creándose mediante Decreto, para la prestación de determinados servicios, con la característica de que los ingresos que originan dichos servicios no van a la mesa general del Tesoro, sino que se afectan al funcionamiento del mismo servicio el cual, a pesar de su autonomía de gestión, permanece integrado en la estructura orgánica del Ministerio respectivo.

Hasta comienzos de 1994 se habían creado entre otros, los siguientes servicios autónomos sin personalidad jurídica.

1. Servicio autónomo Oficina Coordinadora de Prestación de Servicios Geológicos y Mineros, creado por Decreto N° 2.246 del 25-9-83, *Gaceta Oficial* N° 32.819 del 26-9-83.

2. Servicio autónomo de la Imprenta Nacional, creado por Decreto N° 789 de 28-8-85; *Gaceta Oficial* N° 33.285 de 28-8-85.

3. Oficina Coordinadora de Prestación de Servicios Educativos del Ministerio de la Defensa, creada por Decreto N° 1.259 de 10-9-86, en *Gaceta Oficial* N° 33.552 de 10-9-86.

4. Servicio autónomo de la Radio Nacional, creado por Decreto N° 1.643 de 8-7-87, en *Gaceta Oficial* N° 33.755 de 8-7-87.

5. Oficina Coordinadora de la Prestación de Servicios de Salud a los sujetos no previstos en la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, creada por Decreto N° 1.497 de 25-3-87, en *Gaceta Oficial* N° 33.685 de 25-3-87.

6. Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios Agropecuarios del Ministerio de la Defensa, creada por Decreto 2.007 de 18-2-88, en *Gaceta Oficial* N° 33.908 de 18-2-88.

7. Servicio Autónomo de Geografía y Cartografía Nacional del MARNR. Decreto N° 278 de fecha 7-6-89 en *Gaceta Oficial* N° 4.106, Extraordinario de fecha 9-6-89.

8. Servicio Autónomo para el Desarrollo Ambiental del Territorio Federal Amazonas del MARNR. Decreto N° 272 de fecha 7-6-89 en *Gaceta Oficial* N° 4.106, Extraordinario de fecha 9-6-89.

9. Servicio Autónomo para la protección, restauración, fomento y racional aprovechamiento de fauna silvestre y acuática del país, del MARNR. Decreto N° 277 de fecha 7-6-89 en *Gaceta Oficial* N° 4.106, Extraordinario de fecha 9-6-89.

10. Servicio Forestal venezolano de MARNR. Decreto N° 275 de fecha 7-6-89 en *Gaceta Oficial* N° 4.106, Extraordinario de fecha 9-6-89.

11. Servicio Autónomo de Vialidad Agrícola. Decreto N° 1.157. *Gaceta Oficial* N° 34.583 de 30-10-90.

12. Servicios Ambientales del HARNR, creado por Decreto N° 764 en *Gaceta Oficial* N° 34.428 de 13-3-90.

13. Servicio Autónomo. Registro de la Propiedad Industrial, del Ministerio de Fomento. Decreto N° 2.661 de 26-11-92 en *Gaceta Oficial* N° 35.105 de 3-12-92.

14. Servicio Autónomo de Administración del Tránsito Terrestre. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Decreto N° 2.416 de fecha 2-7-92 en *Gaceta Oficial* N° 35.001 de fecha 8-7-92.

15. Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Cría. Decreto N° 2.064 de 17-1-92 en *Gaceta Oficial* N° 34.884 de fecha 17-1-92.

16. Servicio Autónomo Dirección General Sectorial de Identificación y Control de Extranjería. Ministerio de Relaciones Interiores. Decreto N° 2.059 de fecha 9-1-92 en *Gaceta Oficial* N° 34.882 de fecha 15-1-92.

17. Servicio Autónomo. Dirección de Normalización y Certificación de Calidad del Ministerio de Fomento. Decreto N° 2.801 de 4-2-93 en *Gaceta Oficial* N° 35.150 de fecha 10-2-93.

18. Servicio Autónomo Nacional de Metrología del Ministerio de Fomento. Decreto N° 2.906 de 29-4-93 en *Gaceta Oficial* N° 35.209 de fecha 12-5-93.

19. Servicio Autónomo de Conservación de Suelos y Cuencas Hidrográficas del MARNR. Decreto N° 2.889 de fecha 15-4-93 en *Gaceta Oficial* N° 35.216 de fecha 21-5-93.

20. Servicio Autónomo para la Conservación, Administración y Racional aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (SARH) del MARNR. Decreto N° 2.888 de 15-4-93 en *Gaceta Oficial* N° 35.216 de 21-5-93.

21. Servicio Autónomo de Elaboración Farmacéutica del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Decreto N° 3.061 de 8-7-93 en *Gaceta Oficial* N° 35.263 de 29-7-93.

Debe señalarse que en 1991, con motivo de la creación sin orden de servicios autónomos, se dictó el Decreto N° 1.921 de 31-10-91 contentivo del Reglamento de los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica (*Gaceta Oficial* N° 34.836 de 7-11-91) con el cual se buscó uniformizar su régimen jurídico.

c'. La unidad presupuestaria

La Administración Central, conforme a la Constitución, tiene un régimen presupuestario único, tal como lo precisa el artículo 227 al señalar que "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto".

Esta unidad de régimen, caracterizado por la rigidez presupuestaria con la sola excepción de los créditos adicionales al Presupuesto, se aplica en igual forma a todos los órganos de la Administración Central y Ministerial.

Por otra parte, en cuanto a la ordenación de pagos, los Ministros son los ordenadores de pago en lo que concierne a sus respectivos Despachos; y en cuanto a los órganos de la Administración Central con autonomía funcional, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario atribuye el carácter de ordenadores de pago al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República, al Presidente del Consejo de la Judicatura y al Presidente del Consejo Supremo Electoral⁴⁰.

Ahora bien, en cuanto a la Administración Central Ministerial, la unidad presupuestaria se manifiesta, particularmente, en el mismo régimen de ejecución presupuestaria, entre otros, en los siguientes aspectos: en los compromisos presupuestarios, en el sentido de que los Ministros no podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, estando sometidos, dichos compromisos, al control previo de contratos o compromisos financieros establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; y en la ordenación de los pagos, sometida a las mismas formalidades y modalidades de control previo, concomitante y posterior conforme a las normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

40. Artículo 42.

La única excepción establecida a la unidad presupuestaria de la Administración Central Ministerial, está prevista en materia de control, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en relación a los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado, calificados como tales en el Reglamento dictado al efecto por el Ejecutivo Nacional. En estos casos, la mayoría de los cuales realizados por el Ministerio de la Defensa, los gastos se exceptúan de las modalidades de control previo de los compromisos y contratos, y en cuanto a las órdenes de pago, para su cancelación, éstas se someten a modalidades especiales de control⁴¹.

d'. *La unidad jerárquica*

Además de la unidad de la personalidad jurídica y de la unidad patrimonial y presupuestaria, las Administraciones Ministeriales responden también al principio básico de la organización administrativa: la jerárquica fundamental, que sitúa, en su cúspide, al Ministro, como funcionario encargado de orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio, tal como lo precisa la Ley Orgánica de la Administración Central (Art. 20, Ord. 1º). Este mismo texto, le asigna al Ministro las siguientes funciones relacionadas con la potestad jerárquica: ejercer la superior administración, dirección, inspección y resguardo de los servicios, bienes y ramos de la renta del Ministerio; resolver en última instancia administrativa los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio; resolver los conflictos de competencia entre funcionarios del Ministerio; y ejercer la potestad disciplinaria, con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias⁴².

En el ejercicio de sus funciones como superior jerárquico del Despacho Ministerial, el Ministro está asistido por el Director General del Ministerio, quien actúa como órgano inmediato del Ministro conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Central. El Director General del Ministerio debe supervisar las actividades de las Direcciones del Despacho de acuerdo con las instrucciones del Ministro, y tiene a su cargo la coordinación de todas las materias que el Ministro disponga llevar a la cuenta del Presidente y al Consejo de Ministros y, además, el conocimiento y la decisión de los asuntos que le delegue el Ministro. Además, en ausencia del Ministro, el Director General del Ministerio debe evacuar las consultas que le sometan los demás Directores, de lo cual debe dar cuenta al Ministro.

e'. *La unidad sectorial*

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Central, los Ministerios son los órganos centrales de los siste-

41. Artículo 28.

42. Artículo 20, ordinales 10, 18 y 21.

mas administrativos que deben establecerse en cada sector; de allí inclusive, que las competencias atribuidas en la Ley Orgánica a los Ministerios, tengan, como se dijo, una orientación sectorial ⁴³.

Esta unidad sectorial, como principio de organización de los Ministerios, implica que los Ministros tienen entre sus funciones comunes las de control de la administración descentralizada perteneciente al sector. En tal sentido, a los Ministros corresponde, en su respectivo sector, "ejercer sobre los institutos autónomos adscritos al Ministerio, las funciones de coordinación y control que les correspondan conforme a la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada y a las leyes especiales de creación" ⁴⁴, así como "ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado que se les asignen" ⁴⁵.

c. *La asignación y distribución de las competencias ministeriales*

La asignación legal de competencias ministeriales puede revestir diversas formas; puede tratarse de competencias asignadas legalmente al Ministro, al Ministerio o, directamente, a una de las unidades organizativas del Despacho, y ello produce diversas situaciones y consecuencias.

a'. *Las competencias del Ministro y la delegación*

En primer lugar, muchas normas legales atribuyen, directamente, el ejercicio de determinadas competencias al Ministro respectivo. En este caso, se trata de competencias específicas que el Ministro debe ejercer directamente en forma obligatoria. La transferencia de esta competencia, sólo puede hacerse mediante la delegación de su ejercicio en el Director General o en los Directores Generales Sectoriales del Ministerio ⁴⁶, por resolución publicada en la *Gaceta Oficial*. En estos casos cuando actúan por delegación, los Directores Generales son responsables por sus actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiese corresponderle al Ministro ⁴⁷.

Fuera de esta delegación de atribuciones en los Directores Generales, el Ministro debe ejercer personalmente sus competencias y es responsable por ello. La Ley Orgánica admite, ciertamente, la delegación de firma del Ministro en los propios Directores Generales y en otros funcionarios ⁴⁸, pero ésta no implica realmente, transferencia de competencias ni de responsabilidad.

43. Artículos 24 a 40.

44. Artículo 20, ordinal 11.

45. Artículo 20, ordinal 12.

46. Artículo 20, ordinal 25 de la Ley Orgánica.

47. Artículo 6.

48. Artículo 20, ordinal 25.

b'. *Las competencias genéricas de los Ministerios y la desconcentración administrativa*

En la mayoría de los casos, sin embargo, la ley no asigna directa y específicamente competencias a los Ministros, sino genéricamente a los Ministerios. En estos casos, son los reglamentos orgánicos e internos señalados, es decir, los dictados por Decreto o Resolución Ministerial, los que deben realizar la distribución de esa competencia genérica del Ministerio; mediante la asignación de su ejercicio a los diversos órganos de los Ministerios. Esta distribución genérica y abstracta de competencias da origen a una desconcentración administrativa, realizada por el propio Poder Ejecutivo, es decir, por el Presidente de la República, en los Decretos Orgánicos que definan las Direcciones Generales de cada Ministerio, y por los Ministros, en las Relaciones contentivas de los Reglamentos Internos, que definan las direcciones, divisiones, departamentos, secciones y servicios de cada Despacho Ministerial.

c'. *La desconcentración administrativa en virtud de Ley*

Pero aparte de esta desconcentración administrativa realizada por los propios órganos ejecutivos en los casos de atribuciones genéricas de competencias, existe otra forma de desconcentración administrativa, más pronunciada y estable, basada en la voluntad del legislador. En efecto, es frecuente que las leyes, directamente, atribuyan competencias, no al Ministro o al Ministerio, sino específicamente a una dirección o unidad organizativa del Despacho. Tal es el caso, por ejemplo, de las Superintendencias de Bancos y de Empresas de Seguros, las cuales son órganos creados directamente por el legislador, con competencias asignadas, también directamente, por el propio Legislador, aun cuando funcionan con dependencia jerárquica del Ministro de Hacienda. En algunos casos, inclusive, es el propio Legislador el que atribuye competencias exclusivas a estas direcciones o unidades organizativas, sin que pueda el Ministro, a pesar de ser superior jerárquico, ejercerlas directamente, agotándose, además, la vía administrativa, en la decisión que adopte el funcionario respectivo. Tal sucede, por ejemplo, con la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o con la Administración del Impuesto sobre la Renta del Ministerio de Hacienda. En estos casos, son la Ley de Regulación de Alquileres y la Ley de Impuesto sobre la Renta, respectivamente, las que regulan las competencias de los órganos señalados. En el Ministerio de la Defensa, las Comandancias Generales de las diversas Fuerzas Armadas, tendrían las características de ser órganos desconcentrados.

2. LA ADMINISTRACION DECENTRALIZADA FUNCIONALMENTE Y SUS FORMAS JURIDICAS

La Administración Nacional descentralizada funcionalmente, es decir, las diversas organizaciones de la Administración Pública Nacional dotadas de personalidad jurídica distinta a la de la República, producto de la evolución de medio siglo, encontró consagración constitucional en el Texto de 1961, donde puede situarse el fundamento de las diversas formas jurídicas que ha venido adoptando y que han dado origen a entes constituidos conforme a procedimientos propios del derecho público, denominado *establecimientos públicos*, que se distinguen de aquellos constituidos con base en normas propias del derecho privado.

En efecto, del artículo 124 de la Constitución se distinguen dos tipos de entes estatales de derecho público: los territoriales (República, Estados y Municipios) y los no territoriales que se denominan "personas jurídicas de derecho público". Entre ellas, sin ser una categoría que las agota, están los institutos autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, y mencionados en los artículos 140, ordinal 1º, 141, 160 y 235, y en la Disposición Transitoria Décima.

Pero además, la Constitución hace referencia a otros entes descentralizados funcionalmente que, obviamente, tienen formas jurídicas de derecho privado. En el artículo 97 se habla de "las industrias promovidas y dirigidas por el Estado"; en el artículo 140 ordinal 1º, se menciona a las "empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva"; y el artículo 230 hace referencia al control por el Congreso de "los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza", lo cual permite concluir que éstas no se agotan en las "empresas" con forma societaria mercantil.

Esto permite distinguir constitucionalmente, por tanto, en la Administración descentralizada funcionalmente, a los entes con forma de derecho público de aquellos que tienen forma de derecho privado⁴⁹.

A. Las formas jurídicas de derecho público

Dentro de la categoría de establecimientos públicos se distinguen los establecimientos públicos institucionales, los establecimientos públicos corporativos y los establecimientos públicos asociativos, terminología y clasificación que ha sido acogida por la jurisprudencia⁵⁰. Todos ellos tienen como rasgo común, la presencia de una personalidad jurídica de derecho público y de un patrimonio autó-

49. Véase CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 307 y ss; Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas, 1981, pp. 35 y ss.

50. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 11-5-80, *Revista de Derecho Público*, N° 3, 1980, p. 104.

nomo distinto e independiente del Fisco Nacional. La creación de los mismos es de la reserva legal y es precisamente por ley o en virtud de la ley que obtienen personalidad jurídica de derecho público.

Es de hacer notar que comúnmente muchos de estos organismos son denominados impropriamente institutos autónomos, aun cuando un análisis más detenido de la naturaleza de los mismos permite establecer categorías dentro de ellos, con base en los fines que persiguen y al régimen jurídico de que están dotados.

a. *Los establecimientos públicos institucionales: los institutos autónomos*

Esta figura corresponde a los institutos autónomos, y su origen radica en la necesidad de separar ciertas funciones de la Administración Central, que se cumplen con mayor propiedad dentro de un régimen jurídico que les permita una mayor flexibilidad en el manejo de su patrimonio y en su capacidad negocial.

La Constitución Nacional en su artículo 230 establece varias notas fundamentales para definir el Instituto Autónomo en Venezuela: a) Su creación mediante ley formal. b) Su organización con arreglo a lo dispuesto en la ley orgánica que sobre institutos autónomos deberá dictarse y a la cual deben adaptarse todos los institutos autónomos, y mientras ello no se realice, a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y c) Quedan sometidos al control posterior del Congreso en la forma que el legislador determine.

Cuando el Estado dota de personalidad y provee de un patrimonio propio a estos entes públicos no por ello los exime del control estatal, sino que por el contrario, el Estado los crea, los suprime, los modifica y se reserva el derecho de tutelar su actividad, a través de diferentes formas de control.

Estos organismos no pueden concebirse sino como formando parte del Estado para atender a una de sus funciones, y por tanto, se consideran órganos de la Administración Pública Nacional. En definitiva son personas de derecho público *estatales*, sujetas a control de tutela.

De acuerdo a la referida norma constitucional, entonces, se puede definir a los institutos autónomos como entes del derecho público creado por ley, con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, dotados de personalidad jurídica y sometidos a la tutela de la República⁵¹.

Desde el punto de vista de las actividades que realizan los Institutos Autónomos se podría tratar de identificar a los mismos en razón de la materia. Sin embargo, este criterio no es válido en nuestro país debido a la excesiva variedad de tareas y cometidos que

51. Cfr. CAP, *Inofrme sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 309. Véase Jesús Caballero Ortiz. *Los Institutos Autónomos*, Caracas, 1985.

históricamente se le ha asignado a estos entes. En efecto, existen Institutos Autónomos que realizan actividades industriales y comerciales; otros en cambio tienen asignada la prestación de servicios públicos o la realización de tareas de investigación, de ejecución de obras, de desarrollo social, de fomento a la educación y a la cultura; de desarrollo regional; de financiamiento y promoción de la actividad económica privada y de numerosas funciones de la más diversa índole.

Por otra parte, la terminología que se ha utilizado para designar a los Institutos Autónomos es sumamente variada: Institutos, Administraciones, Bancos, Círculos, Cajas, Consejos, Patronatos, Corporaciones, Fondos, todo lo cual en determinados casos, ha inducido a confusión sobre la naturaleza de estos entes descentralizados.

b. *Los establecimientos públicos corporativos*

La categoría de establecimientos públicos corporativos se caracteriza por la presencia de un sustrato personal que da a estos entes un carácter diferente al de simples dependencias administrativas descentralizadas. En efecto, la naturaleza de los fines que persiguen estos entes exige que los mismos no sólo estén dotados de autonomía, entendiendo este concepto en el sentido tradicional que se le da en nuestro país, sino además de la posibilidad de elegir sus autoridades.

Dentro de esta categoría de establecimientos públicos se incluye, por una parte, a las Universidades Nacionales Autónomas⁵¹ y, por la otra, a los Colegios profesionales y a las Academias Nacionales. Con respecto a las primeras, la Ley de Universidades establece, que "la Universidad es fundamentalmente una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes, en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre"⁵². Estos establecimientos forman parte de la estructura general del Estado, pero su condición particular conlleva la casi ausencia del control de tutela por parte del Estado, y el único control relativo previsto está atribuido al Consejo Nacional de Universidades⁵³.

El segundo tipo de establecimiento público corporativo, caracterizado por la existencia de un sustrato personal o corporación de intereses de tipo científico o profesional, está constituido por las Academias Nacionales y los Colegios profesionales, los cuales están dotados de personalidad jurídica de derecho público por virtud de la Ley que los regula. Los Colegios profesionales, que son el ejemplo más acabado de establecimientos públicos corporativos, no están sometidos a control de tutela, y disfrutan de facultades de recaudación de cuotas obligatorias con respecto a sus miembros, lo que

51. Artículo 19 del Código Civil.

52. Artículo 1º de la Ley de Universidades de 8-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 1.429 Extraordinario de 8-9-70.

53. Artículo 20 de la Ley de Universidades.

les confiere una total independencia financiera frente al Estado⁵⁴. En todo caso, estos establecimientos públicos corporativos profesionales o científicos no forman parte de la estructura general del Estado, por lo que constituyen personas de derecho público *no estatales*.

c. *Los establecimientos públicos asociativos*

Las característica primordial de estos establecimientos radica en que siendo personas jurídicas de derecho público se constituyen, por mandato expreso de la Ley de creación, bajo la forma de sociedades por acciones para permitir en principio la participación de capital privado en su funcionamiento. Se diferencian de las empresas del Estado en que éstas son personas jurídicas constituidas totalmente conforme a un régimen de derecho privado, de acuerdo al Código de Comercio. Por otra parte, esta categoría de establecimientos públicos se diferencia de los Institutos Autónomos en que éstos, por ser dependencias de la Administración del Estado, están sometidos a tutela administrativa y a un régimen jurídico especial que no acepta la participación del capital privado en su funcionamiento.

El carácter intermedio de estos entes, con características que los acercan tanto a las empresas del Estado como a los Institutos Autónomos, hace que tengan un régimen jurídico particular para cada uno de ellos, que aparece definido en los diferentes estatutos jurídicos que los crean. Así, por ejemplo, el Banco Central de Venezuela, a pesar de que antes de la reforma de 1975 admitía la participación privada en la constitución de su capital, no podía aceptar un número de acciones privadas que representara más del 50 por ciento de su capital social⁵⁵. En cambio, con respecto al Banco de los Trabajadores, se contempla en la Ley que lo crea, que las acciones detentadas por el Estado serían adquiridas progresivamente por los trabajadores, hasta llegar a una sustitución total. Cuando ello se produzca, si es que así sucede, se habrá transformado el Banco de los Trabajadores en un establecimiento público *no estatal*⁵⁶.

La diferencia en el régimen jurídico de ambas instituciones antes de 1975 se fundamentaba en la índole de los intereses que protegían: el Banco Central de Venezuela tiene encomendadas funciones que son típicamente estatales por referirse al mantenimiento del equilibrio financiero del país, lo que llevó a que la participación privada desapareciera, sin que sufriera alteración la gestión que realiza el Banco Central.

54. La Ley de Abogados, por ejemplo, establece la obligación de los afiliados de cancelar las cuotas al Colegio respectivo.

55. Artículos 6º y 9º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 5-12-60 en *Gaceta Oficial* N° 655, Extraordinario de 14-12-60.

56. Artículo 13 de la Ley del Banco de los Trabajadores de 11-6-66 en *Gaceta Oficial* N° 1.023, Extraordinario de 11-6-66.

Por lo que respecta al Banco de los Trabajadores, por ejemplo, la participación estatal puede perfectamente desaparecer sin que ello impida la consecución de los fines particulares que persigue este organismo.

B. Las formas jurídicas de derecho privado

Una de las características que define mejor el cambio en la concepción de los fines del Estado, viene dada por la utilización de formas jurídicas que en el Estado abstencionista estaban reservadas a la iniciativa privada. En efecto, no es sino a partir del presente siglo cuando la Administración comienza a realizar cometidos estatales utilizando para ello figuras propias del derecho privado: empresas mercantiles, asociaciones civiles y fundaciones.

a. *Las sociedades mercantiles de capital público* (*Empresas del Estado*)

La actividad administrativa de gestión económica encontró en las empresas mercantiles su forma de expresión más acabada. En virtud de ella, el Estado se sometió a un régimen jurídico de derecho privado y se colocó en las mismas condiciones jurídicas que los particulares. Esta circunstancia no impidió, por lo demás, que el Estado pudiera realizar actividades en condiciones de monopolio, en virtud de ley, como consecuencia de la nacionalización.

Las sociedades mercantiles de capital público, comúnmente denominadas *empresas del Estado*, se constituyen y funcionan conforme al procedimiento y al régimen, jurídico establecido en el Código de Comercio.

Aparte de este régimen, en la actualidad no existe un cuerpo de normas particulares que sean aplicables a las empresas del Estado, aparte de la disposición constitucional en virtud de la cual la actividad de estos entes está sujeta al control del Congreso, en la forma que la ley lo establezca⁵⁷.

Por otra parte, en las leyes de Presupuesto se ha venido exigiendo desde hace algunos años, determinados requisitos como es el de la aprobación parlamentaria, para la adquisición o enajenación de acciones por parte del Estado, de un Instituto Autónomo o de una empresa o sociedad en la que el Estado tenga la mayoría de las acciones o una participación decisiva⁵⁸. Además, en la Ley Orgánica de Crédito Público, de fecha 30 de julio de 1976, se prevé que las empresas del Estado, al igual que las fundaciones de interés

57. Artículo 230.

58. Por ejemplo, artículo 12 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal, 1979.

público, quedan sujetas a un régimen bastante similar al establecido en esa Ley para los Institutos o Establecimientos Autónomos⁵⁹.

Dentro de las empresas del Estado cabe distinguir las empresas de capital totalmente público de las de capital mixto. En el primer caso, se trata de sociedades mercantiles cuyas acciones son de propiedad exclusiva del Estado, es decir, en las que éste posee el 100 por ciento de las acciones. En las empresas del Estado de capital mixto se distinguen aquellas en las cuales éste posee el 50 por ciento o más del capital, consideradas también empresas del Estado, de aquellas en las cuales posee entre el 30 y el 49 por ciento del capital social, denominadas Empresas Mixtas, lo cual le permite intervenir, al sector público, en las decisiones fundamentales de la sociedad conforme al artículo 280 del Código de Comercio.

Aparte de estos dos tipos de empresas, el Estado tiene participación minoritaria en numerosas empresas mercantiles inferior al 29 por ciento del capital social, las cuales conservan el carácter privado, dado que el Estado no tiene, con respecto a ellas, la posibilidad de condicionar la actividad de las mismas.

Por otra parte, entre las empresas del Estado, se distinguen aquellas creadas por éste directamente, de las constituidas por un Instituto Autónomo o empresa del Estado, aun cuando esta diferenciación no tiene consecuencias en cuanto al régimen aplicable, salvo en materia de competencia jurisdiccional contencioso-administrativa.

Por último, dentro de las empresas del Estado cabe distinguir aquellas en las cuales el Estado o un ente de derecho público participan como único accionista, de aquellas en las cuales participan varios entes estatales. En tal sentido, hasta 1975, las sociedades mercantiles del Estado se constituían, siempre, con la participación accionaria de la República y un Instituto Autónomo, de varios institutos autónomos, o de uno de éstos y otra empresa del Estado. Tenía que ser así, debido a la limitación del Código Civil y del Código de Comercio, al considerar la "sociedad" como un contrato en el cual, por supuesto, deben intervenir dos o más personas. Sólo ha sido con motivo de la promulgación de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, de 1975, cuando se ha autorizado, legalmente, la constitución de las empresas petroleras nacionalizadas con un solo accionista o la transformación del Instituto Autónomo Corporación Venezolana del Petróleo en sociedad anónima de un solo accionista: la República o Petróleos de Venezuela, S.A. Igual posibilidad legal se previó en las leyes de transformación, en sociedad anónima, dictadas en 1977 y 1978, del Instituto Venezolano de Petroquímica, y de la Línea Aeropostal Venezolana⁶⁰.

59. Artículo 50 y siguientes de la Ley Orgánica de Crédito Público en *Gaceta Oficial* N° 1.893, Extraordinario de 30-7-76.

60. Con motivo de la promulgación de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos en agosto de 1975, se dispuso la transformación de la CVP en sociedad anónima, lo cual se hizo por Decreto N° 1.127 del 2-9-75 en *Gaceta Oficial* N° 30.864 del 5-12-75, con Pe-

b. *Las asociaciones civiles del Estado*

Las consideraciones anteriores son también aplicables con respecto a las asociaciones civiles en las que el Estado tiene una participación decisiva. La regulación de las mismas está contenida en el Código Civil, pero en todo caso, es una de las formas jurídicas de que se vale el Estado para descentralizar sus actividades.

En nuestro país, la forma societaria pública se ha reservado para la realización de cometidos de interés general en diversos sectores. En el campo agrícola, el Consejo de Bienestar Rural y los Fondos de Desarrollo Algodonero, Frutícola y del Ajonjolí, constituyen casos en los que la acción estatal se realiza por intermedio de Asociaciones Civiles⁶¹. Además, en el campo educativo a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) se han establecido dos asociaciones civiles: el Instituto de Adiestramiento Petrolero y Petroquímico (INAPET) y el Instituto de Capacitación Turística (INCATUR). Asimismo, en el campo minero se han constituido como asociaciones civiles el Fondo de Desarrollo Diamantífero del Estado Bolívar y el Fondo de Desarrollo Aurífero del Estado Bolívar. En estos casos, se escogió esta categoría jurídica para permitir la participación privada en la gestión de estos organismos, pero el Estado se reservó la orientación de los mismos, conforme a las exigencias del interés público.

A partir de 1984, se han dictado unas "Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado" que regulan el régimen de las sociedades civiles del Estado⁶².

c. *Las fundaciones del Estado*

Las fundaciones no son personas jurídicas de tipo asociativo, sino universalidades de bienes dotadas de personalidad jurídica para cumplir cometidos del beneficio colectivo (artículo 19 del Código Civil). Hasta 1984, la fundación del Estado era la "constituida y dirigida" por entes estatales. En estos casos, la constitución de las fundaciones del Estado era ordenada por lo general mediante un decreto presidencial, pero la personería jurídica se la otorgaba pre-

tróleos de Venezuela, S.A. como única accionista. Luego, mediante Ley del 9-7-77, se dispuso la conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima (*Gaceta Oficial* N° 31.278 del 18-7-77), lo cual se hizo por Decreto N° 2.454 del 22-11-77 en *Gaceta Oficial* N° 31.369 del 25-11-77, convirtiéndose en Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN), con la República como única accionista y, posteriormente, con Petróleos de Venezuela, S.A. como única accionista. En cuanto a la Línea Aeropostal Venezolana, mediante Ley del 28-8-78 se autorizó su conversión en Sociedad Anónima en *Gaceta Oficial* N° 2.303, Extraordinario del 1-9-78, lo cual se hizo con la República como única accionista.

61. Véase CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, p. 299.

62. Decreto-Ley N° 667 de 21-6-85, *Gaceta Oficial* N° 3.574, Extraordinario de 21-6-85.

vio el cumplimiento de las formalidades de registro, conforme a las disposiciones del Código Civil⁶³.

A partir del Decreto-Ley N° 401 de 14 de diciembre de 1984, mediante el cual se dictaron las "Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares"⁶⁴, la noción de fundación del Estado se destinó a las fundaciones "creadas" o "constituidas" por entes público estatales exclusivamente; por lo que si en la constitución de una fundación habían participado particulares o personas jurídicas privadas, además de los entes públicos, no podría calificarse a la fundación como "del Estado". Este Decreto-Ley posteriormente fue modificado por Decreto-Ley N° 677 de 21 de junio de 1985, estableciéndose que "se considerarán fundaciones del Estado aquellas en cuyo *acto de constitución* hubieran participado cualesquiera de los entes públicos indicados en el Decreto "de tal forma que su patrimonio inicial en más de un cincuenta por ciento (50%) se haya hecho con aportes de dichos entes públicos o cuando su patrimonio pase a estar integrado en la misma proporción, por aportes de los referidos entes públicos, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores" (Art. 4)⁶⁵.

63. Véase Allan R. Brewer-Carías. "Las Fundaciones y su control por el Estado" en *Revista de Derecho Público* N° 17, Caracas, 1984, pp. 5 a 18.

64. Véase en *Gaceta Oficial* N° 33.134 de 14-12-84.

65. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.574, Extraordinario de 21-6-85. Sobre esos Decretos véase: Allan R. Brewer-Carías: "Las Fundaciones y su control por el Estado" en *Revista de Derecho Público* N° 17, pp. 5-18; Allan R. Brewer-Carías: "El Régimen de las Fundaciones en el Decreto N° 41 de 14 de diciembre de 1984" en *Revista de Derecho Público* N° 20, pp. 96-99; Humberto Briceño León: "Fundaciones, sector público y sus sistemas de control" en *Revista de Derecho Público* N° 28, pp. 47-59, y Juan Garrido Rovira: "Ambito orgánico de aplicación a las fundaciones de las normas sobre las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y control de los aportes públicos a las instituciones privadas y similares" en *Revista de Derecho Público* N° 21, pp. 93-104.

IV. LOS CONDICIONAMIENTOS POLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública es, por excelencia, el instrumento de la acción política del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecución concreta de los fines de la sociedad en un sistema democrático. La Administración Pública, por tanto, es un instrumento de la política y como tal, está condicionada por el ambiente político, económico y social.

En Venezuela, por ejemplo, en la actualidad, los fines de la sociedad y del Estado, se pueden identificar, globalmente, con los fines del desarrollo económico, social y político, los cuales no se limitan al solo crecimiento o expansión económica, sino que se identifican también con la búsqueda de una más equitativa redistribución del ingreso y de la riqueza para lograr el bienestar a través de la elevación del nivel de vida de la población; con la protección del ambiente para la elevación de la calidad de la vida; con la plena utilización y desarrollo de los recursos humanos; con la mejor utilización de los recursos naturales en beneficio colectivo, y con la sustentación del orden democrático como medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos.

Estos objetivos de desarrollo, no sólo económicos, sino políticos, sociales y físicos, se tiene conciencia de que sólo pueden ser logrados con la decisiva participación e intervención del Estado. El desarrollo, en esa forma entendido, en nuestro país, no puede ser logrado por las solas manifestaciones espontáneas de las fuerzas del mercado o por los solos vaivenes de las "leyes naturales" de la economía y de la sociedad. Se tiene clara conciencia, frente a los tradicionales condicionamientos ideológicos del siglo pasado, de que el Estado y su Administración Pública tienen que ser los conductores del proceso de desarrollo, pues sólo el sector público está en la posición y capacidad para tener la visión e información necesariamente global de la economía y de la sociedad, indispensable para la toma de decisiones; y también, de que sólo el Estado tiene el poder necesario para asignar y ordenar los generalmente escasos recursos con el objeto de acelerar el desarrollo, o para orientar los medios económicos, financieros y monetarios con el objeto de volcarlos al logro del bienestar social.

La Administración Pública, por tanto, como instrumento de la acción política del Estado, constituye la piedra angular del proceso

de desarrollo. Por ello, la Administración Pública debe verse como uno de los factores realmente determinantes del proceso de desarrollo, por lo que sin su profunda transformación, la vía del desarrollo o permanecerá cerrada o será muy dificultosa o dispendiosa. Por ello, es claro, necesitamos de una Administración Pública efectiva, eficiente y eficaz para la realización de los planes de desarrollo. De allí que también, la Administración Pública en nuestro país no sólo deba adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales que se han sucedido en las últimas décadas, sino que también tenemos que pensar que debe ser un agente de los cambios, los cuales en muchos casos sólo ella puede provocar. De allí que necesitemos desarrollar una Administración capaz de administrar el desarrollo. He allí el gran reto de nuestros países.

Pero, ¿cuál es la realidad actual de nuestra Administración Pública? Por tratarse de un instrumento de acción política, la Administración Pública venezolana tiene una serie de características, resultantes del condicionamiento que el ambiente económico, político y social ejerce sobre ella, Estudiados los condicionantes económicos y sociales¹, queremos destacar aquí los condicionantes políticos de nuestra Administración².

En efecto, la Administración Pública está condicionada por el sistema político, en virtud de la interrelación estrecha que existe entre Administración y política. Para que la Administración cumpla su función de ejecución y de instrumento, tiene que apoyarse en el poder político; depende de él, aun cuando sin duda, a la vez, el poder político es tributario de la influencia de la Administración: la Administración prepara decisiones y el poder político las adopta. En consecuencia, hay una interrelación permanente entre los niveles políticos y la Administración; por lo que, por más que se trate de diferenciar los niveles políticos y la Administración, ello se hace muy difícil.

Esta interrelación permanente entre ambos niveles, se manifiesta, concretamente, por una parte, en el condicionamiento e influencia que el régimen político ejerce sobre la Administración (por ello, no hay una Administración universal, válida para cualquier país, sino que siempre está condicionada por una realidad política); y, por la otra, en la participación de la Administración en la función gubernamental y en el proceso político. A continuación, sólo nos referimos a la primera manifestación³.

1. Véase lo expuesto en la Quinta Parte, Tomo I

2. Véase Allan R. Brewer-Carias "Les conditionnements politiques de l'Administration Publique dans les pays de l'Amérique Latine", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruselas N° 3, 1979, pp. 213 a 233.

3. Véase Allan R. Brewer-Carias, *Política, Estado y Administración Pública*, Caracas, 1978, pp. 85 y ss., *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Caracas, 1980, pp. 151 y ss, textos que seguimos en las páginas sucesivas .

1. EL REGIMEN POLITICO Y LA ADMINISTRACION

El régimen político influencia a la Administración en variados aspectos: por las diversas potestades del Estado; por la organización de sus poderes; por la estructura del Estado; por el sistema de partidos que exista, y por la acción y papel de los grupos de presión. Veamos separadamente estos diversos elementos condicionantes de la Administración.

A. Las potestades del Estado y la Administración Pública

Las potestades del Estado, por supuesto, dependen de los objetivos trazados que tenga el grupo político que se encuentre en el poder de un momento determinado. Si el objetivo, por ejemplo, es la transformación rápida de la sociedad y de sus estructuras económicas y sociales, y hay elementos políticos que pueden permitir a un grupo determinado lograr estos objetivos, habrá, sin duda, una Administración Pública con grandes poderes y muchas potestades (potestad de expropiar, reglamentaria, etc.); potestades que, en definitiva, llevan a permitir a la Administración imponer la consecución de un interés general, de transformación rápida, frente a los intereses particulares; y por tanto, una Administración que podrá sacrificar intereses particulares en vista a la consecución de un interés general.

Si al contrario, el grupo que esté en el poder, tiene como objetivo una transformación lenta de la sociedad, dejada a las solas fuerzas del mercado, el sistema político económico dará origen a una Administración Pública con poderes limitados, donde, en muchos casos, prevalecerá el interés particular —que es el que se protege como objetivo de esa estructura estatal— sobre el interés público. Habrá un excesivo apego a la legalidad, pero a una legalidad estructurada para proteger derechos y garantías individuales; por tanto, habrá más dificultad de imponer el interés general frente a los intereses particulares.

El sistema político-económico-social venezolano en el período democrático desde 1958, ha estado bajo la conducción política de grupos reformistas (socialdemocracia y democracia cristiana) democráticos, que en general, han propendido a un reforzamiento del Estado como instrumento de transformación social y económica.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la misma relación entre las potestades del Estado y la Administración se plantea, aun desligándonos del objetivo del grupo político que controle el Estado de transformación más o menos rápida de la Sociedad, en el tipo autoritario o democrático del régimen. Si se está en presencia de un régimen político autoritario, la Administración Pública tendrá también poderes aumentados (no necesariamente destinados a lograr una transformación del sistema socioeconómico, aun cuando esto, normalmente exige un régimen autoritario), lo que conducirá,

por ejemplo al desarrollo de ciertas actividades administrativas como las policiales y de represión. En un sistema democrático como el nuestro, en cambio, de carácter pluralista, proliferan las administraciones destinadas a satisfacer demandas sociales, así como los mecanismos de control.

En definitiva, la Administración está condicionada tanto por los objetivos del Estado y de acuerdo a esos objetivos, por las potestades que se asignan, tal como se ha visto anteriormente, al analizar los condicionantes económicos y sociales⁴.

B. La organización de los poderes del Estado y la Administración Pública

El papel y la autonomía de la Administración Pública también depende de las relaciones entre los diversos poderes del Estado. Si se tratase, por ejemplo, de un régimen donde hay confusión de poderes y por tanto, donde no se puede hacer la distinción clásica entre los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) situados en manos de órganos independientes unos de otros, situación que en el mundo contemporáneo materialmente sólo se da en regímenes *de facto*; en estos casos, realmente no habría una autonomía de la Administración. Esto ha sucedido en nuestro país, en efecto, en las épocas de regímenes de hecho, particularmente cuando los Poderes Ejecutivo y Legislativo han estado confundidos en una Junta de Gobierno. En estos casos, y recientemente, en las épocas de 1945-1946; 1948-1952 y 1958, cuando ha habido confusión de poderes, donde no se podía distinguir, orgánicamente, el Poder Ejecutivo del Poder Legislativo, sino que una Junta de Gobierno asumió tanto el poder de legislar como el Ejecutivo, no se puede sostener que existía algún tipo de autonomía de la Administración. Al contrario, en esas situaciones, la Administración estaba totalmente unida a la acción política.

En cambio, en un régimen como el actual, donde está establecida una neta distribución de poderes, la Administración se ubica en general, en el Poder Ejecutivo; y en este supuesto de separación de poderes, la autonomía de la Administración es mayor y distinta a la de aquellos de regímenes que tienen confusión de poderes. Pero ello varía, por supuesto, según que se trate de un sistema de gobierno presidencial como el nuestro o de un sistema parlamentario.

En el primero hay una neta distribución de funciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo; y éste tiene como dependiente a la Administración Pública. El Parlamento, en un sistema presidencial como el nuestro, mantiene un contacto directo con la Administración Pública y tiene relaciones directas con la misma, particularmente en el ámbito del control. Sin duda, a la cabeza de la Administración Pública, están el Presidente de la República y los Ministros (Ejecutivo Nacional), como instancias políticas; pero las

4. Véase lo expuesto en la Quinta Parte, Tomo I.

relaciones del Parlamento con el Poder Ejecutivo, no se limitan solamente a nivel del Presidente y los Ministros, sino que también inciden directamente sobre todo el aparato administrativo.

Puede decirse que en nuestro sistema presidencial, la Administración Pública tiene dos amos políticos: el Ejecutivo Nacional y el Congreso; o sea, que tiene relación directa con dos niveles políticos: los niveles superiores del Poder Ejecutivo y las Cámaras Legislativas, lo que le da una menor autonomía frente a esas propias instancias políticas.

En un sistema parlamentario, en cambio, la autonomía de la Administración Pública es mayor; por una parte, la Administración depende del nivel ejecutivo del Primer Ministro; pero por la otra, hay una dependencia total de los niveles ejecutivos, respecto del Parlamento. En un sistema parlamentario, el gobierno proviene del Parlamento, depende de él, y en definitiva, no puede sobrevivir sin el apoyo y confianza de aquél. Por ello si el Poder Ejecutivo no tiene la confianza del Parlamento, o éste se disuelve, resultando necesario convocar a elecciones generales, o cae el gobierno, y debe designarse uno nuevo que tenga el respaldo del Parlamento. En cambio, en nuestro sistema presidencial, el Presidente de la República puede tener respaldo minoritario en las Cámaras Legislativas, y sin embargo sigue gobernando; es decir, en un sistema presidencial, el Presidente de la República puede tener respaldo minoritario en las Cámaras Legislativas, y sin embargo sigue gobernando; es decir, en un sistema presidencial, el Presidente no depende del Congreso.

Por ello en los sistemas parlamentarios, la forma de gobierno plantea una relación distinta entre los niveles políticos y los niveles administrativos. Las relaciones entre el Parlamento y la Administración Pública, en general, no son relaciones directas, sino a través de los niveles superiores del Poder Ejecutivo (los Ministros), es decir, del Gobierno. El Parlamento, sin duda, tiene el control del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública, pero ese control se realiza a través del Ministro respectivo, que a la vez, en general, es miembro del Parlamento.

En esta forma, en los sistemas parlamentarios, el Presidente no puede cuestionar directamente a la Administración Pública, sino que tiene que hacerlo cuestionando al Gobierno. No puede el Parlamento adoptar sanciones políticas contra los niveles administrativos sin que también aquéllas afecten al Ministro, miembro del Gobierno, de quien depende la organización administrativa. En cambio, en un sistema presidencial como el nuestro, una investigación parlamentaria sobre un ente descentralizado, por ejemplo, en principio, no afecta necesariamente al Ministro del sector.

De todo ello se deduce que, en general, en los sistemas parlamentarios hay una mayor autonomía de la Administración frente al Parlamento, precisamente por su dependencia respecto del Gobierno.

C. La forma del Estado y la Administración Pública

Otro elemento del régimen político que condiciona a la Administración Pública, es la forma del Estado, según se trate de un Estado unitario o un Estado federal o descentralizado⁵.

En un Estado unitario, en general existe una sola Administración Pública, aun cuando tenga niveles desconcentrados. En cambio, cuando se trata de un Estado Federal, como el nuestro, no hay una sola Administración Pública, sino que la misma tiene diversos niveles netamente diferenciados. Por ejemplo, en nuestro régimen federal tenemos que distinguir entre una Administración Pública Nacional, una Administración Pública Estatal y una Administración Pública Municipal, cada una con su autonomía sin que exista algún tipo de subordinación jerárquica. En este sentido, la Administración Municipal no depende ni de la estatal ni de la nacional; cada nivel tiene sus propias competencias, sus propias atribuciones y no puede decirse que hay jerarquía de ningún tipo, por más pequeño que sea un Municipio.

Insistimos, cada uno de esos niveles de Administración, en un sistema federal, constitucionalmente tiene una estructura autónoma con competencias específicas, derivado del esquema de descentralización constitucional que acompaña a ese sistema. En cambio, en una forma unitaria de Estado, no existe constitucionalmente esta situación aun cuando, en general, se reconoce una Administración pública local, con autonomía derivada del régimen democrático; y aun en estos casos, hay casi siempre mecanismos de intervención de esa autonomía por el Poder Central (tutela).

Como consecuencia, no hay duda de que la forma del Estado, federal o unitaria, condiciona a la Administración Pública: en principio, en un sistema federal debería haber una Administración Pública más descentralizada en los diversos niveles federales, pues la Federación es un ejemplo clásico de descentralización: en cambio, en un sistema unitario, en principio, habría una mayor centralización de la estructura administrativa, aun cuando con niveles desconcentrados en el territorio. Por ello, en formas unitarias de Estado, con base territorial extensa, se ha planteado la necesidad de instrumentar mecanismos de desconcentración, para poder actuar a nivel regional y local.

En el sistema federal venezolano, como se dijo, se distinguen tres niveles de Gobierno y Administración: el Nacional, el de los Estados y el de los Municipios. Los niveles nacionales y estatales tienen sus propios poderes de organización; en cambio, el nivel municipal depende, en cuanto a su organización, de lo establecido en leyes nacionales y estatales. Por ello, además de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989), todos los Estados tienen una Constitución que regula el Poder Municipal del Estado, y conforme a ellas, las Asambleas Legislativas han dictado y deben dictar en cada

5. Véase lo expuesto en la Octava Parte, Tomo II.

Estado una Ley del Poder Municipal en las cuales se establece la organización básica de los Municipios. Pero sólo hasta allí llega el poder de organización de los mismos por las Asambleas Legislativas. De resto, en el ejercicio de sus competencias, los Municipios son autónomos.

En todo caso, en los sistemas federales, no siempre es uniforme la autonomía de las Administraciones de los Estados federales en relación a la Administración Nacional. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el nivel estatal tiene mayor importancia administrativa que la Administración Pública Federal; en cambio, en un sistema como el de la antigua URSS, habría mayor importancia en la Administración Pública Federal.

En Venezuela, debido a la peculiaridad de nuestro sistema federal, hay una mayor preponderancia de la Administración Nacional frente a las Administraciones estatales, y tenemos una hipertrofia del Poder Nacional y del Poder local en relación a la Administración estatal.

D. La democracia, el sistema de partidos y la Administración Pública

Venezuela está regida, políticamente hablando, por un régimen de democracia pluralista, que se materializa en un sistema electoral dominado por el principio de la representación proporcional, y por un sistema de partidos de carácter múltiple. Nuestro régimen político, por tanto, está construido para hacer participar en él, a través de las elecciones y del funcionamiento de los cuerpos deliberantes y representativos, al mayor número de criterios y opiniones de manera que las voluntades políticas se formen pluralísticamente. En este proceso los partidos políticos tienen, no sólo desde el punto de vista práctico, como resultado del ejercicio democrático de las dos últimas décadas, sino incluso, constitucionalmente, una preeminencia, hasta el punto que no es equivocado el calificativo de gobierno de partidos o partidocracia que, algunas veces, se ha utilizado para calificar nuestra democracia⁶.

Los partidos han sido los árbitros y conductores del proceso; es a través de ellos que las voluntades políticas se han expresado y se forman; es mediante su acción que se ha concretado la representación popular. En definitiva, la voluntad del Estado se ha formado por la acción o combinación de los partidos, los cuales han dominado y penetrado no sólo las instituciones políticas, sino las instituciones y grupos de intereses de la comunidad. De acuerdo a este régimen, en Venezuela puede decirse que los partidos gobiernan; éstos tienen el monopolio del poder y son los más importantes voceos políticos de la voluntad popular.

Esto ha provocado una distorsión y meditación de la democracia, la cual, en más de una ocasión ha dejado de ser el gobierno por el pueblo y para el pueblo, y se ha convertido en un gobierno, no sólo

6. Véase lo expuesto en la Décima Segunda Parte, Tomo III.

por los partidos sino para los partidos, con su consiguiente desfiguración. La Administración Pública del Estado democrático, por tanto, frente a los diversos grupos y estratos de la población se nos presenta como ineficiente, no porque la democracia, como régimen político, no sirva, sino porque el sistema implementado para operarla y manejarla no ha asegurado su efectiva realización. Y ante la precariedad y mediatización de la democracia política se levanta el fantasma de la irrealizada democracia social y económica, cuya consecución efectiva se le impone a la Administración por la posición del Estado en la economía y la sociedad.

Por tanto, es evidente que la Administración Pública también está condicionada políticamente por el sistema de partidos. Por ejemplo, en un sistema de partido único la sumisión de la Administración a la instancia del partido sería total, siendo el partido el que comandaría todos los niveles administrativos. Por eso, en todos los sistemas de partido único, es muy común encontrar dos estructuras de poder en la sociedad: una del partido y otra de la Administración Pública, con niveles paralelos a todo lo largo de la jerarquía. En esta forma hay una interrelación y un control permanente entre el partido y la Administración, tal como ha sucedido en México.

En estos casos, puede decirse que no hay separación entre el partido y la Administración Pública; se asciende en el partido, en tanto en cuanto se asciende en la Administración, y se es jerarca en el partido cuando se ha ascendido en la Administración Pública. En general, en esos sistemas, no se puede ser alto funcionario del partido si no se ha sido alto funcionario por la vía burocrática. En otros términos, se tiene poder político en el partido, cuando se tiene poder burocrático.

En estos sistemas de partido único también, por supuesto, la pertenencia al partido es indispensable para ingresar a niveles directivos de la Administración.

En un sistema multipartidista como el nuestro, la situación, en cambio, es distinta. En nuestra sociedad democrática donde impera el pluralismo ideológico, ese pluralismo se ha concentrado políticamente a través de un sistema de partidos múltiples, y la situación de la Administración ha variado según como se ha venido configurando el sistema multipartidista. En las oportunidades en las cuales nuestro sistema se ha aproximado al bipartidismo, sin duda, la Administración ha estado condicionada siempre por la influencia directa del partido que está en el poder. En estos casos ha habido una mayor presión partidista sobre la Administración y para aminorar esta presión es que en algunos países, como en USA, frente al llamado *Spoil System* (sistema del botín), se ha establecido el servicio civil siguiendo el modelo inglés, cosa que no hemos logrado establecer realmente en Venezuela. En Gran Bretaña, en efecto, se ha establecido una especie de acuerdo tácito entre los dos partidos mayoritarios para establecer la imparcialidad de la Administración

Pública y mantenerla fuera de la acción partidista. Esto, sin embargo, se ha logrado debido al sistema parlamentario y a la localización de la influencia política sólo a nivel del Gobierno.

E. Los grupos de presión y la Administración Pública

La mayor o menor autonomía de la Administración Pública, en relación a las instancias sociales, en todo caso, depende ciertamente de su vulnerabilidad o no, frente a la acción de los grupos de presión. Estos buscan obtener reivindicaciones de la Administración Pública, a través del logro de decisiones en el sentido que pretendan los intereses del grupo. Por supuesto, estos grupos actúan frente a la Administración Pública en forma diversa y dependiendo del tipo de Administración en concreto.

Por ejemplo, en la Administración Pública de la economía hay posibilidad de una presión más importante de los grupos económicos; así como también los sindicatos pueden ejercer presión importante en las Administraciones Públicas de carácter social. Por ello, puede decirse que en las Administraciones Públicas especializadas hay, en general, mayor posibilidad de influencia de los grupos de presión que en las Administraciones Públicas generales. Por ejemplo, en el Ministerio de Relaciones Interiores o en una Gobernación, no es tan fácil que penetren los grupos de presión, si se toma en cuenta la forma como pueden penetrar, en el Ministerio de Hacienda, los grupos económicos, en el Ministerio del Trabajo, los grupos sindicales, y en el Ministerio de Educación los gremios docentes. Ello es así porque las Administraciones Públicas especializadas están generalmente ligadas al medio en el cual van a actuar, y normalmente este es uno de los elementos que contribuye a hacer efectiva la presión. En estos casos, en general, los dirigentes administrativos tienen la misma proveniencia profesional o social de los que dirigen los grupos de presión particulares, y ello contribuye a facilitar la presión, además del elemento de especialización.

En las Administraciones Públicas generales, una Gobernación de Estado, por ejemplo, éstas no se ocupan sólo de una área específica (salud, educación, obras públicas, etc.), sino de todo lo que tenga que ver con la Administración del Estado, y ello no es campo propicio para la presión de grupos externos. En cambio, en una Administración Pública especializada (el Instituto de los Seguros Sociales, por ejemplo), al ocuparse de una área concreta (seguridad social, atención médica), los gremios de médicos tienen más posibilidad de presionar sobre el organismo, debido a la relación directa con la especialidad, tanto del grupo como del Instituto.

Con el objeto de canalizar y racionalizar esta presión de los grupos sobre la Administración Pública, se han desarrollado mecanismos para asociarlos en el proceso de toma de decisiones. Ello ha dado origen a un fenómeno patológico en la Administración Pública, en cuanto a la constitución de las Comisiones, Comités, Consejos

y todo tipo de órganos colegiados, donde se ha venido asociando a los grupos de presión.

Debe señalarse además que, si bien inicialmente, los grupos presionaban normalmente en las instancias políticas, pero en la actualidad, los grupos de presión influyen de un modo directo sobre la Administración Pública, y actúan directamente sobre el funcionario; y no solamente esto, sino que la Administración Pública se ha organizado de manera de institucionalizar la presión internamente, a través de estas comisiones, donde se les llama a participar. Esto es un reflejo de la llamada Administración consultiva y concertada.

En algunos países, como Estados Unidos, la presión de los grupos de intereses ha encontrado mecanismos de actuación a través de personas dedicadas a influir en las decisiones; es el denominado *lobbismo*. Sin embargo, las relaciones entre los grupos de presión y la Administración Pública no siempre están institucionalizadas o son conocidas, sino que en muchos casos se trata de relaciones ocultas e informales, difíciles de precisar.

2. EL CENTRALISMO POLITICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Ahora bien, dentro de los elementos antes mencionados que políticamente condicionan a la Administración Pública, debemos hacer especial referencia al centralismo que caracteriza nuestras instituciones políticas desde comienzos del presente siglo.

En efecto, Venezuela al lograr su independencia, por la influencia del sistema español, políticamente era un país disgregado. El federalismo, que acompañó la formación de nuestro Estado Nacional durante el siglo pasado, respondió a una realidad política: la necesidad de integrar un país disgregado en Cabildos-Estados o en Provincias aisladas, y por tanto, altamente descentralizadas. El caudillismo venezolano del siglo pasado, tuvo su ropaje institucional en el federalismo, y perduró hasta que se produjo la integración política del país, con la dictadura de Gómez a principios de este siglo, cuando se consolida el proceso de centralización política, con la eliminación de los caudillos regionales y locales⁷. Por otra parte, la integración nacional y el desarrollo de los medios de comunicación dieron origen a nuevas formas políticas altamente centralizadas.

Ahora bien, en relación a la Administración Pública, esto produjo al menos cuatro consecuencias que analizaremos a continuación: la centralización; la concentración administrativa; el debilitamiento de la administración municipal, y la ausencia de participación de los administrados.

7. Véase lo expuesto en la Tercera Parte, Tomo I.

A. La centralización de la Administración Pública

Una de las características de nuestra Administración Pública es, en efecto, la excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas, en los niveles nacionales, a pesar incluso de la forma federal del Estado. Con razón, se ha dicho que somos una República Federal Centralizada en la cual el poder político, administrativo y jurídico no es compartido por los entes estatales o locales (Municipalidades).

Esta centralización administrativa ha implicado, por ejemplo, que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente locales no se resuelvan en la región respectiva, sino a nivel nacional, produciéndose un embotellamiento intolerable. Así, hay una subadministración en las regiones y entidades locales, confrontada con una sobreadministración a nivel nacional.

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 a nivel local o regional, si no se descentraliza, efectivamente, el poder de decisión.

En esta forma progresiva, nuestra Federación como esquema teórico de descentralización político-territorial ha sido vaciada de contenido, quedando como un ropaje formal de una estructura centralizada de Estado. Los niveles estatales han sido reducidos a la casi inexistencia autonómica, por una pérdida progresiva de competencias; resultado, de todo, una asunción de tareas públicas por los niveles nacionales. La Administración Nacional, así, se ha convertido en una administración paternalista en relación a las entidades estatales y municipales, que progresivamente han pasado a depender de aquélla, incluso financieramente, constituyendo además el nivel municipal, tal como hoy existe, un ámbito inadecuado para la descentralización.

Por ello, uno de los retos planteados a nuestra Administración Pública, es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar, en los procesos políticos y administrativos de nuestro país a los Estados y Municipalidades. Tenemos que correr el riesgo de la descentralización, revitalizando los niveles federales autónomos o creando regiones autónomas, y sólo así podremos rehacer, en el interior, nuestro país.

B. La concentración de la Administración Pública

Pero además de la centralización, otra de las características del sistema administrativo venezolano, es la de la excesiva concentra-

ción administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo, particularmente en el Presidente de la República y en el Consejo de Ministros.

Desde el punto de vista político, nuestro sistema de gobierno, el presidencial, 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 cuando hemos tenido regímenes *de facto* dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en el actual régimen de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha concentrado el poder de decisión en materialmente todos los asuntos del Estado. El Presidente, así no sólo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos actúa como si fuera, además, a la vez, Gobernador de Estado, Prefecto de los Distritos y hasta Jefe Civil de las poblaciones. El Presidente casi 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 sectoriales.

En una Administración que cada vez más se torna compleja y omnipresente, 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 o ámbitos locales, a las unidades de la Administración Nacional localizadas en dichos ámbitos regionales o locales, organizándose además la relación Presidente-Ministros-Consejo de Ministros, de manera de permitir un gobierno efectivo.

C. La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública

Otra de las consecuencias del centralismo político en relación a la Administración Pública, ha sido la ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas.

Nuestro país, en este sentido, tradicionalmente se ha caracterizado por una ausencia casi absoluta de participación política, lo cual no sólo ha sido cierto en las épocas de regímenes autocráticos o dictatoriales, sino en la etapa de la democracia. En ésta no ha existido una auténtica democracia participativa, sino en general, una democracia formal, pues entre otros aspectos, la sociedad no ha sido organizada para la participación y el abismo entre el ciudadano y el Estado se ha abierto en forma desmesurada. La prueba de la ausencia de participación política está, en general, en la debilidad del propio régimen local o municipal.

Pero la ausencia de participación política está acompañada, también, de una ausencia de participación de los administrados en la formulación o ejecución de actividades administrativas. El ciudadano, como usuario, consumidor o simplemente vecino de una comunidad, muy pocas veces es llamado o consultado acerca de la marcha del servicio público, la comercialización de los bienes o la ordenación de los asuntos vecinales. El ciudadano no ha sido organizado para la participación; está ausente de la marcha del aparato administrativo, y no participa efectivamente en su gestión. Sólo participan realmente, los grupos de presión organizados, económicos o sindicales, sin que ello sea provocado por la propia Administración.

3. LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES POLITICAS Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Pero el centralismo político, con sus consecuencias, ha provocado además un debilitamiento progresivo de las instituciones políticas del Estado, particularmente del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo cual ha tenido una repercusión evidente en la propia Administración Pública. Esta ha asumido, progresivamente, un mayor rol político; se ha convertido en una institución no sometida a efectivos controles y, a la vez, ha sido penetrada por los grupos de presión. Además, en su funcionamiento, como se ha dicho, han adquirido una particular preeminencia los partidos políticos.

A. El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento

Nuestro presidencialismo, en efecto, ha facilitado la asunción, por la Administración Pública, de un rol político evidente, derivado del debilitamiento progresivo del papel de las Cámaras Legislativas.

En efecto, el Congreso como institución política de origen popular, que tiene a su cargo la orientación política del Estado, en la práctica ha perdido vigencia progresivamente, entre otros factores, porque no ejerce adecuadamente su papel de legislador y por ello, de conductor político, a través de normas jurídicas de la sociedad siendo, al contrario, progresivo el proceso de transferencia y de asunción por parte del Poder Ejecutivo, de poderes legislativos. Los Decretos-Ley y las diversas formas de ejercicio de potestades legislativas por el Presidente de la República, constituyen, en la actualidad, la vía normal de regulación de áreas básicas del actuar tanto en materia social como económica.

Por otra parte, el presidencialismo y el debilitamiento del Poder Legislativo, han acentuado el papel de la Administración Pública, no sólo en la ejecución de los objetivos políticos del Estado, sino en su formulación. La planificación, así, hasta ahora, se ha confi-

gurado como una técnica política asumida por la sola Administración, en la cual, en general, no ha participado el Congreso. Este hasta ahora, se ha limitado a intervenir en los solos asuntos presupuestarios y que aun cuando conlleven decisiones políticas son, exclusivamente de corto plazo. La Enmienda Constitucional N° 2 de 1983 ha consagrado, sin embargo, la vía para que el Congreso comience a participar activamente en el proceso de elaboración y ejecución de planes.

B. La Administración Pública incontrolada

El centralismo ejecutivo y el debilitamiento de las instituciones políticas ha provocado otra consecuencia de orden administrativo: la inexistencia o la debilidad de efectivos mecanismos de control sobre la Administración Pública, tanto de parte del Congreso, como de la parte de los Tribunales, lo que contrasta, sin duda, con la proliferación formal de mecanismos de control, sobre todo en una Administración Pública democrática.

Hemos señalado que dentro de las funciones tradicionales del Congreso en nuestro régimen presidencial, además de las de legislar, están las de control de la Administración Pública. El Congreso debe ser, por definición, el órgano de control político de la actividad de la Administración. Sin embargo, este control, en la gran mayoría de los casos, es muy débil, y a la larga inocuo, por la penetración y control absoluto de los partidos políticos en las Cámaras Legislativas. La experiencia de las tres últimas décadas en el proceso político venezolano, nos pone en evidencia que el Congreso a pesar del sistema de gobierno presidencial, con sujeción parlamentaria, no ha controlado efectivamente a la Administración Pública. Esta situación ha acentuado la irresponsabilidad de hecho de los Ministros y funcionarios públicos, pues se tiene la seguridad de que las Memorias y Cuentas anuales de la gestión político-administrativa, que deben presentar a las Cámaras Legislativas, no son realmente estudiadas. La experiencia muestra, además, que los mismos informes de la Contraloría General de la República, tampoco son respaldados plenamente por el Parlamento, además de que por la inflación de la Administración Descentralizada, el ámbito de control de aquélla se ha venido reduciendo paulatinamente.

De hecho, por tanto, políticamente hablando, la Administración Pública no tiene efectivos controles.

Pero a la debilidad del Congreso, como institución política, también se añade, la debilidad del Poder Judicial para ejercer un efectivo control de la Administración Pública, y ello por varias razones. En primer lugar, porque no hemos llegado a estructurar un auténtico y efectivo Poder Judicial autónomo e independiente, en virtud de que la autonomía e independencia de los jueces, consagrada en la Constitución, en la práctica, se ha minimizado debido a la intervención, participación y control absoluto de la designación de

los jueces por los partidos políticos. Por ello, la politización del Poder Judicial, acentuada lamentablemente por la actuación del Consejo de la Judicatura, es el signo más característico de la ausencia de controles judiciales efectivos en relación al actuar de la Administración Pública.

C. La penetración de los grupos de presión en la Administración

La pérdida progresiva de poder político por parte del Congreso, y el rol preponderante asumido por la Administración Pública, la han convertido en el foco de interés de los grupos de presión. Ya no se mueven sólo ante el Parlamento que, como hemos dicho, es débil, sino que actúan directamente y sin los condicionamientos políticos del régimen deliberante o de la Asamblea, ante los diversos niveles de la Administración Pública.

En esta forma, se ha producido una penetración progresiva de las estructuras y organizaciones ejecutivas, por los grupos de interés con más poder político, tales como los grupos económicos y las asociaciones o sindicatos de empleados.

Estos grupos y gremios organizados, difícilmente dejan de obtener las decisiones por las que presionan, estando la Administración prácticamente inerte frente a su acción. En gran número de casos, como se dijo, los grupos de presión participan activamente en Comisiones de estudio o de formulación de políticas, a través de personas que en muchos casos están mejor preparadas e informadas que los propios funcionarios públicos, logrando, en esa forma, una presión desde dentro de la estructura administrativa que provoca decisiones administrativas no siempre acordes con el interés colectivo.

D. La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública

El debilitamiento de las instituciones políticas en nuestro país durante el régimen democrático, ha conducido a una preeminencia de los partidos políticos en relación al funcionamiento de las mismas y de la propia Administración Pública. En otras palabras, como se ha dicho, nuestro sistema de partidos, ha tenido y tiene una influencia decisiva, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración Pública.

Por supuesto no tenemos la situación propia de aquellos sistemas de partido único o de partido dominante, donde puede decirse que normalmente se produce una simbiosis entre el partido y la Administración. El poder político allí está, interrelacionado con el poder burocrático, y normalmente hay una politización interna de la Administración. En esa situación, no es que haya un control externo del partido sobre la Administración, sino que el partido actúa, internamente a través de los funcionarios. Estos normalmente, deben ser

militantes del partido, produciéndose en general, una confusión de roles entre el militante político y el funcionario público. Así, en los diversos períodos de la vida política, indistintamente, el partido puede estar al servicio de la Administración o viceversa. En estos casos, no puede hablarse ni se plantea la neutralidad de la Administración Pública en relación al proceso político.

En los sistemas democráticos multipartidistas, como el nuestro, en cambio, la preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública ha conducido al denominado "sistema del botín", según el cual, el partido político triunfante en las elecciones, toma posesión de los diversos cargos y posiciones administrativas, desplazando a los funcionarios del partido perdedor. Esto ha provocado un alto grado de ineficiencia administrativa por la inestabilidad de los cuadros.

Por otra parte, en nuestro sistema, en las épocas políticas en las cuales se han producido, las coaliciones de partidos han tenido un especial efecto degradante sobre la Administración Pública, lo que sucedió al inicio del proceso democrático, cuando el partido solo no logró la mayoría necesaria para gobernar. Estas coaliciones de partidos implicaron, por lo general, un reparto burocrático de las diversas organizaciones administrativas, con graves consecuencias en el funcionamiento de la Administración Pública, por falta de coherencia, y en la estabilidad de los funcionarios.

Para contrarrestar estos efectos degradantes en el funcionamiento y eficiencia de la Administración, en Venezuela se han venido haciendo esfuerzos por desarrollar e implantar, un estatuto jurídico de la función pública y un sistema de administración de personal a los efectos de hacer realidad la estabilidad de los funcionarios a través de un sistema de méritos, y consagrar además su imparcialidad política. Se ha dictado en tal sentido, la Ley de Carrera Administrativa (1970), pero no hemos logrado implantar eficazmente el sistema de méritos, superar la politización de la Administración y establecer el principio de la imparcialidad política de los funcionarios. Al contrario, con cada cambio de gobierno, queda evidenciada la ausencia de permanencia en la función pública y el apoderamiento de cargos públicos por los miembros y simpatizantes del nuevo partido en el poder, sin que valgan para contrarrestar esta tendencia los clamores por una mayor eficiencia administrativa.

En todo caso, la búsqueda de la imparcialidad política de la Administración Pública tiene su origen en Inglaterra, que fue el primer país que en el siglo pasado creó lo que se denomina el Servicio Civil (1855), como un servicio del Estado, con carácter neutro. El *Civil Service* inglés como se dijo, ha sido establecido y desarrollado sobre una especie de pacto tácito entre los dos partidos fundamentales para lograr mantener a la Administración Pública fuera de la influencia directa de los partidos. Esta idea, sin duda, es la que ha influenciado, en teoría, la implantación de los servicios civiles en los países occidentales: la búsqueda de esa imparcialidad de la Ad-

ministración Pública frente a la parcialidad o al partido político, como instrumento de acción dentro de un régimen democrático.

La concreción de estos esfuerzos por asegurar la imparcialidad política de la Administración se ha realizado, en general, mediante el establecimiento de la Carrera Administrativa para los funcionarios, de manera de garantizarles estabilidad frente a la influencia partidista. Ello incluso está previsto en la Constitución (Art. 122): "La Ley establecerá la Carrera Administrativa mediante normas de ingresos, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social", agregándose, además, que los funcionarios están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna. En base a ello, como se dijo, se dictó la Ley de Carrera Administrativa (1970).

Sin embargo, esta búsqueda de la imparcialidad de la Administración Pública, que se materializa a través de los esfuerzos por establecer una Carrera Administrativa, sin duda no ha llegado a todos los niveles. Si analizamos nuestra Administración Pública, podemos en efecto constatar que hay una serie de niveles de la misma donde *ni siquiera* se plantea el problema de la neutralidad frente al partido, sino que al contrario, se admite abiertamente que debe haber una unión completa entre los niveles partidistas y la Administración. Ello se plantea tanto en la Administración Nacional, como en la Estatal y Local.

Por ejemplo, a nivel central, sin la menor duda, los altos cargos de la Administración Pública son, en general, cargos que dependen totalmente de las posiciones políticas, pues son cargos ligados al partido de gobierno: un Ministro, por ejemplo, es un funcionario cuya permanencia en el cargo depende de una decisión política: este funcionario por una parte, es miembro del gobierno, y como tal, condicionado por el nivel político y la decisión partidista; y por otra parte, es jefe de una Administración Pública. Tiene esta doble condición (política y administrativa) y por ello, no se puede plantear frente a un Ministro la necesidad de asegurar su neutralidad política. Pero el problema es que todo lo que rodea al Ministro, normalmente, está también condicionado por la participación con diversas formas, por supuesto.

Por ejemplo, en Francia, los Ministros, además de contar con una serie de Directores de Departamentos Ministeriales, disponen de un cuerpo de funcionarios que dependen directamente de los denominados Gabinete, como una especie de Estado Mayor Administrativo. Este Gabinete, es el brazo político del Ministerio: le sirve de secretaria, de asesoría política, y de organismo asesor de carácter técnico. Normalmente la politización de la Administración Ministerial se manifiesta en Francia, en este nivel administrativo. En nuestro país, en cambio, la influencia partidista en la Administración Pública y particularmente en los niveles Ministeriales, a pesar de la Carrera Administrativa, llega a escalas más bajas dentro de la je-

rarquía. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa clasificó a los funcionarios en dos grandes categorías: funcionarios de carrera, los que tienen el derecho de estabilidad en el cargo y que, por ello, en principio, pueden resistir las presiones partidistas; y los funcionarios de libre nombramiento y remoción, donde llega normalmente la influencia político-partidista.

Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y que por tanto no tienen derecho a la estabilidad en el cargo, son los siguientes: 1) Los funcionarios de alta jerarquía, como los Ministros, Jefes de Oficinas Presidenciales, Gobernadores de Estado, Comisionados Presidenciales, Presidentes o Directores de Institutos Autónomos, Directores Generales, Directores, Consultores Jurídicos de Ministerios y demás funcionarios de jerarquía similar; 2) Los funcionarios "que ocupan cargos de alto nivel y de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente de la República, mediante Decreto excluya de la Carrera Administrativa previa aprobación por el Consejo de Ministros" (Art. 4º, Ord. 3º LCA). Con esta norma se abrió la posibilidad de considerar como de "alto nivel o de confianza" y por tanto, someterlos a la influencia político-partidista, una serie de cargos que debían continuar neutros frente a la acción de los partidos. Lamentablemente, mediante el Decreto N° 211 de 2 de julio de 1974, el Presidente de la República incluyó en esa categoría de cargos de alto nivel o de confianza, una serie de cargos como Asesores, Secretarios Privados, Adjunto o Asistentes a los Directores, Jefes de Dependencias Regionales de la Administración Nacional, Jefes de División, funcionarios al servicio de los funcionarios de alto nivel, funcionarios que ocupan cargos con funciones de, por ejemplo, inspección, fiscalización, otorgamiento de licencias, control de extranjeros, compras, habilitaduría, relaciones públicas e información, reproducción, archivo, etc.; con lo que materialmente sólo muy pocos cargos escapan a la influencia político-partidista.

En el nivel estatal, los Gobernadores de Estado son de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República, y a este nivel, en ausencia de leyes de carrera administrativa en los Estados, la Administración de las Gobernaciones ha estado condicionada, a todos los niveles, por la influencia de los partidos políticos. Sin duda, éstos manejan con mayor intensidad esa influencia en el interior del país.

A nivel Municipal, por supuesto, la politización llega a extremos quizás mayores. Puede decirse que es generalizada la idea, en nuestro régimen democrático, de que el control de los niveles municipales es una parte esencial del control del nivel político, de manera que un partido puede decirse que desaparece o no, en tanto en cuanto haya obtenido electoralmente representantes locales. El logro de esta representación municipal, por más pequeña que sea, le suministra a los partidos un elemento de vida (financiamiento indirecto) suficiente como para lograr una permanencia.

En todo caso, el control de las asambleas locales por los partidos y por sus representantes implica el control de la Administración Municipal, y a través de ella, la posibilidad de repartir favores y mantener y aumentar la clientela política. La experiencia venezolana en el cargo de la Administración Municipal y su completa politización, estimamos que es aleccionadora.

V. LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA CAPACIDAD DE ACCION DEL ESTADO

Hemos dicho que la Administración Pública es el instrumento por excelencia de la acción económica y social del Estado, por lo que en definitiva, la capacidad de acción del Estado dependerá de su Administración Pública. Por ello, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, la Administración Pública, como instrumento de la acción política del Estado, ha constituido y en muchos casos sigue constituyendo la piedra angular del proceso de desarrollo, razón por la cual también puede ser considerada, paradójicamente, como uno de los mayores obstáculos al desarrollo.

En efecto, si bien el Estado y su Administración constituyen en América Latina uno de los factores determinantes del proceso de desarrollo, es evidente que su ineficiencia, ineffectividad e ineficacia hacen que la vía del desarrollo permanezca cerrada o sea muy difícil o dispendiosa. Por ello, es claro que necesitamos desarrollar una Administración capaz de administrar el desarrollo; es decir, una Administración no sólo capaz de adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales que se han sucedido en las últimas décadas, sino también capaz de ser un agente de los cambios, los cuales en muchos casos, sólo ella puede provocar. He allí, realmente lo que estimamos continúa siendo el gran reto de los países latinoamericanos cuando se plantea la necesidad de modernizar el sector público y mejorar la capacidad de acción del Estado.

Sin embargo, la Administración Pública presenta muchos problemas que le impiden asumir ese papel, los cuales queremos analizar. Para ello examinaremos, en primer lugar y sucintamente, las características estructurales y de funcionamiento en la Administración Pública con el propósito de definir el grado de adecuación del instrumental del sector público para conducir el desarrollo económico y social de nuestros países; y en segundo lugar, algunas medidas y estrategias que se consideran indispensable para garantizar que el Estado sea un factor efectivo para impulsar el crecimiento¹.

1. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "Los problemas de la Administración Pública y la capacidad de acción del Estado en América Latina", en Manfred Mols y Josef Thesing, *El Estado en América Latina*, Buenos Aires, 1955, pp. 175 y ss.; texto que seguiremos en esta parte.

1. ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES Y DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

A. La expansión administrativa

Una de las características de la Administración Pública contemporánea en los países de América Latina, es la de la expansión del sector público. En todos nuestros países, por razones diversas, se ha producido una inflación administrativa a veces incontrolada, por lo que el rol importante que tienen que jugar nuestros Estados en el proceso de desarrollo, antes que una manifestación cualitativa, ha tenido un resultado cuantitativo. El Estado ha extendido considerablemente su área de actuación y se encuentra sobredimensionado: Lo cierto es que ya no puede crecer ni intervenir más, por lo que se plantea la necesidad de redimensionarlo. Este es, precisamente, uno de los problemas de la Administración Pública en los países latinoamericanos.

Esta expansión administrativa se ha producido en dos frentes: por una parte, en el crecimiento desproporcionado de las actividades prestacionales, productivas y comerciales del sector público; y por la otra, en la penetración de la intervención reguladora y controladora del Estado, respecto de materialmente todas las actividades privadas. Esto ha producido, como consecuencia, una reducción y ahogamiento de las iniciativas privadas.

a. *La inflación organizacional del sector público*

En cuanto a las actividades prestacionales, productivas y comerciales del sector público, es decir, a la intervención activa del Estado en la actividad económica, no sólo los servicios públicos tradicionales han continuado ampliándose progresivamente, presionándose y demandándose al Estado a su prestación, como ha sucedido por ejemplo en materia de educación, salud y transporte, hasta el punto de que el financiamiento de esos servicios ya resulta imposible de cubrirse por la sola vía del presupuesto del sector público; sino que la intervención activa del Estado en el campo productivo y comercial ha llegado a niveles inimaginables en economías no socialistas. Las empresas públicas han constituido el signo administrativo en las dos últimas décadas, y tanto su aumento considerable como los problemas de su gestión y control, constituyen la preocupación fundamental de los analistas administrativos contemporáneos. En todo caso, desde el punto de vista orgánico, la estructura del sector público ha crecido en forma tal, que incluso los programas de reformas administrativas elaborados en la década de los setenta, resultan obsoletos e inadaptados por la nueva dimensión de la Administración.

Pero si bien este proceso de expansión se ha producido en la Administración Central en forma significativa, debe decirse que

ha sido en la Administración Descentralizada, mediante la creación de institutos autónomos y empresas del Estado, donde el fenómeno, además de rápido, ha alcanzado proporciones incalculables hace sólo escasos años.

b. *El intervencionismo estatal exagerado*

Pero el papel del Estado en el proceso de desarrollo no sólo ha provocado un Estado interventor en todos los órdenes, desde el punto de vista activo, como Estado empresario y prestacional, sino también desde el punto de vista pasivo, como Estado regulador.

En efecto, el intervencionismo exagerado del Estado y su participación en la economía, han traído como consecuencia administrativa fundamental, el que todas las actividades de los particulares hayan sido progresivamente sometidas al Estado y al control de su Administración. De resultas, una de las características de nuestros países, derivada de la expansión de las actividades e intervenciones estatales, son los excesivos y desordenados sistemas de restricciones y control administrativos sobre las actividades y acciones de los individuos a través de técnicas autorizatorias, de licencias y permisos. Así, a medida que han surgido regulaciones administrativas de aspectos de la vida económica y social que afectan a los administrados, se han ido estableciendo requisitos de autorizaciones administrativas previas, que no sólo estorban el libre desenvolvimiento de iniciativas privadas, sino que hacen lenta la marcha del aparato administrativo, y complican innecesariamente los trámites y procedimientos administrativos, contribuyendo a que se generen focos de corrupción en la función pública o a que surjan grupos de intermediarios o gestores dedicados a agilizar las tareas administrativas.

Esta expansión administrativa tanto orgánica como reguladora del sector público, ha tenido una serie de consecuencias en las estructuras y en el funcionamiento de la Administración, que pasamos a analizar.

B. La consecuencia estructural: la centralización nacional y la descentralización funcional

En efecto, la expansión administrativa, tanto la derivada de la participación del Estado en los servicios públicos y en los procesos productivos y comerciales, como la originada por el establecimiento de tantas regulaciones y controles sobre las actividades particulares, ha traído como consecuencia un proceso de centralización político-administrativa en los niveles nacionales del Estado, y en esos mismos niveles nacionales, un proceso de descentralización funcional por la inadecuación o insuficiencia de la Administración Central para la asunción progresiva de nuevas y crecientes tareas. Ello ha originado los dos problemas estructurales fundamentales de nues-

tras Administraciones Públicas: la excesiva centralización nacional y la excesiva descentralización funcional.

a. *La centralización política y administrativa*

En efecto, puede decirse que el primer problema de la Administración Pública contemporánea, es el de la centralización, no sólo política, sino administrativa, y a pesar, incluso, en muchos casos, de la configuración del Estado como Estado Federal. En efecto, por ejemplo, en el Estado Venezolano se evidencia no sólo una excesiva centralización política a nivel nacional, sino que esta centralización también se refleja en materia administrativa, pues se ha concentrado en la Administración Nacional todo el poder político, administrativo y jurídico de la Nación^{1b5}.

La centralización administrativa tiene su origen en la distribución peculiar de competencias que la Constitución venezolana establece y que concentra en manos del Poder Nacional casi todas las competencias públicas (Art. 136), salvo algunas de carácter municipal (Art. 30) y que, en todo caso, no son exclusivas del Municipio, pues todas son concurrentes con el nivel nacional.

La Constitución como hemos dicho, aparentemente asigna muchas competencias a los Estados, porque les atribuye una competencia residual. En efecto, define las competencias nacionales e identifica las locales y agrega que todo lo que no corresponde al Poder Nacional o al Poder Municipal, corresponde a los Estados. Sin embargo, cuando uno analiza las extensas enumeraciones del artículo 30 y del artículo 136 del Texto Fundamental se encuentra que queda muy poco que asignar a los Estados. Por ello, sólo un esfuerzo de imaginación como el que hicieron en 1980 las Asambleas Legislativas de los Estados Aragua y Yaracuy, puede llevar a identificar, como en efecto se hizo, una serie de competencias que pueden ser asumidas a nivel estatal. En todo caso, aun cuando existan algunas competencias locales de orden municipal y aun cuando puedan llegar a identificarse competencias a nivel de los Estados, lo cierto es que ha habido, en la práctica administrativa y legislativa una tendencia creciente a la centralización.

a'. *La tendencia centralizadora en la práctica administrativa y legislativa*

Esto se destaca, en particular y como ejemplo, en el caso de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Estimamos que contrariamente a lo que parecen, han sido factores para centralizar administrativamente al Estado, es decir, han sido factores de centralismo. No se olvide que las Corporaciones de Desarrollo Regional son instrumentos del Poder Nacional que actúan en cada región; materialmente se han configurado, en unos casos, como un enclave del Po-

^{1b5}. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estado. Crisis y Reformas*, Caracas, 1983, pp. 167 y ss.

der Nacional en la región y en ellas no han participado las autoridades locales. Al contrario, normalmente, las Corporaciones de Desarrollo Regional han actuado al margen de los Gobernadores y de las Asambleas Legislativas, y los grandes esfuerzos que se hicieron para reorientar el proceso de regionalización administrativa entre los años 1972 y 1974 para hacer participar en el mismo a los Gobernadores y a las Asambleas en el proceso regional, luego se abandonó². En algunos casos, inclusive, las Corporaciones de Desarrollo Regional actuaron exclusivamente como agentes nacionales, y desarrollaron su actividad más en beneficio del país y no de la región respectiva, quedando los Estados, de la misma, relativamente relegados.

Otro ejemplo de la tendencia hacia la centralización administrativa fue la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con planes que desarrolla el Poder Nacional. La Ley de Inversión del Situado del año 1974, reformada en 1980, y derogada en 1989, fue uno de los más claros instrumentos de centralismo que se han dictado en el país³. En efecto, si bien tradicionalmente había habido una dependencia de los Estados respecto del Poder Central derivado del ingreso presupuestario, esta dependencia se acentuó ahora por los mecanismos de coordinación previstos en dicha Ley, los cuales en realidad no eran mecanismos de coordinación de la inversión, sino más bien de imposición de la inversión. Los planes, en efecto, normalmente se elaboraban a nivel central y se imponían a los Estados, siendo difícil concebir a un Estado discutiendo los programas; y cuando se intentó establecer, como en el caso de la Constitución del Estado Aragua de 1981, que la Asamblea Legislativa debía conocer los programas que el Gobernador debería someter a la Comisión respectiva para la coordinación a nivel nacional, se opuso el Poder Ejecutivo Nacional a través del Gobernador del Estado, y hubo que aclarar, mediante una reforma el texto constitucional, qué era realmente lo que se buscaba. Se admitió, en definitiva, que la Asamblea tenía derecho a ser informada previamente por el Gobernador y aprobar los programas que éste debía llevar a la Comisión de Coordinación. Realmente, es elemental que la Asamblea tenga la función de definir las prioridades de desarrollo del Estado.

Por otra parte, ha habido también una tendencia centralizadora, en la práctica administrativa, en las relaciones entre el Poder Central y el ámbito local. En efecto, la Constitución asigna a los Municipios diversas competencias enumeradas en el artículo 30; pero todas esas competencias constitucionales asignadas al Municipio, son competencias que, además, se asignan en forma concurrente al Poder Nacional. Así, toda esa larga lista de competencias enumeradas en el artículo 30 de la Constitución: Urbanismo, Policía, Asistencia Social, Turismo, etc., son competencias que se asignan, tam-

2. Véase Allan R. Brewer-Carías y Norma Izquierdo Corser, *Estudios sobre la Regionalización en Venezuela*, Caracas, 1978.

3. Véase lo expuesto en la Octava Parte, Tomo II.

bién, concurrentemente al Poder Central. Por ello, en definitiva dependen de lo que el Poder Nacional establezca. Por ejemplo, si bien la competencia en materia de urbanismo es una competencia municipal, la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 y la Ley Orgánica de Régimen Municipal han establecido una alta injerencia nacional en la ordenación urbanística, hasta el punto que piensa, por algunos, que los planes de zonificación de las ciudades deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano. Realmente ello es absurdo. ¿Cómo puede centralizarse en un Ministerio en Caracas, la aprobación de las ordenanzas de zonificación de cualquier ciudad? Esta interpretación podría conducir, sin duda, a la paralización del desarrollo urbano.

En todo caso, se nota una tendencia creciente a la centralización no sólo en la práctica administrativa contemporánea, sino también en la legislativa, pues no sólo centraliza la Administración, sino que también centraliza el Congreso, en las leyes que dicta. Por ejemplo, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se estableció una larga lista de competencias municipales, siguiendo la orientación del artículo 30 de la Constitución, pero se agregó que cuando un servicio se preste, a la vez, en más de un Municipio, corresponde a la competencia nacional. Piénsese sólo en el servicio de electricidad o en el servicio de distribución de agua. En el mundo contemporáneo, es muy difícil imaginar una autarquía absoluta a nivel local, sobre todo en esos servicios en los cuales siempre habrá una interconexión. Igual situación ocurre con los servicios de transporte urbano en las áreas metropolitanas, como Caracas, que abarca tanto al Distrito Federal como al Distrito Sucre. En todos estos casos, los servicios serían de la competencia nacional, y ha sido la propia ley la que ha dado pie para centralizar absolutamente todos los servicios.

Otras prácticas legislativas también nos han llevado a la centralización. En efecto, puede decirse que en la Constitución, dentro de su propio sistema de descentralización territorial, existe un solo supuesto en el que se admite la centralización, y es el regulado en el artículo 136, ordinal 16 en relación a los servicios vinculados a la salud de las personas. Este artículo, en realidad, habla de la posibilidad de que una ley "nacionalice" los servicios de salubridad, pero se utiliza la expresión "nacionalizar" en el sentido de transferir al Poder Nacional materias de competencia local. Hace algunos años se ha utilizado este mecanismo centralizador con los servicios de aseo urbano del área metropolitana. En esta materia, por las deficiencias del servicio, en vez de resolver el problema a nivel local, lamentablemente se acudió a la vía de centralizar y se creó un Instituto Autónomo para el servicio de aseo urbano en dicha área, el cual fue posteriormente liquidado en 1993⁴. De lo ante-

4. Véase la Ley que nacionaliza el servicio de recolección de basura en el Área Metropolitana de Caracas y de creación del Instituto Metropolitano de Aseo Urbano (IMAU), de 1976.

rior resulta claro que en nuestro país ha habido una tendencia centralizadora no sólo plasmada por el esquema constitucional, sino derivada de la práctica legislativa y administrativa.

Por supuesto, el fenómeno no es reciente, y tiene sus raíces en el siglo pasado. No hay que olvidar que nuestros países latinoamericanos, al lograr su independencia, políticamente eran países disgregados, por la propia influencia del sistema español. El federalismo que acompañó la formación del Estado Nacional durante el siglo pasado, respondió a una realidad política: la necesidad de integrar países disgregados en Cabildos-Estados o en Provincias aisladas, y por tanto, altamente descentralizadas. El caudillismo del siglo pasado tuvo su ropaje institucional en el federalismo, y éste perduró hasta que se produjo la definitiva integración nacional de los países, cuando se consolida el proceso de centralización política, con la eliminación de los caudillos regionales y locales, y luego, de la centralización militar con la creación del Ejército Nacional, así como de la centralización tributaria, fiscal, administrativa y legislativa. La integración nacional y el desarrollo de los medios de comunicación dieron origen, así, a nuestras políticas altamente centralizadas.

En relación a la Administración Pública, este proceso ha producido no sólo un proceso de centralización y concentración administrativas en los niveles nacionales, sino de debilitamiento de la Administración en sus niveles regionales y locales.

b'. *La centralización y concentración de la Administración Pública Nacional*

Como hemos señalado, el signo actual de nuestra Administración Pública es la excesiva centralización de la autoridad política y de las decisiones administrativas en los niveles nacionales, a pesar incluso, como se dijo, de la forma federal de muchos de nuestros Estados, los cuales realmente se configuran como "Repúblicas Federales Centralizadas", en las cuales el poder político, administrativo y jurídico no es efectivamente compartido por los entes estatales (Estados) o locales (Municipalidades).

En esta forma, todas las decisiones concernientes al sector público se han venido atribuyendo a los niveles nacionales del Estado, donde además se ha concentrado el ingreso público, con el progresivo debilitamiento de los niveles intermedios de gobierno (Estados), que cada vez más han pasado a depender del Gobierno Central.

Pero agregado a la centralización, otra de las características del sistema administrativo de nuestros países es la excesiva concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo, particularmente en el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

Desde el punto de vista político, el sistema de gobierno latinoamericano ha sido tradicionalmente el presidencial; y éste, administrativamente hablando, ha provocado una excesiva concentración de las

decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República. El Presidente de la República en nuestros países, sea en los regímenes *de facto* dictatoriales, al asumir todos los poderes públicos, sea en los regímenes democráticos de derecho, al maximizarse el presidencialismo, ha concentrado la conducción de materialmente todos los asuntos del Estado. El Presidente, así, no sólo es el Jefe del Estado y del Gobierno, sino que en muchos casos actúa como si fuera, además y a la vez, Gobernador de Estado o Provincia, primera autoridad del Distrito, o Jefe Civil de las poblaciones. El Presidente casi todo lo decide, o cuando menos, al Presidente se lo involucra en todas las decisiones, lo cual es caldo de cultivo para el intolerable culto a la personalidad.

a". *La concentración presidencial y ministerial*

En efecto, además de que todo está centralizado a nivel nacional, en la Administración Pública Nacional, puede decirse que también todo está concentrado en los niveles superiores del Poder Ejecutivo. Ha sido tradicional en Venezuela, que nuestro sistema presidencial se haya deformado, no en un presidencialismo como se lo califica erradamente, sino en una concentración presidencial. En efecto, antes que presidencialismo lo que ha habido es concentración presidencial y eso es lo que ha dado un poder excesivo al Presidente de la República. En esta forma, con la centralización a nivel nacional y con la concentración en los niveles superiores del Ejecutivo, el Presidente ha tenido un poder más allá de lo que exige una sana Administración. Por otra parte, el país tanto político como nacional, se ha acostumbrado a que el Presidente de la República tiene que saber de todo, opinar sobre todo y decidir todo. Esto ha conducido, incluso, a que los Presidentes no se reúnan con destacados asesores. Lo demuestra la práctica política que, incluso, llevaría a calificar de incompetente al Presidente que se le ocurra tener un cuerpo de asesores permanentes. Lamentablemente, por ello, en Venezuela no hay asesores presidenciales, que es lo común y lo normal en cualquier país del mundo; y hemos obligado al Presidente a bastarse por sí sólo, y hacer un esfuerzo realmente insólito. Se han olvidado los Presidentes que la mejor regla de gerencia es que el gerente se rodee de especialistas que sepan más que él en sus respectivas especialidades.

En todo caso, la concentración presidencial ha llevado, también, a la concentración ministerial, y lo antes expresado respecto del Presidente sucede también a nivel del Ministro. Este también parecería que debe saberlo todo y conocer hasta el mínimo detalle de su Despacho. Pero la concentración administrativa se ha producido también en los Gabinetes Sectoriales. En efecto, establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Central, como medio para desconcentrar el Consejo de Ministros, ahora se han convertido en centros de concentración administrativa pues los Ministros, ahora, en muchos casos, no deciden los asuntos de su competencia, sino que

los llevan al conocimiento del Gabinete Sectorial. Entonces, en lugar de ser el Gabinete Sectorial un elemento de desconcentración del Consejo de Ministros, se ha convertido en un factor de concentración.

b". *La práctica administrativa de la concentración: concentración funcional*

La concentración administrativa, además, ha sido alimentada por la práctica administrativa del sistema presidencial, del centralismo y de la ausencia de delegación, y se produce, no sólo en los ámbitos ministeriales y sectoriales tradicionales, sino también en los niveles funcionales. Por ejemplo, en materia de planificación, hemos tenido una tendencia permanente a la concentración administrativa. Cordiplan ha querido planificar todo en sus 26 años de existencia. Por ello, los Planes de la Nación han sido más bien Planes de Cordiplan, porque han sido planes hechos en Cordiplan, con muy poca participación de los organismos interesados. Así, ha sido tradicional que en la elaboración del Plan, intervengan muy poco, salvo para suministrar información, los organismos sectoriales de planificación. Todo el esfuerzo que se hizo en los inicios de los años 70 cuando existía la Comisión de Administración Pública⁵ y se hablaba de reforma administrativa, buscaba reforzar esas oficinas sectoriales de planificación, de manera que los planes sectoriales se hiciesen en los sectores ministeriales. Así se reforzó, por ejemplo, la Oficina de Planificación del Sector Agrícola y del Sector Salud. Lamentablemente, aquel esfuerzo fue aislado; estas oficinas sectoriales de planificación fueron progresivamente minimizadas y se ha concentrado aún más la planificación en Cordiplan.

Ahora bien, un plan en el cual no ha participado la Administración Pública, es un plan que está condenado a la inexecución y es el desiderátum de nuestros planes. Estos no son ejecutados, porque la Administración no los siente como suyos, ya que no ha participado, realmente, en su elaboración de planes regionales que condujeron, a principios de la década respecto de los Ministerios, en materia de planificación se produce, también, respecto a los niveles estatales y locales. No tenemos una auténtica planificación regional, porque Cordiplan pretende hacer la planificación regional desde Caracas, lo cual es imposible. Aquellos esfuerzos de elaboración de planes regionales que condujeron, a principios de la década de los setenta, a la elaboración, en las regiones, por ejemplo, del Plan de la Región Zuliana, o del Plan de la Región de los Andes, no se han seguido desarrollando.

c". *Consecuencias de la concentración administrativa*

Esta concentración administrativa tiene toda una serie de consecuencias: Por una parte, la excesiva lentitud administrativa pro-

5. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, cit. pp., 40 y ss.

vocada por el hecho de que todo tiene que llegar al nivel superior para la obtención de una decisión. De allí la gran tragedia del ciudadano común al enfrentar la Administración: la ausencia de decisión. Como resultado de esa complejidad, la ineficiencia consecuen- cial, y la sombra de la corrupción que aparece cuando se clama por una decisión rápida.

c'. La debilidad de la Administración regional y local

Pero a la vez, la consecuencia administrativa fundamental del centralismo político ha sido el debilitamiento progresivo de las instituciones regionales y municipales. En particular, ha sido el centralismo administrativo y la concentración del poder en el Ejecutivo Nacional el que ha impedido al Municipio en nuestros países, efectivamente, asumir su rol de unidad política primaria y autónoma en la vida institucional.

Nuestros países fueron, ciertamente, independizados por la acción de sus Municipios, y durante buena parte del siglo pasado tuvieron una intensa vida municipal. Ello, sin embargo, quedó en la historia. No sólo el Municipio perdió, en muchos casos por la ausencia de democracia, autonomía política, sino que progresivamente se le fueron arrebatando competencias en materias antaño propias de la vida local, que se nacionalizaron en virtud del proceso de centralización. Por ello resulta que en muchos de nuestros países las Administraciones Municipales sean los ejemplos más característicos de administraciones inservibles, vaciadas de competencia, de *carácter* ineficiente, y dominadas por los partidos o grupos con solas apen- tencias burocráticas.

Por ello, la reforma del sector público debe abarcar, también, al Municipio, para hacerlo, no sólo una institución administrativamente eficiente, sino el centro de la vida política democrática y de la participación, y el receptáculo de una política de descentralización.

b. La descentralización funcional

Pero paralelamente a la centralización nacional, y hasta cierto punto, como resultado de la misma por la excesiva asunción de actividades productivas y comerciales por el Estado, dada la imposibilidad e inadecuación de los órganos de la Administración Central o ministerial clásicos para desarrollarlas, nuestros países han sufrido un proceso de descentralización funcional de la organización nacional de proporciones inusitadas, mediante la creación de entidades autónomas de la más variada naturaleza, particularmente institutos autónomos y empresas del Estado.

Basta recordar, por ejemplo, que en Venezuela desde el punto de vista del gasto público consolidado, la distribución porcentual del gasto entre la Administración Central y la Administración Des- centralizada se invirtió completamente en un período de diez años, entre 1970 y 1980: en 1970, el gasto público del Gobierno Centrai

representaba el 70 por ciento (70%) del gasto público consolidado, por lo que la Administración Descentralizada representaba el 30 por ciento (30%) de dicho gasto; a partir de 1975, dicho porcentaje se invirtió y en 1980, el 20 por ciento (20%) del gasto público consolidado se erogaba por la Administración Central y el 80 por ciento (80%) a través de la Administración Descentralizada. Este solo dato basta para apreciar la magnitud del crecimiento y expansión de la Administración Descentralizada, en un proceso que parece, sin duda, irreversible, y que en términos generales se ha repetido en la mayoría de los países de América Latina.

Este descomunal proceso de descentralización funcional ha significado una especie de eclosión en cuanto a la ejecución de políticas estatales, por la falta de integración sectorial de muchos de dichos entes y la insuficiencia de los tradicionales medios para hacerlos marchar en concierto, contribuyendo en muchos casos al despilfarro de recursos y a la ineffectividad de la acción administrativa.

C. La consecuencia funcional: la ineficacia e ineffectividad de la acción administrativa

Pero la expansión administrativa, tanto la derivada de la inflación organizacional del sector público como del intervencionismo estatal exagerado, particularmente regulador en relación a las actividades privadas, también ha provocado, consecuentemente, una serie de fallas en el funcionamiento de la Administración Pública, a las cuales se suman las deficiencias en la función pública. La Administración Pública, por su gigantismo, y dejando a salvo por supuesto, en ciertos países, algunas lagunas de excelencia, se ha tornado cada vez más ineffectiva e ineficaz, y ello no sólo porque los fines y logros perseguidos no se llegan a alcanzar, sino incluso, por la distorsión que se ha provocado en los mismos, aun en su identificación. Además, dicha ineficiencia resulta del excesivo costo en que se incurre en la realización de las actividades públicas, no siempre realizadas a través de funcionarios públicos idóneos.

Los principales problemas del funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas, por tanto, podemos identificarlos analizando los derivados de la inflación administrativa, del centralismo administrativo, de la descentralización funcional y de la inexistencia de una burocracia profesionalizada.

a. Las fallas funcionales derivadas de la expansión del sector público

El crecimiento exagerado del sector público, como hemos señalado, se ha producido en dos vertientes: por una parte, en la proliferación de órganos e instituciones derivadas de la intervención acti-

va del Estado en los procesos productivos y comerciales, además de la prestación de servicios públicos; y por la otra, en la creciente intervención reguladora del Estado respecto de las actividades particulares. Esto ha provocado unas fallas de funcionamiento de la Administración que se han tornado en una distorsión de los fines del sector público y en una complicación inusitada de los procedimientos.

a'. La distorsión de los fines del sector público

La participación activa del Estado en los procesos productivos y comerciales en forma incontrolada, en efecto, ha provocado una distorsión de los fines del Estado, manifestada en muchos casos en la pérdida de rumbo, que las técnicas planificadoras no han podido remediar. Es frecuente, incluso, que las mejores plataformas políticas y los planes elaborados en consecuencia, no puedan ejecutarse. Falta la fijación de objetivos a largo plazo y de adecuadas estrategias.

Basta constatar, por ejemplo, que en muchos casos se le ha dado más importancia a la creación de empresas públicas en el campo industrial, que a la de asegurar una prestación eficiente de los servicios públicos tradicionales y elementales, o a la protección del ambiente y de la calidad de la vida. Hemos querido ser, por ejemplo, grandes productores de acero y aluminio, pero sin todavía saber transportar la correspondencia efectivamente, de un extremo a otro de nuestras grandes ciudades; hemos querido establecer industrias de construcciones navales o aeronáuticas, pero sin asegurar a la población el derecho efectivo a la recuperación de la salud, mediante un adecuado servicio de atención médica; hemos querido realizar grandes obras de infraestructura y de desarrollo físico, pero ocupando incontroladamente el territorio con consecuencias degradantes para el ambiente y la calidad de la vida. En fin, hemos querido desarrollar al Estado Empresario y su Administración Empresarial, pero algunas veces olvidándonos de la administración de los servicios públicos la cual, por lo demás, es la que sirve directamente al ciudadano. Así, hemos alejado al Estado del ciudadano y se nos ha olvidado que debía estar a su servicio.

b'. La complicación de la Administración y la "permisería"

La intervención reguladora del Estado en relación a las actividades de los particulares, y particularmente, el progresivo establecimiento de requisitos, de permisos, licencias o autorizaciones, que en general han sido formalmente establecidos en leyes y reglamentos a medida que surgían las intervenciones y necesidades administrativas, ha originado una maraña tal, que su estudio y comprensión ha venido dando origen a la llamada "permisología", especie de ciencia

de los permisos y de la complicación burocrática para poder descifrar el sentido de actuar de la Administración Pública.

La "permisería", en todo caso, al configurarse como instrumento de control por el control mismo, se ha convertido en uno de los principales problemas de la Administración Pública contemporánea, y además, en uno de los más grandes obstáculos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Adicionalmente, ha sobrepasado la capacidad administrativa del Estado, no sólo para manejarlas todas, sino incluso para la toma de conocimiento de todo el complejo de actos administrativos que debe adoptar. Por otra parte, es una de las fuentes más agudas de molestias al ciudadano, que en lugar de encontrar funcionarios a su servicio, se tiene que encarar con auténticos verdugos. Ya lo describía Hermann Hesse en 1926, en esta visión patética:

"No hace falta ser condenado para conocer ese extraño e infernal mundo de las oficinas, de las documentaciones y de las actas. De todos los infiernos que el hombre ha tenido el capricho de crearse, éste ha sido siempre el más refinado. Pretendes simplemente trasladarte de domicilio, contraer matrimonio o gestionar un pasaporte o un certificado de ciudadanía y ya estás metido en ese infierno, ya tienes que pasar horas y horas amargas en las salas de aire irrespirable de ese mundo papelerero, y sufrír interrogatorios de gente molesta o insoportable que aúlla, en la que sólo encuentras incredulidad para tus más sencillas y verídicas declaraciones y que te trata también como a un niño o a un criminal" (*Ensueños, México, 1980, p. 80*).

Como consecuencia, hemos desarrollado un Estado y su Administración que no logra hacer todo lo que se propone, pero que tampoco deja hacer a los individuos lo que tienen derecho y se proponen. Por ello, en la práctica, la actividad estatal de fomento a las iniciativas particulares no siempre logra realizarse, pues en lugar de estimular o promover, la complejidad creada en la Administración lo que hace es entorpecer, frenar y limitar las iniciativas y actividades de los particulares; y lamentablemente, es la búsqueda de desentramamiento la que constituye, en muchos casos, la principal fuente de corrupción administrativa.

En todo caso, por mejores y buenas que han sido y sean las intenciones de los que conducen la actividad de Gobierno, es claro que no se puede fomentar con un sistema administrativo desordenado e ineficiente que obstaculiza, precisamente, esa promoción, y que incluso provoca que la Administración pierda su objetivo.

Todo ello plantea la necesidad de descongestionar el aparato administrativo del Estado, y confiar un poco más en las capacidades de los grupos y sectores de la Sociedad, racionalizando el múltiple intervencionismo estatal.

b. *Las fallas de funcionamiento derivadas del centralismo administrativo*

Además de las fallas funcionales originadas por la excesiva expansión del sector público, el funcionamiento de la Administración Pública se ha encontrado entrabado por el excesivo centralismo, lo cual ha producido un intolerable embotellamiento administrativo nacional, la ausencia de participación de los administrados en las tareas públicas, y la debilidad de las instituciones representativas, particularmente en cuanto al control sobre la propia Administración.

a'. *El embotellamiento administrativo nacional*

La centralización administrativa nacional, que implica que todos los asuntos concernientes al sector público se decidan a nivel de los órganos nacionales del Estado, como ya lo hemos destacado precedentemente, ha implicado que todas las decisiones concernientes a asuntos y problemas estrictamente regionales o locales, no se resuelvan en la región respectiva, sino a nivel nacional, produciéndose un embotellamiento intolerable.

Pero, como se ha señalado, paralelamente al centralismo a nivel nacional, también se ha producido una concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo, que paraliza y entorpece el funcionamiento de la propia Administración Nacional y el proceso de toma de decisiones, relegándose, incluso, a los Ministros en algunos casos, a posiciones subalternas o secretariales.

b'. *La ausencia de participación de los administrados*

Otra de las consecuencias del centralismo político en relación a la Administración Pública, ha sido la ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de tareas administrativas.

Nuestros países, en este sentido, tradicionalmente se han caracterizado por una ausencia casi absoluta de participación política, lo cual no sólo ha sido cierto en las épocas de regímenes autocráticos o dictatoriales que hemos tenido, sino en las etapas democráticas. En éstas no ha existido una auténtica democracia participativa, sino en general, una democracia de partidos, en la cual los partidos políticos han monopolizado la participación. La sociedad no ha sido organizada para la participación, y el abismo entre el ciudadano y el Estado se ha abierto en forma desmesurada. Una prueba de la ausencia de participación política está, precisamente, en la debilidad del régimen local o municipal.

Pero la ausencia de participación política está acompañada, también, de una ausencia de participación de los administrados en la formulación y ejecución de actividades administrativas. El ciudadano, como usuario, consumidor o simplemente vecino de una comunidad, muy pocas veces es llamado o consultado acerca de la marcha de los servicios públicos, la comercialización de los bienes o

la ordenación de los asuntos vecinales. El ciudadano no ha sido organizado para la participación administrativa, está ausente de la marcha del aparato administrativo, y no participa efectivamente en su gestión, a pesar de la progresiva injerencia del Estado, incluso en ámbitos de su vida privada. Puede decirse que sólo han participado, realmente, los grupos de presión organizados, económicos o sindicales, sin que ello haya sido estimulado por la propia Administración.

c'. La debilidad de las instituciones representativas

El centralismo político, con sus consecuencias, la centralización y concentración administrativas, el debilitamiento del régimen municipal, y la ausencia de participación, ha provocado además un debilitamiento progresivo de las instituciones políticas del Estado, particularmente del Poder Legislativo, lo cual ha tenido una repercusión evidente en la propia Administración Pública. Esta ha asumido progresivamente un mayor rol político; se ha convertido en una institución no sometida a efectivos controles, y a la vez, ha sido penetrada por los grupos de presión. Además, en su funcionamiento han adquirido una particular preeminencia los partidos políticos, consecuencia del esquema adoptado del *Estado de Partidos*⁶.

En esta forma, el Congreso como institución política de origen popular, y que tiene a su cargo la orientación política del Estado, muchas veces ni siquiera ejerce adecuadamente su papel de Legislador, siendo progresivo, al contrario, el proceso de transferencia y de asunción por parte del Poder Ejecutivo, de poderes legislativos. Los Decretos-Leyes y las diversas formas de ejercicio de potestades legislativas por el Presidente de la República, muchas veces han constituido la vía normal de regulación de áreas fundamentales del actuar social, como por ejemplo, de la economía.

Por otra parte, el presidencialismo y el debilitamiento del Poder Legislativo, han acentuado el papel de la Administración Pública, no sólo en la ejecución de los objetivos políticos del Estado, sino en su formulación. La planificación, así, hasta ahora se ha configurado como una técnica asumida sólo por la Administración, en la cual, en general, no ha participado realmente el Congreso. Este, en general, se ha limitado a intervenir en los solos procesos presupuestarios, los cuales aun cuando conllevan políticas, son elaborados por la propia Administración, y son exclusivamente de corto plazo.

c. Las fallas de funcionamiento derivadas de la descentralización funcional

Hemos señalado que una de las características estructurales de la Administración Pública latinoamericana, además del excesivo centralismo nacional, ha sido el desarrollo inusitado e incontrolado de la Administración Descentralizada, es decir, de los institutos autó-

6. Véase lo expuesto en la Décima Segunda Parte, Tomo III.

nomos y empresas del Estado para la prestación de servicios públicos y la asunción de procesos productivos industriales y comerciales. Este fenómeno ha tenido entre otras, al menos tres repercusiones en el funcionamiento de nuestra Administración Pública.

a'. Repercusiones en el funcionamiento de la Administración Pública

En primer lugar, ha provocado un debilitamiento de los órganos de la Administración Central, particularmente la ministerial, frente a la magnitud y poder de algunos institutos autónomos y empresas del Estado, hasta el punto de que por ejemplo en Venezuela, para manejar algunos de ellos, ha sido necesario darle rango de Ministro al Presidente del ente autónomo (caso del Fondo de Inversiones de Venezuela o de la Corporación Venezolana de Guayana). Ello ha provocado un debilitamiento de los Ministerios de la economía: hace algunos años del Ministerio de Hacienda, más recientemente del Ministerio de Fomento.

En todo caso, para calibrar la magnitud del problema, basta con pensar en las empresas petroleras nacionalizadas (por ejemplo, en Venezuela PDVSA y sus filiales) cuyo excesivo poder y autonomía, junto con la de otros entes descentralizados, algunas veces han dificultado la acción del Ministerio de Energía y Minas como órgano políticamente responsable de un sector de actividad pública.

En segundo lugar, ha provocado la ausencia de integración sectorial de la Administración Nacional. Así, no siempre los entes descentralizados ha quedado adscritos o bajo la conducción política del Ministro responsable del sector de actividad pública correspondiente, dificultándose la labor de gobierno. Además, incluso en caso de adecuada adscripción de los entes descentralizados al Ministro sectorial respectivo, no siempre han sido organizados o integrados de manera tal que puedan ser efectivamente gobernados. Por supuesto, algunas lagunas de excelencia deben destacarse en este mar de desorganización, y un ejemplo es la organización de la industria petrolera nacionalizada en Venezuela, a partir de 1975, como holding público.

En tercer lugar, y como consecuencia de los problemas organizativos, la inflación de la Administración Descentralizada ha dado lugar también a un entorpecimiento de la función planificadora de los órganos centrales de planificación y de los ministros responsables de cada sector, en virtud de la dispersión, variabilidad y ausencia de efectivos mecanismos de control en relación a los entes descentralizados que actúan en cada sector.

En todo caso, no hay que olvidar que la creación de institutos autónomos y empresas del Estado no obedeció, en nuestras Administraciones Públicas, por supuesto, a una programación o a políticas preconcebidas, sino que fueron estableciéndose, sin orden ni concierto, a medida que las exigencias sociales y económicas se planteaban al Estado. Este proceso ha provocado en muchos casos, una

falta de coherencia en nuestra Administración Pública, que a pesar de los esfuerzos teóricos realizados no hemos logrado corregir.

b'. *La ausencia de integración sectorial*

Pero a esos dos problemas de la centralización y de la concentración administrativa, se agregan otros relativos a la estructura y funcionamiento de la Administración. En materia de estructura administrativa podría decirse que un tercer problema de la Administración Pública venezolana contemporánea es el de la ausencia de integración sectorial de la misma. En efecto, la Administración parecería que no responde a los fines que tiene el Estado, y en este campo sólo tenemos dos alternativas: o esos fines no se han definido, o no se ha definido una organización para ejecutarlos. La Administración Pública, por supuesto, como toda organización estatal, fue creciendo y desarrollándose a lo largo de un período de tiempo no planificado. Muchos Ministerios y organismos tuvieron un surgimiento circunstancial, y fue la administración desorganizada e inorgánica que existía a finales de la década de los años sesenta, lo que nos llevó a plantear la necesidad de reformar la Administración venezolana, estableciendo un esquema sectorial de organización, que permitiera vincular la organización con los fines que tenía el Estado en ese momento y que sigue teniendo en la actualidad⁷. Se propusieron un conjunto de esquemas de carácter sectorial⁸ que luego fueron acogidos, parcialmente, en la Ley Orgánica de la Administración Central del año 1976.

a". *Los problemas de la implementación de la Reforma Sectorial*

La Ley, inspirada en el Plan de Reforma Administrativa de 1972, fue un paso importante en la reforma de la Administración venezolana. A ella se le han formulado críticas, algunas de las cuales no tienen mayor importancia. Una de ellas se refiere al número de Ministerios. La Ley del año 1976 llevó de 13 a 17 el número de Despachos Ministeriales, y frente a ello se dijo que esta ley lo que hizo fue crear Ministerios. En realidad es una crítica sin fundamento. Ciertamente, en lugar de 17 Ministerios podría haber cuatro; dependen de cómo los organicemos y para qué sirven. Un Ministerio es un instrumento de ejecución de políticas públicas de carácter sectorial. Por tanto, si se definen sectorialmente las actividades del Estado de acuerdo a sus fines, resulta que se puede crear un Ministerio por cada sector o grupos de sectores. Así, según la importancia de los sectores, el número de Ministerios podría variar, en

7. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre la Reforma Administrativa*, cit., pp. 46 y ss.

8. Véase Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 vols. Caracas, 1972.

Venezuela, de cuatro a veinte. El problema entonces, no es un problema de números, sino de organización.

Sin embargo, en la organización de los Ministerios creados, al entrar en vigencia la ley en 1977, sí hubo problemas, los cuales surgieron por falta de visión administrativa: cuando se aprobó esta ley en 1976, se tomó una medida paralela el mismo día, y fue la eliminación del organismo de reforma administrativa, la Comisión de Administración Pública, que podría darle coherencia a la nueva organización ministerial. Lamentablemente, cada uno de los nuevos Ministerios, sobre todo los que surgieron de la participación del antiguo Ministerio de Obras Públicas, se organizaron y estructuraron, por su lado, aisladamente. Esto le dio una incoherencia inicial a la organización, lo cual se ha evidenciado en la actuación de esos Ministerios.

De resultas podemos afirmar que en la actualidad, después de algunos años de aplicación de la Ley, no existen autoridades ejecutivas plenas en ciertos sectores de actividad pública. Esto resulta evidente, por ejemplo, en el sector de política industrial, en el sector de desarrollo urbano, y lo que es más grave aún, en el campo de la política de ordenación del territorio. Lamentablemente, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables no logra asumir el papel que la ley orgánica le asignó, de ser la autoridad nacional en materia de ordenación territorial, lo cual ha ratificado en 1983 la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio⁹.

En efecto, ¿qué implica, en la Administración venezolana, que una organización sea la autoridad en materia de ordenamiento territorial?, pues que toda decisión que implique ocupación del territorio por parte del sector público deba ser aprobada por esta autoridad. Sin embargo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones es el que preside el Gabinete Sectorial de Ordenación del Territorio, con lo cual ha quedado rota toda política de ordenación del territorio. En efecto, la conducción de la política de ocupación del territorio por la vialidad, significaría una distorsión de esa política, porque se definiría vinculada sólo por el medio de transporte. En todo caso, hemos visto cómo se inicia la construcción de un ferrocarril o se decide el trazado de una autopista, aisladamente, por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones: el Ministerio de Fomento autoriza, también por su lado, la localización de las industrias, y los entes descentralizados hacen otro tanto. De resultas debemos concluir que en la práctica no hay una autoridad de ordenación del territorio, lo que en este campo conspira contra una política sectorial.

El mismo problema se presenta en otros aspectos: una auténtica autoridad de las aguas no existe; en materia de desarrollo urbano hemos visto los conflictos entre el MINDUR, el Ministerio del Am-

9. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Introducción al Estudio del Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio" en *Ley Orgánica sobre la Ordenación del Territorio*, EJV, Caracas, 1984.

biente y de los Recursos Naturales Renovables y el Ministerio de Agricultura y Cria, que ha llevado hasta a dictar unas resoluciones conjuntas, con lo que estamos, de nuevo, en el esquema que se quería evitar, y que se reflejaba en una decisión del Presidente de la República en 1975, de haber comisionado a cinco Ministros para solucionar el problema del congestionamiento del Puerto de La Guaira. Precisamente, para simplificar este sistema de coordinación perpetua fue que se propuso, en este caso, la creación del Instituto Nacional de Puertos¹⁰, eliminado posteriormente en los primeros años de la década de los noventa.

b". Los problemas de la coordinación perpetua

Ahora bien, para superar este sistema administrativo de la coordinación perpetua, fue que se formuló el Plan de Reforma Sectorial de 1972 y que siguieron los proyectistas de la Ley de 1976. Sin embargo, en la práctica administrativa, lo que se quería superar y evitar con la integración sectorial, no se ha logrado totalmente. Siguen existiendo problemas de desorganización sectorial y, por tanto, siguen existiendo los problemas de coordinación.

No hay que olvidar que la coordinación es una función inherente a toda organización y a la Administración Pública. Sin embargo, cuando la coordinación se convierte en una tarea no sólo muy importante, sino esencial, ello sólo significa que la organización es inadecuada, pues mientras más necesitamos coordinar, menos organizados estamos; mientras más necesitamos comisiones de trabajo, equipos de estudio, consejos, comités y toda esa amplia gama de órganos colegiados, significa que menos organizados estamos desde el punto de vista sectorial, es decir que no tenemos, simplemente, una organización adecuada a los fines del Estado.

Por otra parte, mientras más comisiones se establezcan, más irresponsabilidad, pues el sistema de comisiones y grupos de trabajo tiende progresivamente a que la responsabilidad se diluya y a que se agote el tiempo administrativo en las reuniones de dichos cuerpos colegiados. Ello conduce, además, a una lentitud insoportable en el funcionamiento de la Administración.

En todo caso, esta ausencia o deficiencia en la integración sectorial que todavía tenemos, se plantea con caracteres más graves, en el campo de la Administración descentralizada funcionalmente.

c'. Las deficiencias de la Administración Descentralizada

En efecto, si un aspecto tiene importancia en la Administración venezolana a nivel nacional, es el que está conformado por los entes descentralizados, es decir, los Institutos Autónomos y las empresas del Estado. No olvidemos que los Institutos Autónomos y empresas del Estado erogan, en la actualidad, el 75 por ciento del gasto

10. Véase la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, de 1975.

público, incluyendo no sólo todo el gasto público nacional, sino también el estatal y municipal. Por tanto, sin duda, la Administración Nacional Descentralizada funcionalmente, es la parte más importante y más dinámica de toda la Administración venezolana. Paradójicamente, sin embargo, la más desatendida. En Venezuela seguimos pensando en los Ministerios como la parte administrativa más importante del Estado, como seguramente era hace cincuenta años. Así, la Contraloría General de la República controla más o menos el 30 por ciento de las órdenes de pago de los Ministerios, con lo cual su ámbito de control se reduce al 5 por ciento del gasto público. Sin embargo, respecto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado no hay efectivo control. Parecería que nos hemos olvidado, que en 25 años, la composición de la Administración Pública venezolana ha variado totalmente. Hace 20 años, el gasto de la administración descentralizada, empresas e Institutos Autónomos, sólo representaba un egreso del 25 o 30 por ciento del gasto público consolidado.

En veinte años hemos invertido la proporción, pero no nos hemos ocupado en la regulación y ordenación de la administración descentralizada. Reposa en el Congreso, desde 1974, un Proyecto de Ley de Reforma de la Administración Descentralizada, inspirado en el elaborado por la Comisión de Administración Pública en 1972, que no logra ser aprobado y ni siquiera discutido por las Cámaras Legislativas¹¹. Por otra parte, debe indicarse que en el momento actual, no hay nadie ocupándose de este problema, ni a nivel del Ejecutivo Nacional ni a nivel del Congreso. Ciertamente, en Córdiplan, en los años recientes se hizo un inventario muy importante, como labor de información, para identificar los entes descentralizados, y se ha logrado establecer un censo de los mismos. Sin embargo, a ello se han reducido los esfuerzos de reforma administrativa en este campo en los últimos años. Lo cierto es que aún no se ha dictado la ley, y en la actualidad, en el Ejecutivo, no hay organismo alguno ocupándose con seriedad de este problema. Queda a salvo lo que pueda hacer la recién creada Comisión de Reforma del Estado (1984).

En particular, debe tenerse en cuenta que sí existe, como lo hemos dicho, un problema de desintegración sectorial a nivel nacional en la Administración Central, ello también está planteado en la Administración Nacional Descentralizada. La superación de la desintegración sectorial en el campo de los entes descentralizados, se ha buscado, desde 1971, con la figura de los *holdings* sectoriales públicos. Sin embargo, tenemos diez años hablando de *holdings*, pero aún no se ha logrado establecer ninguno, con excepción del que se estableció con buen sentido en el sector petrolero¹². De resto, por ejemplo, en el sector energía y minas tenemos más de un lustro

11. Véase los proyectos en Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas, 1980, pp. 167 y ss.

12. Véase Enrique Vilorio, *Petróleos de Venezuela*, Caracas, 1983.

hablando del *holding* eléctrico, y todos los estudios hechos, pero no pasa nada y no se ha adoptado la decisión. En este campo, creemos que no hay, en general, discusión: todos los entes estatales del sector eléctrico, deberían estar agrupados en un *holding* eléctrico. Sin embargo, las pretensiones contrapuestas del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Energía y Minas, y del Ministro Presidente del Fondo de Inversión, han impedido el surgimiento del *holding* eléctrico. He allí una muestra más de desintegración sectorial. Si la decisión hubiese estado en un Ministro encargado, efectivamente, del sector, dicha casa matriz eléctrica quizás, ya estaría en funcionamiento¹³.

Por otra parte, en la administración descentralizada además de este problema de la no integración sectorial de las empresas, existe otro más grave: la intervención de Ministros no sectoriales en el funcionamiento de las mismas. Fue el caso, en el período 1979-1984, del Ministro de la Secretaría de la Presidencia. Este no es un Ministerio Sectorial, sino de coordinación ejecutiva, y mal podría tener adscritos entes descentralizados. Pero los tiene, particularmente los que conforman las Corporaciones de Desarrollo Regional. Inconvenientemente, el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, por ejemplo, pretendió intervenir en el manejo de las empresas dependientes de la Corporación de Guayana. Realmente, el manejo y gerencia de esas empresas constituyen un problema que corresponde al sector respectivo o a la propia Corporación de Desarrollo de Guayana pero no al Ministerio de la Secretaría, que no es una organización de integración sectorial ni de política sectorial.

Otro problema administrativo que tienen los entes descentralizados en Venezuela, además de esta penetración de Ministerios no sectoriales en la administración de las empresas del Estado, es el de la interferencia de entes financieros públicos en la gestión de las mismas. En efecto, estimamos que una de las grandes distorsiones que está sufriendo la administración descentralizada contemporánea en Venezuela, es la provocada por la penetración del Fondo de Inversiones de Venezuela en el manejo de las empresas del Estado, que realizada originalmente desde el nivel del financiamiento, ha pasado a replegarse en las políticas de los entes sectoriales. *Mutatis mutandi*, sería como si desde un banco cualquiera, por el hecho de prestar dinero a una empresa, se vaya a decidir cómo y cuánto debe producir esa empresa. Esto es lo que ha comenzado a suceder con la actuación del Fondo de Inversiones de Venezuela y lo que ha sucedido, ya, en México, con la Empresa Nacional Financiera. En México, sin embargo, se ha diagnosticado la situación derivada de esta penetración del ente financiero en las políticas de muchas empresas y se había comenzado dando marcha atrás a la tendencia llevando las empresas a sus sectores, para que fuera la

13. Véase Enrique Vilorio, "El Holding Público" en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, Caracas, 1984.

autoridad correspondiente a éstos la que defina las políticas sectoriales de las mismas.

d. *Las fallas de funcionamiento derivadas de la ausencia de burocracia profesionalizada*

La Administración Pública latinoamericana, a pesar de todos los esfuerzos realizados en las décadas anteriores por establecer sistemas de administración de personal público y una carrera administrativa (servicio civil), puede decirse que no ha logrado desarrollar una auténtica burocracia, compuesta por un cuerpo de funcionarios públicos profesionalizados y con los mejores niveles de excelencia, seleccionados por sus méritos, con estabilidad y consustanciados con los objetivos y políticas del Estado.

En general, al contrario, la función pública en nuestros países se ha caracterizado por ser la antítesis de una burocracia profesionalizada. En la práctica, puede decirse que la función pública no tiene un valor muy alto en las comunidades nacionales y el pertenecer al servicio público cada vez más ha dejado de ser una distinción social; los sistemas de reclutamiento y selección no se cumplen efectivamente, y el ingreso se produce por razones circunstanciales de presión del desempleo o por influencias partidistas; no existe una verdadera profesión del servicio público, pues no existe real sentido de permanencia, ni estabilidad ni auténticas perspectivas de ascenso; y todo ello, con su gran dosis de ineficiencia, ha impedido que los niveles de remuneración en el sector público sean ni aproximadamente competitivos con los del sector privado.

En muchos casos, esto ha producido un sistema administrativo caracterizado por un círculo permanente de ineficiencia: a los funcionarios públicos, normalmente, nadie los forma, nadie los informa, y a pesar de los esfuerzos de adiestramiento que se hacen, en general, se forman sólo con la experiencia, y con la ineficiencia. Su propia ineficiencia hace ineficiente a la Administración. Pero una vez formados en la experiencia, en general, los funcionarios abandonan la Administración, recomenzando el ciclo con nuevos funcionarios, que vuelven a ser ineficientes, y vuelven a hacer ineficiente a la propia Administración Pública.

Nos quejamos de que no tenemos funcionarios suficientemente calificados y capacitados; nos quejamos de que hay un éxodo permanente de los funcionarios calificados de la Administración Pública hacia el sector privado; pero no hemos sido capaces de pensar, realmente, en estructurar una burocracia, en el sentido contemporáneo como la necesitamos, como cuerpo de funcionarios profesionalizados, de los mejores niveles de excelencia, con fines claros, vinculados a los del Estado. Debe destacarse, sin embargo que ello sólo se ha podido corregir en ciertos sectores de la organización del sector público, provocado por circunstancias particularizadas, como han sido los procesos de nacionalización de ciertas actividades industriales. El ejemplo de la industria petrolera nacionalizada en

Venezuela, de nuevo debe destacarse como un esfuerzo por consolidar una burocracia profesionalizada en el sentido mencionado. Un ejemplo de ello ha sido también la administración de la empresa del sistema rápido de transporte (Metro) de Caracas.

En todo caso, y salvo casos destacados, esta ausencia de una burocracia profesionalizada es, quizás, una de las causas más importantes de las fallas de funcionamiento de la Administración Pública.

D. El problema de la corrupción administrativa

Hemos planteado anteriormente algunos de los problemas estructurales y funcionales de la Administración Pública en América Latina que la configuran como una Administración sobredimensionada, centralizada, no participativa, incontrolada, dominada por los partidos políticos, disgregada y cuyos objetivos políticos aparecen, con frecuencia, distorsionados. Esta situación, configurada por todos esos aspectos, contribuye a que además, sea una Administración con alto grado de corrupción.

En efecto, el papel que juega el sector público en nuestras economías, sea como empleador, inversionista o contralor, ha provocado, por una parte, una dependencia progresiva de los particulares en relación al Estado; y por la otra, una actitud paternalista de éste. El empleo público, así, muchas veces es una forma de mitigar el desempleo; los empresarios dependen para sus inversiones, en alto grado, de los créditos suministrados por el Estado, y en general, todas las actividades privadas están sometidas a autorizaciones, permisos y licencias, cuyo otorgamiento, en muchos casos, es discrecional para los funcionarios.

Esta enorme importancia del Estado y la consecuente dependencia de los administrados respecto de decisiones administrativas, ha traído como consecuencia que la Administración Pública sea el blanco común de la sociedad para la satisfacción de intereses particulares: si todo depende de la Administración, si ésta lo da casi todo; en general, se busca presionarla para que sus decisiones se realicen en determinados sentidos. Esto ha sido caldo de cultivo para la corrupción, la cual incluso, ha servido de vehículo para el proceso de distribución del ingreso público, y en muchos casos, para mantener la propia estabilidad de la democracia, con sus consecuentes efectos degradantes en la sociedad, manifestados en el facilismo y la riqueza súbita. No por ello, sin embargo, debe tenérsela como inevitable.

La corrupción administrativa, en todo caso, se ha expandido inconvenientemente por diversos factores vinculados a las consecuencias estructurales y funcionales de la expansión del sector público antes mencionadas, y particularmente, por las deficiencias de controles, por el exceso de reglamentaciones, por el centralismo, por la inestabilidad en la función pública y por el papel de los partidos políticos.

a. *La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa*

El primer factor de corrupción administrativa es la ya señalada ausencia o deficiencia de controles efectivos sobre la actuación de la Administración Pública y de sus funcionarios, lo cual crea las condiciones necesarias para su desarrollo. Esto se manifiesta en varios sentidos: ante todo, en la ausencia o deficiencia hasta hace poco, de regulaciones legales sancionatorias no sólo de conductas inmorales punibles, sino de conductas irresponsables (despilfarro). No hay que olvidar que la corrupción administrativa no se manifiesta en general, en la sola apropiación indebida de fondos públicos, sino en el manejo irresponsable de éstos, que conducen al enriquecimiento sin causa de funcionarios, de intermediarios o comisionistas.

Por otra parte, la ausencia de un efectivo control político por parte de la representación popular, de un control interno efectivo dentro de la propia Administración, y de un control judicial a cargo de jueces efectivamente autónomos e independientes, ha contribuido a la irresponsabilidad de los funcionarios, quienes no han sufrido realmente sanciones frente al manejo negligente o doloso de los dineros públicos. La corrupción administrativa se ha desarrollado, así, por la incapacidad del sistema jurídico-político de limitarla y sancionarla. El Estado de partidos, manejado por los partidos, así, con frecuencia protege a sus funcionarios soslayando las sanciones que merecerían; conducta que, además, ha tenido un efecto multiplicador: si no se sancionan las conductas irresponsables o inmorales de ciertos funcionarios, no existe el elemento de freno para su repetición por otros.

b. *La discrecionalidad, las reglamentaciones excesivas y la corrupción administrativa*

En segundo lugar, otro factor que ha fomentado la corrupción es el excesivo poder discrecional dejado en manos de los funcionarios públicos de todos los niveles, paralelamente al establecimiento de más y más reglamentaciones, permisos, autorizaciones y licencias para la actuación de los particulares. Frente a lo complicado del procedimiento administrativo, a la lentitud de la acción de la Administración y al poder discrecional del funcionario, lamentablemente han hecho su aparición mecanismos tendientes a acelerar las decisiones, a gestionarlas por terceros o a mitigar la discrecionalidad establecida, generalmente, en complicidad entre el administrado y el funcionario. La sociedad, así, por lo engorroso del procedimiento administrativo ha corrompido al funcionario, éste a su vez a aquélla, pasando a formar parte de las costumbres, lamentablemente, el pago de cantidades de dinero para desentrabar la acción administrativa o para evitarla.

c. *El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa*

En tercer lugar, también constituyen factores que facilitan la corrupción, el excesivo centralismo y la ausencia de mecanismos de participación. La concentración del poder para la toma de decisiones en determinados niveles ejecutivos, aunada a la mencionada discrecionalidad, ha dejado en manos de un solo funcionario o de un grupo reducido de ellos, el poder de decidir. La presión de los grupos de intereses, sobre todo de los económicos y sindicales, ha tenido mayor efectividad en estos casos, pues no ha habido la limitación que podría implicar la conjunción de voluntades de un órgano colegiado o deliberante, aun cuando, por supuesto, la sola colegialidad no garantiza probidad.

Por otra parte, agregado al centralismo, la ausencia de participación de los administrados y grupos de la Sociedad en el proceso de toma de decisiones, ha impedido el surgimiento de mecanismos de control sobre la conducta y acción de los funcionarios, por aquellos que podrían mitigar la corrupción.

d. *La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa*

En cuarto lugar, la inestabilidad del funcionario público también origina condiciones propicias para el desarrollo de la corrupción administrativa. La función pública, en esa forma, por la ausencia, a pesar de los esfuerzos realizados, de adecuados sistemas de administración de personal, y de un efectivo estatuto jurídico que garantice realmente la carrera administrativa y regule competitivamente los derechos y deberes de los funcionarios, se ha ejercido muchas veces, con absoluta conciencia de transitoriedad, y como medio de subsistencia, sin la mística que el servicio público debe generar. El funcionario, consciente de su inestabilidad, en muchos casos ha utilizado el cargo público como un medio para enriquecerse y protegerse económicamente frente a su salida de la Administración que puede producirse, sea por los cambios políticos, o por la misma deficiencia del sistema de administración del personal público.

e. *Los partidos políticos y la corrupción administrativa*

En el régimen de democracia de partidos, por supuesto, especial referencia debe hacerse respecto del papel de los partidos políticos en relación a la corrupción administrativa. Estos han sido, muchas veces, agentes directos e indirectos de la corrupción.

En efecto, en muchas ocasiones se ha generalizado la práctica de las "comisiones para el partido" como consecuencia de la gestión de los asuntos públicos, lo cual ha traído como consecuencia el establecimiento de una especie de contribución al partido que controla el Gobierno, con ocasión de contratos de obras públicas o de suminis-

tros. Aun cuando esta modalidad es tan delictiva como las comisiones pagadas a particulares gestores con perjuicio para la Administración, en algunos casos la práctica política ha tendido a no condenarla por ser un medio de supervivencia económica de los partidos o de financiamiento, por ejemplo, de campañas electorales. Los partidos políticos han actuado así, en algunos casos, como agentes directos de la corrupción administrativa.

Pero en otras ocasiones, los partidos han actuado como agentes indirectos de la corrupción, al no sancionar o no hacer que se sancione a los funcionarios deshonestos o que estén incurso en delitos contra la cosa pública. Los partidos, al proteger a los funcionarios irresponsables o deshonestos, han hecho perder credibilidad en el sistema sancionatorio o de control, hasta el punto de que muy pocos creen realmente en los anuncios que se hacen cíclicamente de medidas para combatir la corrupción. Por otra parte, la práctica incontrolada del financiamiento de las campañas políticas de los partidos, mediante la recepción de aportes económicos de empresas y particulares, ha desarrollado un sistema de contraprestación a quienes han contribuido, mediante el otorgamiento de privilegios, favores o contratos públicos particularmente beneficiosos, todo con la anuencia de los partidos. En esta forma, indirectamente, y como contribución al financiamiento de campañas políticas, los funcionarios gubernamentales, a costa de los dineros públicos, han permitido el enriquecimiento de ciertos grupos de particulares. Esta ha sido otra fuente de corrupción.

2. ALGUNAS MEDIDAS Y ESTRATEGIAS PARA GARANTIZAR LA MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO Y LA CAPACIDAD DE ACCION DEL ESTADO

La importancia del sector público en la economía de los países de América Latina, y el papel que ha tenido en las últimas décadas en el proceso de desarrollo de nuestros países, así como las características estructurales y funcionales que ha desarrollado, exigen la definición de medidas y estrategias para garantizar su modernización, de manera de asegurar que el papel del Estado continuará siendo un factor efectivo para impulsar el crecimiento, a pesar de las tendencias privatizadoras contemporáneas.

Estas medidas y estrategias para la modernización, en efecto, se corresponden con cada uno de los problemas que confronta el Estado y que hemos analizado anteriormente al estudiar algunas de sus características estructurales y funcionales. Su ejecución resulta prioritaria, en cada uno de los aspectos que involucran. Ellas deben tender al redimensionamiento del sector público, a la desregulación de la actividad de los particulares, a la descentralización política y administrativa, a la desconcentración de los niveles superiores nacionales, a la redefinición de la Administración descentralizada funcio-

nalmente, a la revalorización de la planificación, a la creación de una burocracia profesionalizada y al aumento de la productividad social del sector público.

A. El redimensionamiento del sector público y la privatización

Una de las reformas más apremiantes en el momento actual, y quizás sobre la cual se ha venido configurando un gran consenso en el continente, tiene que ver con el redimensionamiento del Estado, particularmente en la relación sector público-sector privado.

Hemos señalado que la característica más general del Estado en América Latina, resulta de la expansión del sector público por haber crecido su papel, cuantitativamente, en forma desmesurada, tanto orgánicamente como en el ámbito regulador de la intervención. Ello ha provocado, paralelamente, un debilitamiento progresivo del sector privado o al menos, ha impedido su crecimiento. Ya es tiempo de que esta tendencia sea invertida, tal como ha comenzado a suceder en las políticas de privatizaciones que algunos países han desarrollado.

En efecto, en primer lugar, resulta indispensable redefinir o precisar los fines del Estado y de su Administración Pública para volverlo a poner al servicio del ciudadano. Ello exige definir, como política, una reducción de la intervención activa del Estado, particularmente en el campo productivo y comercial y, en especial dada la escasez de recursos, reforzar el papel de Estado como prestador de servicios públicos a la población. Ello conlleva la necesidad, también como política, de revitalizar el sector privado.

Sin duda, muchas de las actividades productivas del Estado en el campo de las industrias básicas, deben permanecer en el sector público, o bajo su control, donde éste ha dado, incluso en muchos países muestra de eficiencia; pero a la vez, ya es tiempo de pensar en la necesaria privatización de actividades en otros sectores competitivos, en los cuales el Estado, al contrario, ha dado muestras de ineficiencia.

Por supuesto, una política de modernización que tenga por objeto redimensionar el papel activo del Estado en el campo económico, que implique la reducción cuantitativa de dicha intervención, una reconducción de recursos hacia actividades prestacionales de servicios y una privatización de actividades productivas competitivas, tiene que ser realizada en un mediano y largo plazo. Debe ser resultado de una política que no debe estar sometida a cambios circunstanciales y tiene que ser objeto, además, de una cuidadosa planificación. Además, debe ser ejecutada en áreas seleccionadas cuidadosamente.

Como consecuencia, un redimensionamiento del sector público exige redefinir fines y metas del Estado, y trazar estrategias, para lo cual debe revalorizarse la planificación como tarea propia del Es-

tado. No hay que olvidar que el gran fracaso del sistema de planificación que se ha evidenciado en los últimos años, puede decirse que ha estado más en la falta de implementación adecuada de los planes, por el divorcio que siempre hubo entre planificación y administración. Los planes, en realidad, nunca previeron el aparato organizacional necesario para su implementación.

B. La desregulación de la actividad de los particulares

Pero hemos señalado que la expansión administrativa del Estado no sólo se evidenció en la multiplicación cuantitativa de la intervención activa del Estado en los sectores productivos y comerciales, sino en una multiplicación ilimitada de regulaciones y controles sobre las actividades de los particulares, incluso no sólo las de carácter económico.

El resultado de ello ha sido una restricción intolerable de las iniciativas privadas, provocada entre otros aspectos, por una confusión de fines públicos que ha originado que la actividad del sector público, en algunos casos, se haya orientado más a entorpecer actividades lícitas de los individuos, que a asegurar el bienestar general. Esta tendencia que sigue una inercia multiplicadora, debe detenerse y revertirse, como parte de una política de modernización del sector público.

El Estado debe, realmente, volver a ponerse al servicio del ciudadano y liberar las iniciativas privadas, regulando de manera general y con claras reglas de juego el marco jurídico que asegure que aquéllas no atentarán contra los fines que el sistema social y económico defina; y eliminando el constante sometimiento a trámites, autorizaciones, permisos y licencias para la realización de cualquier actividad por los particulares.

Una medida de esta naturaleza, de simplificación administrativa, es además esencial para redefinir el papel del sector público. Gran parte de los recursos del Estado se han canalizado a la "administración" de las regulaciones, restricciones y controles, en perjuicio de otras actividades de servicios públicos, lo cual, a la vez, ha provocado la necesidad de crear nuevas instituciones y órganos dedicados a ella. La desregulación de las actividades privadas provocaría la reconducción de los recursos, cada vez más escasos, hacia otras actividades más esenciales. Por supuesto, una simplificación de los procedimientos de la maraña administrativa y de las largas tramitaciones a que se somete a los particulares para realizar las actividades lícitas a que tienen derecho, liberaría también ingentes recursos del sector privado que se "gastan" en descifrar la complicación, y costear el tiempo que se debe dedicar a ello, en perjuicio de las actividades productivas.

La desregulación de la actividad de los particulares exige del Estado abandonar el papel que se le ha atribuido, de ser el solventador y contralor de todos los problemas y actividades sociales y eco-

nómicas, y en cambio, hacer que la sociedad asuma un papel más protagónico y de corresponsabilidad en la solución y realización de aquéllos. En definitiva, desregular la actividad de los individuos exige confiar más en las iniciativas privadas y abandonar, tanto el tradicional estilo partenalista del Estado, como el secular espíritu de desconfianza de los servidores públicos en relación a las iniciativas privadas.

C. La descentralización política y administrativa

El gigantismo del Estado y la tendencia centralizadora de las últimas décadas, exige como otra de las medidas prioritarias para la modernización del sector público, la definición de una política de distribución vertical del poder hacia unidades político-territoriales regionales y locales que es necesario crear o reforzar.

En efecto, por ejemplo, a pesar de la forma federal del Estado venezolano, éste se ha caracterizado contradictoriamente por una excesiva centralización del poder político, económico, administrativo y jurídico en los niveles nacionales. La provincia, en muchos casos, no existe políticamente hablando, sino como objeto de dádivas de parte de los niveles nacionales. En este sentido, los entes regionales (Estados miembros de la Federación) y municipales reciben mendrugos, pero no han logrado participar efectivamente en los asuntos y tareas del desarrollo del país al no tener poder político ni administrativo, salvo en asuntos domésticos y localistas. Han sido, en muchos casos, a lo sumo, centros de control y reparto burocrático en beneficio de las maquinarias partidistas, pero muy poco, efectivamente, han hecho en beneficio de las colectividades. En esas estructuras el pueblo no participa; al contrario, las soporta, e inclusive, ha sido frente a ellas, particularmente en el ámbito local, que han venido formando cuerpos intermedios, realmente participativos, como las asociaciones de vecinos y residentes; cuyo origen próximo está, paradójicamente, en la búsqueda de una protección efectiva contra las arbitrariedades de la autoridad municipal.

Por ello, se hace imprescindible descentralizar el Estado para acercarlo al ciudadano y ello implica, por supuesto, transferir competencias nacionales hacia los niveles territoriales regionales y locales.

Una medida de modernización del sector público de esta naturaleza exige crear conciencia regional, administrativa y políticamente hablando. En un Estado con forma federal como el Venezolano, ello implica revitalizar los niveles descentralizados de los Estados miembros.

Pero el problema de centralismo del Estado no sólo plantea la necesaria reestructuración de los niveles territoriales intermedios, sino la necesaria y urgente reforma del régimen local. El Municipio, lejos de ser la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, en el sentido de que debería ser el centro

de la participación política y de realización de la democracia por el ciudadano, es el centro del abuso del poder local, donde los caudillos regionales detentan la autoridad sin control efectivo.

Se impone, por tanto, la reforma del régimen local para, hasta cierto punto, crear la vida local. Esta, hasta ahora, sólo ha existido con ese nombre en las Constituciones pero en realidad no ha funcionado ni han existido mecanismos de participación ciudadana, al no tener virtualidad el ciudadano vecino, vinculado a su comunidad y solidario de su destino.

El Municipio, entonces, políticamente debe concebirse como el centro primario de participación política y de ejercicio de la democracia; y administrativamente, como la unidad territorial menor para la prestación de servicios y la atención a la comunidad. Por ello, la reforma del régimen local es política y administrativa, y sólo así, se podrá dar origen a un gobierno local, participativo, con, por y para la comunidad o vecindad.

Por todo ello, puede decirse que, sin duda, uno de los mayores retos planteados a la Administración Pública contemporánea de América Latina es el de la descentralización, con el objeto de hacer participar en los procesos políticos y en las actividades administrativas, a los Estados, Provincias y Municipalidades. Tenemos que correr el riesgo de la descentralización, creando o revitalizando los niveles político-territoriales intermedios y fortaleciendo al Municipio, única forma además, no sólo de rehacer el proceso político, en el interior, de nuestros países, sino de prestar eficientemente los servicios públicos.

El tiempo ha llegado en que los servicios públicos esenciales, como los de la educación y los sanitarios, ya no pueden seguirse prestando y administrando centralizadamente por los niveles nacionales. La dirección y normación de los mismos debe seguir siendo nacional, pero las unidades operativas tienen que ser transferidas a niveles territoriales inferiores, donde sin duda, podrían ser mejor atendidos y quizás con mayor eficacia.

Por otra parte, sólo descentralizando las tareas públicas en una sociedad democrática, es que se podrán implementar mecanismos de participación ciudadana, pues ésta sólo es posible efectivamente, en ámbitos político-territoriales reducidos. Por supuesto, una política de descentralización del sector público no sólo implica un compromiso de carácter político fundamental, pues su implementación excede los solos ámbitos administrativos, sino que no puede ser implementada de la noche a la mañana, requiriendo, en cambio, de una continuidad y estabilidad política, de manera tal que se pueda desarrollar en el largo plazo. La planificación, de nuevo, es fundamental en un proceso de esta naturaleza, que requiere no sólo la identificación de las actividades estatales que pueden prestarse más adecuadamente por niveles territoriales inferiores, sino la identificación precisa de éstos. Además, requiere, por supuesto, y como condición, el fortalecimiento paralelo de la capacidad político-admi-

nistrativa de esos niveles descentralizados políticamente, para atender las nuevas tareas. Requiere, además, también y por supuesto, del establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diversos órganos del Poder Público, quienes deben colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado.

D. La desconcentración de los niveles superiores nacionales

En el sistema político-estatal latinoamericano, hemos señalado que el presidencialismo, como sistema de gobierno, ha venido consolidando una excesiva concentración de actividades en la Presidencia de la República, que obstaculiza el funcionamiento de la Administración por la dilación o ausencia de toma de decisiones; ha provocado además el incumplimiento por los niveles inferiores de la Administración de las decisiones superiores, por la falta de medios de controlar el seguimiento en la ejecución, y ha producido también, en muchos gobiernos, la degradación de la jerarquía ministerial. Los Ministros, en muchos casos, han perdido responsabilidad sobre los sectores que deberían gobernar, pues el Presidente no sólo es quien nombra los directivos de los entes descentralizados, sino quien recibe la mayoría de sus cuentas.

Se impone, por tanto, la indispensable y urgente tarea de desconcentrar la Presidencia de la República o si se quiere, los niveles superiores de la Administración Pública, para lo cual debe revalorizarse la función ministerial. Sólo un gran poder ministerial podrá poner orden sectorial ante el gran desmembramiento que se ha operado en la Administración Nacional, con la creación de tantos institutos autónomos y empresas del Estado.

En una Administración Pública que cada vez más se ha tornado compleja y omnipresente, por tanto, es indudable que otro de los retos planteados es el de la desconcentración administrativa, de manera que los diversos órganos del Gobierno Central asuman plenamente la conducción de los diversos sectores administrativos, se traslade además, el poder de decisión de los asuntos nacionales que conciernen a regiones o ámbitos locales, a las unidades de la Administración Nacional en dichos espacios regionales o locales.

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

En particular, la desconcentración de la Administración Nacional como política de modernización del sector público, exige un esfuerzo de definición sectorial de las tareas administrativas que, en muchos casos, carecen de una integración orgánica. Por ello, por supuesto, exige de planificación tanto para precisar los sectores de actividad pública que requieren de integración orgánica, como para

adaptar las propias estructuras administrativas al esquema sectorial.

E. La redefinición de la Administración descentralizada funcionalmente

La multiplicación de entes descentralizados en el nivel de nuestras Administraciones Públicas con las más variadas formas y denominaciones jurídicas (institutos autónomos, establecimientos públicos, servicios autónomos, fondos, empresas del Estado, etc.), y que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos o la realización de actividades productivas y comerciales de la más variada naturaleza, aparte de las exigencias de redimensionamiento y reducción del sector público que en la actualidad plantea, ha originado un grave problema de ejecución en las políticas públicas, que requiere solución a través de programas de modernización que permitan redefinir la Administración descentralizada.

En efecto, en la actualidad puede decirse que el principal problema organizativo y funcional de nuestras Administraciones Públicas, está en esta inflación administrativa de institutos autónomos y empresas del Estado, la cual ha dado origen a un crecimiento desmesurado de la Administración descentralizada, en perjuicio, política y administrativamente hablando, de la Administración Central o Ministerial. Por ello, un proceso de modernización del sector público en este campo es imprescindible, y debe perseguir, entre otros aspectos, los siguientes objetivos:

En primer lugar, definir los niveles de gobierno y ejecución de dichas políticas, de manera que exista una adecuada integración entre el Gobierno Central y los entes descentralizados de ejecución. Estos tienen que estar sometidos a la conducción política del Gobierno Central, particularmente a través del Ministro Sectorial, pudiendo considerarse que han fracasado en nuestro medio los intentos de su adscripción a entidades puramente financieras o a organizaciones multisectoriales de empresas estatales. La sectorialización de la Administración Pública y la desconcentración de los niveles superiores del Poder Ejecutivo en los Ministros, como órganos de gobierno sectorial, tiene que implicar el que éstos asuman realmente la totalidad del gobierno de los sectores, por lo cual deben adscribirse a cada Ministerio Sectorial los entes descentralizados correspondientes. Sólo en esta forma, y con la participación efectiva de todos esos entes, puede asegurarse el desarrollo de una planificación sectorial.

En segundo lugar, en cada sector resulta indispensable organizar la globalidad de los entes descentralizados, en complejos institucionales, de manera que respondan en conjunto a los estímulos gubernamentales y contribuyan a la racionalización de los recursos. La figura del *holding público*, que ha probado su efectividad en la organización de sectores productivos estatales del área de las indus-

trias básicas, como por ejemplo, en Venezuela, la industria petrolera nacionalizada, debería servir de ejemplo en este proceso de modernización. Ello, además de requerir de un proceso planificado, a la vez es la garantía para una adecuada planificación sectorial. Por supuesto, también en este caso, las medidas de modernización de la Administración Descentralizada, requieren de un proceso de planificación, que permita su ejecución en un mediano y largo plazo, para lo cual, de nuevo, es necesario asegurar continuidad administrativa y contar con estabilidad política, definiendo áreas prioritarias para las reformas.

F. La revalorización de la planificación

Aparte de la necesidad de reforzar el papel del sistema de planificación para la ejecución de las políticas públicas tanto en el corto plazo relacionado con el sistema presupuestario, y en el mediano plazo como reflejo de la política de desarrollo económico y social, a pesar de los fracasos de la planificación en los últimos lustros y de su relegamiento en muchos países, una de las medidas indispensables de modernización del sector público para garantizar la capacidad de acción del Estado, tiene que ser la revalorización de la planificación, particularmente para lograr la propia modernización propuesta y mejorar la capacidad de acción del Estado.

Las características estructurales y funcionales del sector público que pueden identificarse en nuestros países y a las cuales nos hemos referido anteriormente, sin duda, en buena parte, son el resultado de la ausencia de planificación. En esta forma, la expansión administrativa que caracteriza nuestros Estados en sus dos vertientes de inflación organizacional del sector público e intervencionismo estatal exagerado, no han sido, evidentemente, el resultado de una política planificada. Todo lo contrario, han sido el ejemplo más característico de la ausencia total de planificación.

En el mismo sentido, el proceso de centralización que han sufrido nuestros Estados en perjuicio de las autonomías regionales y locales, no ha sido resultado de un proceso planificado; así como tampoco lo ha sido, el fenómeno de descentralización funcional. Al contrario, la proliferación de institutos autónomos, establecimientos públicos y empresas del Estado de toda índole y en todos los sectores, ha sido el ejemplo más característico, por desordenado y por su motivación circunstancial y espasmódica, de la ausencia total de planificación.

Ello ha producido esa percepción de pérdida de rumbo y distorsión de fines en que muchas veces han caído nuestros Estados, y que entorpece la ejecución de políticas públicas e incluso su propia definición.

Por ello, las fallas de funcionamiento del sector público que hemos identificado, sin duda, exigen revalorizar el sistema de planificación, tan desprestigiado, y convertirlo en el principal instrumento

de conducción y ordenación del sector público. Por supuesto, como tiene que estar basado en políticas y estrategias de largo plazo, la planificación no sólo debe o puede ser una técnica desarrollada por el Poder Ejecutivo, sino que en ella tiene que intervenir el Congreso, como órgano de representación popular. Sólo así podría asegurarse la debida continuidad en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, para plantearse la sola tarea de modernización del sector público, en los aspectos mencionados de su redimensionamiento, de desregulación de las actividades de los particulares, de descentralización política y administrativa y de redefinición de la Administración descentralizada funcionalmente, es necesario tener clara conciencia de que ello no puede ser un proceso que pueda ser ejecutado en el corto o mediano plazo, sino en el largo plazo, para lo cual la planificación de dicho proceso de modernización es indispensable. De allí también la necesaria revalorización del sistema de planificación.

G. La creación de una burocracia profesionalizada

El gran problema de la Administración Pública en nuestros países ha sido el que no hemos podido crear en ellas, una burocracia profesionalizada que asuma la gerencia pública. Muchos factores han contribuido a este mal, y entre ellos, la inestabilidad política y la consecuente falta de continuidad administrativa, y el control del funcionario por los partidos políticos, al punto de que los funcionarios son nombrados más por lealtad al partido que por sus méritos y capacidades. El tiempo ha llegado, sin embargo, para que en nuestros países se plantee como condición indispensable para asegurar el desarrollo de la capacidad y eficiencia del sector público, la necesidad de establecer una burocracia profesionalizada, basada en el mérito. En esta materia, un límite tiene que establecerse al *Estado de Partidos*.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que las reformas tendientes a establecer un sistema de administración de personal y carrera administrativa, tan expandidas en toda América Latina a partir de los años sesenta, definitivamente no han servido para crear un adecuado y moderno cuerpo gerencial público y básicamente han servido para dar estabilidad y derechos sociales a servidores de bajo nivel en la escala administrativa, no pocas veces ineficientes. Siendo el empleo público, en nuestros países, un medio generalizado de mitigar el desempleo, o de primera experiencia para los jóvenes profesionales, lo cierto es que al éstos adquirir experiencia salen hacia el sector privado, siendo difundido el criterio de que la permanencia prolongada en el sector público es signo de incompetencia profesional.

Un gran esfuerzo institucional debe realizarse para trastocar este bajo valor que la función pública tiene en nuestras comunidades nacionales, para lo cual deben diseñarse medidas y estrategias tendientes a modernizar la función pública, mediante su profesionali-

zación, particularmente en los niveles gerenciales, en los cuales debe asegurarse estabilidad, continuidad y promoción en base a méritos. Este, por supuesto, más que un programa de modernización de carácter meramente administrativo, también es de carácter político, pues en sociedades democráticas, dada la importancia y papel de los partidos políticos y la alternabilidad de los gobernantes, la ausencia de profesionalización, la inestabilidad y la promoción basada en favoritismos partidistas ha sido la principal causa de la ausencia de una verdadera burocracia profesionalizada.

Algunas excepciones fundamentales, por supuesto, se pueden identificar y como ejemplo de ellas, está el sector de la industria petrolera venezolana nacionalizada desde 1975, el cual siguió con las mismas bases de política de personal que existían en las antiguas empresas concesionarias.

En todo caso, en el momento actual del desarrollo del sector público de los países de América Latina, es indispensable crear esta gerencia pública profesionalizada como condición *sine qua non* para garantizar la efectiva acción del Estado.

H. El aumento de la productividad social en el sector público

La década de los ochenta, además de haber sido testigo de una expansión inusitada del sector público, presenció la crisis económica generalizada de nuestros países provocada, entre otros aspectos, por el endeudamiento externo. Los recursos e ingresos del sector público no podrán seguir creciendo en el futuro al ritmo precedente, y consecuentemente, el gasto público tendrá también que detenerse en su crecimiento. De allí la imperiosa necesidad de plantearse como política de modernización, el aumento de la efectividad social del sector público, en el sentido de que sus actuaciones deben ser productivas en términos sociales. La relación entre el costo de las organizaciones y los resultados obtenidos, generalmente inefectivos, debe ser trastocada con el objeto de obtener mejores resultados de los servicios existentes. Por tanto, este aumento de la productividad o efectividad social, impone como tarea el que sin contar con nuevas inversiones, se mejoren los resultados, para lo cual, dentro del actual contexto social, político y económico, debemos idear y diseñar las fórmulas adecuadas.

3. CONCLUSIONES

De lo anterior resulta, por tanto, no sólo lo esencial que continuará siendo para el futuro desarrollo de los países de América Latina, la Administración Pública, sino que si nuestros países no asumen definitivamente y con seriedad su reforma y transformación, perderemos cada vez más posibilidades futuras de avance y modernización.

La Administración Pública en países donde el ingreso fundamental sigue siendo público, sin duda, continuará siendo un factor esencial para la distribución y redistribución del ingreso. Sin embargo, ya el tiempo ha llegado en que se sepa deslindar lo que necesariamente debe ser asumido por el Estado y su Administración y lo que debe ser dejado a la iniciativa particular. De allí el gran esfuerzo que debe realizarse en el futuro por deslastrar la maquinaria administrativa y dejar hacer más a los particulares. Ello implica también, sin duda, poner límite al *Estado de Partidos* en su control sobre su propia Administración Pública, cuyas políticas, sin duda, en más de una oportunidad, han tendido a beneficiar a amigos o grupos vinculados al partido de gobierno.

Pero solucionar cualesquiera de los problemas de nuestras Administraciones Públicas, sin duda, exige enfrentar el de la creación de una burocracia profesionalizada, lejos de la garra de las cúpulas partidistas, capaz de conducir coherentemente la marcha administrativa del Estado. De nuevo aquí, los partidos políticos tienen que comprender que un límite a su actuación tiene que estar impuesto por el manejo de la Administración Pública del Estado, particularmente en el área de la burocracia o gerencia pública, que debe ser profesionalizada.

Décima Segunda Parte

LOS DERECHOS POLITICOS, EL REGIMEN
DEMOCRATICO Y EL SISTEMA POLITICO
ELECTORAL Y DE PARTIDOS

El régimen político democrático constituye, indudablemente, una de las piezas fundamentales de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas, y si bien surge del texto de la Constitución de 1961, indudablemente que tiene sus antecedentes formales en los innumerables textos anteriores y en las vicisitudes de nuestra vida política¹.

En efecto, el régimen democrático, como régimen político-formal venezolano, comienza expresamente a establecerse en las Constitucio-

1. Tal como resulta de lo indicado en la Tercera Parte, Tomo I, en toda su historia constitucional como país independiente a partir de 1811, Venezuela ha tenido 25 constituciones (1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961), siendo la de 1961 la vigente actualmente. En esta forma, y seguida de la Constitución de 1830, primera de la Venezuela separada de Colombia que tuvo una vigencia de veintisiete años, la actual de 1961 ha sido la de mayor duración en toda nuestra historia constitucional. Ello, por otra parte, coloca a Venezuela en el primer lugar de los países latinoamericanos en cuanto al número de constituciones que ha tenido en su historia independiente (véase un recuento numérico de las constituciones latinoamericanas en J. Lloyd Mehan, "Latin American Constitutions: Nominal and Real", *Journal of Politics*, Vol. 25, N° 2, mayo 1959, pp. 258 a 275, publicado también en Petras G. Snow, *Government and Politics in Latin America* 1967, p. 144; asimismo, véase Jacques Lambert, *Amerique Latine, Structures Sociales et Institutions Politiques*, París, 1963, p. 300; lugar, por supuesto; no muy honorífico en materia de "mortalidad constitucional", según la expresión de Alexander T. Edelman, *Latin American Government and Politics. The Dynamics of a Revolutionary Society*, Illinois, 1965, p. 371). El solo número de los textos constitucionales venezolanos demuestra que realmente estos en su gran mayoría fueron puras formas hechas a la medida de los intereses personalistas de los caudillos de turno en el poder. Las constituciones se reformaban más fácilmente que un texto municipal y la sola voluntad de un gobernante de continuar en el poder, el interés circunstancial de reformar las facultades del Presidente o del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, o el deseo de ausentarse indefinidamente de la capital de la República, era suficiente para la reforma constitucional, en aquellos casos en que ésta no era el producto del arribo, generalmente por la fuerza, de un nuevo caudillo a la Presidencia de la República. El afán reformista circunstancial puede decirse que está tan arraigado en nuestro sistema político, que a comienzos de 1973 el Congreso aprobó la Enmienda Constitucional N° 1, al texto de 1961, con el único objeto de impedir que un ex dictador se pudiera presentar como candidato presidencial en las elecciones de 1973. Véase *Gaceta Oficial* N° 1.585 Extraordinaria de 11-5-73.

nes desde el texto fundamental de 1830, cuyo artículo 6 estableció que “el gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”; conservándose absolutamente en todos los textos constitucionales que ha tenido la República hasta el vigente de 1961, el cual establece (Art. 3º), que “el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”. De acuerdo a esta trayectoria constitucional, puede decirse que formalmente nuestro régimen político siempre ha sido la democracia, y un régimen democrático calificado expresamente: popular, responsable, alternativo y representativo². Sin embargo, si se analiza nuestra historia política, tal como brevemente se ha hecho^{2 bis}, se evidencia que Venezuela es uno de los países latinoamericanos que menos democracia tuvo en toda su historia hasta 1958, período en el cual la alterabilidad fue inexistente y, la responsabilidad, popularidad y representatividad, relativa y mediatizada. Por eso se ha dicho que nuestra historia constitucional es, realmente, una historia de mentiras constitucionales³.

El constitucionalismo formal de nuestro régimen político, por tanto, ha sido tradicional, como lo ha sido la inexistencia de la verdadera democracia. Por ello en la historia política de Venezuela, el año 1945, la Constitución de 1947; y luego el año 1958 y la Constitución de 1961 marcan hechos de excepcional importancia; no sólo la Constitución de 1961 lleva un lapso considerable de vigencia, si la comparamos a las Constituciones anteriores, sino que el régimen democrático consagrado en la misma ha tenido vigencia.

Ahora bien, este régimen político democrático previsto en el texto constitucional de 1961 ha funcionado y se ha actualizado hasta

2. Desde 1830 hasta 1936, como se dijo, los caudillos, tan tradicionales en América Latina, dominaron la vida política venezolana (Páez 1821-1846; los Monagas 1846-1858; J. Castro 1858-1861; Páez 1861-1863; Falcón 1863-1868; los Monagas 1868-1870; Guzmán Blanco 1870-1888; J. Crespo 1889-1898; C. Castro 1899-1908; J. V. Gómez 1908-1935); y cinco años de guerras federales (1858-1863) destruyeron buena parte de los recursos del país. Desde 1936 hasta 1958, y dejando aparte los regímenes de transición de democracia restringida de López Contreras (1936-1941) y de Medina (1941-1945), sólo tuvimos dos años de democracia representativa (1946-1948). El período democrático que se inicia en 1958, marca, en este sentido, una etapa de excepcional importancia en nuestra historia política. Basta recordar, por ejemplo, que por primera vez en nuestra historia republicana, un Presidente electo por sufragio universal entregó el poder a otro Presidente electo en 1964 (R. Betancourt a Raúl Leoni), y que también por primera vez en nuestra historia, en 1969 se produjo una similar alternabilidad en la presidencia, pero con la característica de que el nuevo Presidente pertenecía a un partido de la oposición (Raúl Leoni, de AD, a Rafael Caldera, de COPEI). En 1974 una nueva alternabilidad democrática se produjo (R. Caldera a C. A. Pérez, de AD); lo mismo sucedió en 1979 (C. A. Pérez a Luis Herrera Campíns, de COPEI); una vez más en 1984 (Luis Herrera Campíns a Jaime Lusinchi, de AD); y finalmente en 1994 (C. A. Pérez, sustituido en 1993 por Ramón J. Velásquez a R. Caldera).

^{2 bis}. Véase la Tercera Parte, Tomo I, p. 60.

3. Cfr. Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Caracas, 1945, Tomo I, p. 60.

1994 a través de un sistema político configurado por un sistema electoral y un sistema de partidos políticos que analizaremos separadamente.

En efecto, la garantía democrática de la representación popular, según la cual, residiendo la soberanía en el pueblo, éste debe ejercerla mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público⁴; implica, en Venezuela, que la elección del Presidente de la República, de los diputados y senadores al Congreso Nacional, de los Gobernadores y de los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados federados, y de los Alcaldes y de los miembros de los Concejos Municipales se produzca mediante sufragio universal, directo y secreto⁵. Responde este sistema político a la idea relativamente moderna, de que los gobernados pueden elegir o escoger a los gobernantes, producto, como se ha dicho, de la Revolución francesa. De ahí la importancia fundamental que este acontecimiento ha tenido en la evolución política de la humanidad, pues sólo con posterioridad a ella, aun cuando en forma relativa en su origen, el pueblo adquirió capacidad política y, por tanto, la posibilidad de intervenir, a través de una representación, en el manejo y control de los asuntos públicos. Con anterioridad, por tanto, los gobernadores no se escogían, sino que formaban parte del orden natural o divino. No se les escogía, como no se elige el clima, el sol, la lluvia o la enfermedad; simplemente, se imponían a los gobernados, quienes no tenían posibilidad alguna de impugnarlos o cuestionarlos. Además, el carácter divino o sagrado de los mismos, los hacía mucho más inaccesibles y, por tanto, eliminaba toda idea de escogencia. El pueblo no era soberano, sólo era soberano el Monarca, y por la gracia de Dios.

La elección de los gobernantes, como sistema político, sólo surge entonces, cuando la soberanía pasa al pueblo; y desde el momento en que se considera que es el pueblo quien decide, la elección, como forma de designación de los gobernantes, comienza a extenderse⁶. En la actualidad, la soberanía del pueblo y, por tanto, la elección de los gobernantes, al menos en las democracias occidentales, se considera como la forma natural y legítima del régimen político. La elección ha entrado ya, por tanto, en las costumbres de la civilización moderna, y ha adquirido tanta importancia, que frecuentemente surge la tendencia a confundir la democracia con la sola elección, es decir, el régimen político (democrático), con un sistema político

4. El artículo 4º de la Constitución venezolana de 1961 establece lo siguiente: "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público".
5. Artículos 19, 21, 29, 148, 151 y 183 de la Constitución de 1961.
6. Para ello se ha dicho que la idea de escoger o elegir los gobernantes se desarrolló paralelamente a la teoría de la soberanía del pueblo, y el sufragio se universaliza a medida que esta última se extiende. En este sentido, debe recordarse que la noción de la soberanía que surge de la Revolución francesa, como "soberanía nacional", no pertenecía al pueblo, sino a ciertos representantes de la Nación. Véase Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Vol. I, París, 1971, pp. 101 y 102.

(electoral), o al menos, a definir aquél por éste. En Occidente, se considera "democrático" al país en el cual los gobernantes son escogidos por elección, y la elección en sí misma adquiere entonces tanta importancia, que de sólo ser un elemento o mecanismo del régimen democrático, va a considerarse que éste sólo se agota en ella. En esta forma, con frecuencia se ha falseado el verdadero contenido de la democracia, que ciertamente no se agota en la elección, y de ahí que normalmente se hable de democracia participativa en contraposición a la democracia formal o simplemente representativa⁷. En la idea roussoniana de la democracia, por ejemplo, para no retroceder a la democracia ciudadana antigua, no existía relación directa entre democracia y elección; y en la democracia antigua, por otra parte, era la idea de la participación directa la que dominaba. Por supuesto, la imposibilidad de reunir al pueblo todo en grandes asambleas, así fueran de carácter local, para dirigir los asuntos públicos, hizo surgir la teoría de la representación nacional⁸. Por ello, en los dos últimos siglos, con el desarrollo de la teoría de la representación a través de la elección, se va a identificar ésta con la democracia, e inclusive, la lucha por la conquista del sufragio universal se va a confundir totalmente con la lucha por la democracia.

En nuestro país, en todo caso, para estudiar nuestro sistema político democrático, debemos analizar el régimen de la ciudadanía y de los derechos políticos, para luego precisar separadamente el sistema electoral y el sistema de partidos.

7. Véase, por ejemplo, las referencias que se hacen a la democracia participativa en Tomic, Castillo Velasco y otros, *Pensamiento Comunitario*, Caracas, 1973, pp. 54 y ss.; 57 y ss.; 67 y ss., y 97 y ss.

8. Véase, por ejemplo, John Stuart Mill, "Of the Proper Functions of Representative Bodies", en Harry Eckstein y David E. Apter, *Comparative Politics*, New York, 1963, pp. 104 y ss.

I. LA CIUDADANIA VENEZOLANA Y LOS DERECHOS POLITICOS

La actuación y participación dentro del sistema político democrático, sea mediante el sistema electoral o a través del sistema de partidos políticos corresponde a los *ciudadanos*, únicos posibles titulares de los derechos políticos.

Ahora bien, el uso equívoco de la palabra ciudadano en nuestra Constitución ¹ ha dado lugar a que con frecuencia se haya estimado que es idéntico el concepto de ciudadanía y nacionalidad. Ello constituye un evidente error, y la mayoría de los autores modernos y algunas Constituciones de América establecen una clara distinción entre esas dos instituciones jurídicas ².

La nacionalidad consiste en la introducción de una persona a la sociedad civil; la ciudadanía a la sociedad política. Por ello la nacionalidad se opone a lo extranjero; y lo ciudadano puede también oponerse, pero no necesariamente. Por otra parte, la ciudadanía implica la idea de Estado por lo general soberano; la nacionalidad, en cambio, implica la existencia de una sociedad civil con los caracteres configurativos de la Nación, pero sin ninguna condicionalidad política.

Por ello, si bien en principio todo ciudadano es nacional, no todo nacional es ciudadano.

1. EL CONCEPTO DE CIUDADANIA

El Diccionario de la Lengua Española ³ define al ciudadano como "el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos, como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país".

En líneas generales, el concepto jurídico de ciudadanía coincide con la definición gramatical antes anotada. En este sentido la ciu-

-
1. Véase el Preámbulo y los artículos 61, 115, 148 y 250. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolana*. Caracas, 1965; texto que seguimos en estas páginas.
 2. Cfr. Pablo A. Ramella, "Ciudadanía" en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo II, p. 1.038 y ss.
 3. Real Academia Española, 18ª edición, 1956.

dadanía establece una relación política entre el hombre y el Estado, y engendra el nacimiento de los derechos y deberes políticos.

Por tanto, la ciudadanía venezolana no es más que la condición jurídica en cuya virtud un individuo interviene en el ejercicio de la potestad política del Estado venezolano.

En principio, los derechos de la ciudadanía se ejercen y son privativos de los nacionales, tal como lo establece el artículo 45 de la Constitución. Por ello hemos dicho que también en principio todo ciudadano es nacional. Sin embargo, nuestra Constitución vigente admite la posibilidad de que los extranjeros ejerciten determinados derechos de ciudadanía.

En efecto, el artículo 111 de la Constitución, establece, que "son electores todos los *venezolanos* que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política", agregando que "el voto para elecciones *municipales* podría hacerse extensivo a los *extranjeros*, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca"⁴.

Por otra parte, la nacionalidad por sí sola no acuerda la ciudadanía. Por ello hemos señalado que no todo nacional es ciudadano. En efecto, para ser ciudadano venezolano es necesario, además de ser de nacionalidad venezolana, no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política, y ser por lo menos mayor de dieciocho años. La Constitución por otra parte, exige determinados requisitos, respecto a la edad. En efecto, por ejemplo, para ser elector es necesario haber cumplido dieciocho años de edad y no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política⁵. En cambio, para

4. Esta norma constituye una excepción al artículo 45 de la misma Constitución que establece que: "los derechos políticos son privativos de los venezolanos". Su antecedente está en el artículo 80 de la Constitución de 1947, que señalaba que: "El sufragio es derecho y función pública privativa de los venezolanos, pero podrá hacerse extensivo para elecciones municipales y conforme a la ley, a los extranjeros que tengan más de diez años de residencia ininterrumpida en el país".

Es de destacar que en la Constitución de 1953, artículo 39, se estableció que: "El sufragio es función pública privativa de los venezolanos. No obstante, podrá hacerse extensiva a los extranjeros", lo que confirma una norma sin precedentes desarrollada en la Ley de Elecciones de 14 de noviembre de 1957. La Ley Orgánica de Sufragio de 1977 establece en este sentido que en los casos de elecciones municipales separadas, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas para el voto de los venezolanos, y siempre que tengan más de 10 años en calidad de residentes en el país, como uno de residencia en el Distrito respectivo, tienen derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente, y de votar (Art. 8º).

5. La interdicción civil está regulada en el artículo 393 del Código Civil al establecer que: "El mayor de edad y el menor emancipado que se encuentren en estado habitual de defecto intelectual que los haga incapaces de proveer a sus propios intereses, serán sometidos a interdicción, aunque tengan intervalos lúcidos". La inhabilitación política la regula el Código Penal como pena en su artículo 24, estableciendo que "no podrá imponerse como pena principal, sino como accesoría a las de presidio o prisión y produce como efecto la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tenga el penado y la incapacidad, durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo del sufragio. También

ser elegido y desempeñar funciones públicas los electores deben saber leer y escribir, ser mayores de veintinueve años y reunir determinadas condiciones de aptitud⁶.

Además de gozar de todos los derechos y deberes que la Constitución consagra, garantiza y obliga para toda persona humana, nacional o extranjera, ciudadano o no, los ciudadanos gozan de ciertos derechos con carácter de exclusividad, y que son el derecho activo y pasivo al sufragio, el derecho a desempeñar funciones públicas, el derecho de asociarse en partidos políticos y el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas⁷.

2. EL DERECHO DEL SUFRAGIO

La Constitución consagra tanto el derecho activo como el derecho pasivo al sufragio. En cuanto al derecho activo al sufragio⁸, está consagrado en el artículo 110 de la Constitución, que establece que "son electores los venezolanos que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política".

En cuanto al derecho pasivo al sufragio, éste está regulado en el artículo 112 de la Constitución que establece, en realidad, dos derechos políticos: por una parte, consagra el derecho pasivo al sufragio, el derecho a ser electo dentro del régimen democrático; y por la otra, consagra el derecho a ejercer funciones públicas, aun cuando no sea mediante elecciones.

Nos interesa insistir en el derecho pasivo al sufragio, es decir, en el derecho a ser elegible. En tal sentido, el artículo prescribe que "son elegibles", es decir, tienen derecho pasivo al sufragio, los "electores..."; y los electores, de acuerdo al artículo anterior (111) son, como hemos visto, "todos los venezolanos, que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política". Pero para ser elegible no basta con reunir las condiciones para ser elector, sino que el artículo 112 agrega otras condiciones: es necesario que sepan leer y escribir, y que sean mayores de 21 años, lo que priva, por tanto, sobre la condición del elector de 18

perderá toda dignidad o condecoración oficial que se le haya conferido, sin poder obtener las mismas ni ninguna otra durante el propio tiempo".

Sobre la interdicción civil véase: José Luis Aguilar G., *Derecho Civil I* (Personas), Caracas, 1963, pp. 351 y ss.; sobre la inhabilitación política, véase Tulio Chiossone, *Anotaciones al Código Penal Venezolano*, Caracas, 1932, p. 117.

6. Artículo 112 de la Constitución.

7. Estos son los Derechos Políticos a que se refieren los artículos 43 y 110 y siguientes de la Constitución. No son, por tanto, derechos políticos los de reunión (Art. 71 de la Constitución), y de asociación con fines lícitos (Art. 70 de la Constitución) que por ser derechos individuales, no son exclusivos de los ciudadanos y corresponden a todos los habitantes de la República.

8. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano", en *Revista de Derecho Público*, N° 15, Caracas, 1983, pp. 7 y ss

años, y sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución, y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos exijan las leyes.

De la integración de estas dos normas constitucionales (Arts. 111 y 112) resulta entonces, que tienen derecho pasivo al sufragio (son elegibles):

Los venezolanos (por nacimiento o por naturalización), mayores de 21 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución, y "las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".

Por tanto, no gozarán del derecho al sufragio pasivo los venezolanos que no puedan ser electores y que, por tanto, no gocen del derecho activo sufragio, que no sean mayores de veintiún años y que no sepan leer y escribir y que por tanto, hayan incumplido el deber de educarse.

La norma constitucional, por otra parte, establece que, aparte de las restricciones antes señaladas, el derecho pasivo al sufragio estará sometido a las restricciones que ella misma establezca, consagrando un típico caso de reserva constitucional no regulable por ley (Art. 112).

El estudio detallado del derecho activo y pasivo al sufragio se realizará más adelante.

3. EL DERECHO A DESEMPEÑAR FUNCIONES PUBLICAS

A. El principio constitucional

Otro de los derechos exclusivos del ciudadano, y por tanto, de los venezolanos, es el de desempeñar funciones públicas. En efecto, el artículo 112 de la Constitución, establece que son aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes; y por supuesto, para ser elector, se requiere ser venezolano de acuerdo a la Constitución (Art. 111). Por ello, en nuestro criterio está fuera de dudas el hecho de que el ejercicio de funciones públicas sea un derecho político ^{8 bis}.

^{8 bis}. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 27-6-84, en cambio, resolvió en forma inconveniente, que el ejercicio de cargos públicos no es un derecho político, exclusivo de los venezolanos. Lamentablemente, la Corte Primera, para decidir un asunto circunstancial de si un extranjero podría desempeñar un cargo docente en un instituto oficial, desconoció el principio tradicional de nuestro ordenamiento que reserva a los venezolanos el ejercicio de cargos públicos, y ello lo hizo en razón a una interpretación parcial e incompleta del artículo 112 de la Constitución al

En cuanto a las restricciones se destacan las siguientes: respecto a la edad, la Constitución ha establecido una serie de restricciones para determinados cargos públicos⁹. Por otra parte, en cuanto a la aptitud para el desempeño de las funciones públicas, la Ley de Carrera Administrativa de 1970, establece, como principio, que los empleados serán seleccionados de acuerdo con sus méritos, cuya apreciación debe hacerse por medio de exámenes o evaluaciones a fin de determinar la idoneidad y habilidad para desempeñar el puesto optado. Las leyes exigen además, y de acuerdo al cargo público de que se trate, una serie de requisitos de idoneidad intelectual.

B. El régimen legal

De acuerdo a lo establecido en el artículo 122 de la Constitución, la ley debe regular la carrera administrativa mediante normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveer su incorporación al sistema de seguridad social.

Esta ley prevista en el texto constitucional, fue dictada el 4 de septiembre de 1970 con el nombre de Ley de Carrera Administrativa^{9 bis}, la cual contiene dos tipos de regulaciones distintas que deben diferenciarse: por una parte establece un estatuto para el funcionario público y por la otra, regula un sistema de administración de personal.

En cuanto al estatuto del funcionario público, donde realmente está la innovación de la ley, éste se refiere a los deberes y derechos de los funcionarios públicos, los cuales hasta 1970 estaban regulados dispersamente en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto al sistema de administración de personal, la ley consolidó las bases establecidas durante los años sesenta por la Comisión de Administración Pública, para una racional administración del personal al servicio del Estado.

Esta ley, aun cuando nueva en su sentido orgánico, tenía muchos antecedentes en la legislación venezolana, por lo que, contrariamente a lo que normalmente se señalaba de que no existían en nuestro ordenamiento jurídico suficientes normas relativas a los funciona-

señalar que "el ejercicio de un cargo público es un derecho político sólo en la medida en que tal cargo deba ser provisto med ante elección, lo cual implica que los cargos provistos por otras vías (designación, accesión, nombramiento), no constituyen un derecho político". Confundió así la Corte Primera dos derechos políticos: el derecho a ser elegido (derecho pasivo al sufragio) y el derecho a desempeñar funciones públicas; derechos ambos distintos real e históricamente, como lo demuestra el documentado *Voto Salvado* a dicha sentencia, que no pueden ni deben confundirse. Véase la sentencia en *Revista de Derecho Público*, N° 19, Caracas, 1984, pp. 98 y ss.

9. Véase los artículos 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución.

9^{bis}. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.745 Extraordinaria de 23-5-75. Sobre el tema véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971.

rios públicos, realmente hay que reconocer que había una respetable cantidad de leyes y disposiciones reglamentarias dispersas; que iban desde las propias normas constitucionales relativas al estatuto del funcionario, hasta una serie de leyes básicas, como por ejemplo, la Ley de Responsabilidad de los Empleados Públicos del año 1912; la Ley de Juramento del año 1945; la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos del año 1954; y la Ley de Pensiones del año 1922.

Por otra parte, dentro de los antecedentes de la Ley, es importante destacar el famoso Decreto N° 394 de 14 de noviembre de 1960, mediante el cual se establecieron las bases de ese sistema de administración de personal que la Ley consolidó.

Debe insistirse en estos antecedentes porque la Ley, si bien fue novedosa desde el punto de vista orgánico, en realidad no partía de la nada. Por ejemplo, la Oficina Central de Personal que la Ley creó, era una oficina que materialmente tenía diez años de funcionamiento en la Comisión de Administración Pública, y los sistemas de administración de personal cuya conducción se le atribuyó, eran sistemas que la Comisión de Administración Pública venía desarrollando desde el año 1960. En esta forma los sistemas de clasificación y remuneración¹⁰, y de reclutamiento y selección de personal¹¹, eran sistemas que ya estaban funcionando en la Administración Pública Nacional. Por tanto, la Ley fue la culminación de un largo proceso de implantación de un sistema racional de administración de personal; aparte de que le confirió carácter formal al mismo. En efecto, hasta 1970, el sistema de administración de personal venía funcionando a través de la práctica y la costumbre administrativa. Por ejemplo, el sistema de clasificación de cargos que se aplicaba y el Manual de Clases de Cargos que regía en la Administración, era un manual que nunca se adoptó por ningún acto formal del Estado; fue adoptado por la práctica y parcialmente por el control que se ejerció, tanto en la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, al exigir la presentación de los proyectos de presupuestos de personal de acuerdo a las clases de cargos en él determinados, como por la propia Comisión de Administración Pública a través de los mecanismos de registro y control de personal. Asimismo, el sistema de remuneración y las escalas de sueldos vigentes en la Administración en 1970, se aplicaban por costumbre y prácticas administrativas, por exigencias del organismo de control que funcionaba en la propia Comisión o, por la Dirección General de Presupuesto, pero no porque hubiera habido ningún acto que le diera formal vigencia¹².

10. Artículos 40 a 44. En las notas sucesivas, cuando no se señala el nombre de la Ley, los artículos citados son los de la Ley de Carrera Administrativa.

11. Artículos 35 a 39.

12. La Ley de Carrera Administrativa en contraste exigió que tanto el sistema de clasificación como el de remuneración sean aprobados por Decreto Ejecutivo. Artículos 40 y 43.

De esta manera, mediante la Ley se consolidó el sistema y adquirió un importante carácter formal desde el punto de vista jurídico. La Oficina Central de Personal, que creó la Ley, por tanto, absorbió todas las funciones que venía desarrollando la Oficina Central de Personal dentro de la Comisión de Administración Pública¹³.

Por otra parte, desde el punto de vista del proceso de reforma administrativa es evidente que con la Ley de Carrera Administrativa de 1970, uno de los tres aspectos de la reforma entró en una fase ejecutiva.

En efecto, la Comisión en esa época desarrollaba tres grandes áreas de reforma: la reforma de las estructuras; la reforma de los sistemas y del funcionamiento de la Administración; y la reforma de la función pública¹⁴. Precisamente en esta tercera área, con la Ley de Carrera Administrativa de 1970 se dejó la fase de la mera asesoría, que era lo que venía realizando la Comisión durante los años sesenta, y se pasó a una fase de ejecución por lo que se estructuró en la Ley la Oficina Central de Personal, pero con un carácter ejecutivo para llevar adelante lo que ya se había consolidado.

Esta Ley, cuando regula los dos aspectos señalados, el sistema de administración de personal y el estatuto de funcionario público, lo hace en una forma muy general; casi podríamos decir que se trata de una Ley Cuadro, es decir, de una Ley que establece los principios generales que determinan los derechos y deberes y las bases del mismo sistema de administración de personal; pero cuya aplicabilidad está sujeta, en primer lugar, a una amplia reglamentación de parte del Ejecutivo Nacional, y en segundo lugar, a una labor bastante grande de interpretación, tanto por la Oficina Central de Personal como por los Tribunales de la Carrera Administrativa¹⁵.

En efecto, la propia Ley¹⁶ atribuye a la Oficina Central de Personal, como una de sus funciones, la de evacuar las consultas que le sometan todos los organismos públicos en relación a la aplicación de la Ley, porque, evidentemente, la Oficina Central de Personal ha cumplido una labor importante en la interpretación y aplicación de la misma. En este sentido, la Ley introdujo una innovación en el ordenamiento jurídico venezolano en materia de recursos contencioso-administrativos, al consagrar por primera vez en for-

13. Artículo 8.

14. Véase la Instrucción Presidencial RA-I de 13 de mayo de 1970, mediante la cual se establecen los Lineamientos Generales de la Reforma Administrativa en la Administración Pública Nacional, en *Gaceta Oficial* N° 29.214 de 13-5-70. Véase además el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo I.

15. Artículo 65. Los diversos Reglamentos que habían sido dictados para ejecutar la ley entre 1971 y 1981 fueron refundidos en uno solo: el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, dictado en enero de 1982.

16. Artículo 10, ordinal 4°

ma expresa, el recurso contencioso-administrativo de interpretación, es decir, la posibilidad de acudir ante el Tribunal contencioso-administrativo, para solicitar la interpretación de la Ley ¹⁷.

Estas dos atribuciones, la de la Oficina Central de Personal y la del Tribunal de la Carrera Administrativa en materia de interpretación, confirman la importancia que en relación a la Ley ha tenido su aplicación y su interpretación sucesiva, aparte de su reglamentación. La Oficina Central de Personal, en este sentido, ha sido el organismo que ha evacuado todas las consultas y establecido criterios uniformes de interpretación para los diversos Despachos.

Ahora bien, aun cuando no podremos referirnos a los múltiples problemas que la Ley suscita, debemos plantear algunos aspectos fundamentales de la Ley en torno al Estatuto del Funcionario Público que, es uno de los aspectos básicos de los que ella regula.

C. La naturaleza de la relación jurídica que surge entre el funcionario público y el Estado

El aspecto fundamental que prevé la Ley respecto al estatuto del funcionario público es el de la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado y el funcionario. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de esta relación? Para responder esta pregunta quizás habría que comenzar por señalar en forma casi absolutamente radical, que las teorías contractualistas de derecho privado que trataban de explicar la relación entre el funcionario y el Estado con una base contractual, sólo tienen interés histórico; es decir, en la actualidad no puede sostenerse válidamente que la relación jurídica que se establece entre el Estado y el funcionario público pueda tener una base contractual y mucho menos de derecho privado. Ciertamente que algunas teorías sobre la naturaleza jurídica de dicha relación siguen sustentándose en base a una tesis contractual, pero de derecho público, propia de un contrato de Derecho Administrativo que se celebra entre el funcionario y el Estado, pero también estas teorías, por su mismo fundamento contractualista, están totalmente superadas en la teoría del Derecho Administrativo y en todos los sistemas que conocen de un estatuto del funcionario público.

Posición casi unánime en este aspecto del estatuto del funcionario público y sus relaciones con la Administración, es, por tanto, la de que dicha relación jurídica tiene una base estatutaria, es decir, una base reglamentaria, en la cual la situación del funcionario público está regulada en forma unilateral por el Estado, particularmente en relación a las normas sobre ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de los funcionarios conforme al artículo 122 de la Constitución. Se trata de una situación jurídica general impersonal, objetiva, establecida en forma unilateral, y que, como cualquiera otra

17. Artículo 65.

situación jurídica general, impersonal y objetiva, es esencialmente modificable por el Estado, o por su Administración en los casos en que tenga competencia. Se trata, por tanto, de una situación jurídica general preexistente y fijada unilateralmente a la cual el funcionario público ingresa en virtud de un acto administrativo unilateral, y que ha sido establecida previamente por el Estado, independientemente de su voluntad. El funcionario ingresa en dicha situación jurídica general preexistente, en virtud de un acto condición, esto es, según la doctrina, a través de un acto mediante el cual se coloca a una persona en una situación jurídica general preexistente.

Ahora bien, es conveniente destacar que frente a estas situaciones jurídicas generales preexistentes, típicas del *status* del funcionario público, no pueden alegarse derechos adquiridos cuando surjan modificaciones a dicho *status*. Esto vale la pena aclararlo por las consecuencias que origina: si por ejemplo en la actualidad se consagra el derecho a la estabilidad en el cargo para los funcionarios públicos¹⁸, ello no implica que dicho derecho sea inmutable; al contrario, el legislador podría inclusive eliminarlo y frente a ello el funcionario público no podría alegar un derecho adquirido a la estabilidad, por ser parte de una situación jurídica general preexistente, modificable esencialmente por la misma vía general por la cual ha sido estatuida.

Esto es uno de los puntos más importantes y que en nuestra opinión, constituye una de las bases de interpretación de la Ley: siendo una situación jurídica general preexistente la que caracteriza el *status* del funcionario y, por tanto, siendo de carácter estatutario la relación jurídica que surge entre el funcionario y el Estado, con ausencia total de forma contractual, la interpretación que deba dársele a la Ley debe estar orientada por los criterios propios del Derecho Administrativo. Por ello, para la consideración jurídica de las situaciones estatutarias como la de la función pública, no pueden utilizarse soluciones o interpretaciones propias del Derecho Laboral o Derecho del Trabajo, como un derecho que tiene por objeto regular las relaciones contractuales que se establecen bilateralmente entre un trabajador y su patrono; relaciones jurídicas de carácter subjetivo, personal y bilateral, diferentes a las que surgen entre el Estado y el funcionario público.

Por tanto, uno de los principios fundamentales que hay que tener presente en la aplicación e interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, es el que no debe recurrirse a la legislación laboral y especialmente a la Ley Orgánica del Trabajo, para la aplicación de la Ley, salvo en lo que respecta a las previsiones del artículo 8º de la misma, tal como se señala más adelante.

18. Artículo 17.

D. Los diversos regímenes previstos en la Ley

En términos generales, y manteniéndonos en el campo de los principios generales y de los aspectos fundamentales que la Ley establece, hay que distinguir dentro de ella varios regímenes aplicables a las diversas situaciones jurídicas en que pueden encontrarse los funcionarios frente al Estado; es decir, la Ley no establece un régimen único para todos los funcionarios.

Antes de analizarlos, es conveniente señalar que si bien ella se destina a los funcionarios, empleados o servidores públicos, en la misma se insiste en que no hay distinción entre ninguna de estas categorías, poniéndose fin así, a los efectos de esta Ley, a la célebre distinción doctrinaria entre el funcionario público, quien tiene facultades de decisión y el empleado; mero ejecutor de decisiones que dictan los funcionarios¹⁹. Esta distinción, a los efectos de la Ley, no tiene ninguna vigencia, pues el estatuto del funcionario que la Ley establece se aplica por igual al más alto funcionario público, como un Ministro, hasta al más humilde de los servidores públicos; los deberes y derechos son comunes tanto a uno como a otros, por lo que la distinción entre los funcionarios y los empleados, como bien lo aclara el artículo 1º de la Ley, no tiene mayor relevancia respecto a ella.

Por tanto, la Ley se aplica a todos los empleados, funcionarios o servidores públicos, con unas exclusiones expresas y con ausencia total de discriminaciones. En cuanto a las exclusiones, éstas son enumeradas en el artículo 5 de la Ley, donde se regulan, fundamentalmente, las categorías de funcionarios públicos a los cuales no se destina la Ley, agregándose sólo, a título de aclaratoria, que tampoco se aplica a los trabajadores al servicio del Estado, pues no son funcionarios públicos.

La Ley, lamentablemente, no estableció absolutamente nada respecto a otra categoría de personas que prestan servicios en la Administración, que no son funcionarios públicos, y que lo hacen con base contractual; éstos son los contratados por los Ministerios y demás organismos públicos, figura muy común sobre todo en el ámbito profesional, que no está regulada por la Ley. En el proyecto original de la Ley que se presentó en abril de 1970 al Congreso, se había previsto una norma en relación a los contratados para dejar abierta su regulación posterior por vía del Reglamento, la misma fue eliminada por las Cámaras Legislativas, posiblemente con el objeto de que la figura de los contratos desapareciera paulatinamente, lo que en la práctica de la administración nos demuestra que no tendría sentido. En todo caso, sí es necesario señalar que los contratados no pueden ser considerados como funcionarios públicos, por lo que no se les aplica la Ley en términos generales, sino que sus condiciones de trabajo deberán establecerse en los respectivos contratos. En todo caso, estimamos que la práctica ha obliga-

19. Artículo 1º, Parágrafo Unico.

do a aplicar ciertas normas de la Ley a los contratados, como por ejemplo, las que se refieren a los deberes, que se aplican en virtud de la misma naturaleza de la relación contractual que se establece entre un profesional o un técnico y la Administración ²⁰.

Precisamente, esta ausencia de regulación legal expresa sobre los contratados en la Administración Pública, origina la necesidad de que deba ponerse mayor cuidado en la redacción de los contratos que se suscriban entre los organismos públicos y los profesionales o técnicos que presten servicio a los mismos, en tal sentido de que al no existir un estatuto legal aplicable a ellos, el contrato debe regular más exhaustivamente los deberes y derechos y sus relaciones con el Estado, por lo que muchos de los principios que la Ley establece deben ser incorporados a los contratos.

Ahora bien, la Ley distingue tres categorías de funcionarios: los funcionarios de carrera, los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y aun cuando no lo dijera expresamente, distinguía una tercera categoría, constituida por los funcionarios que para el momento en el cual entró en vigencia, estaban al servicio de la administración. Respecto de estas categorías la Ley estableció diversos regímenes.

a. *El régimen general y común para todos los funcionarios públicos*

En primer lugar, el régimen general y común aplicable a todos los funcionarios públicos sometidos a las disposiciones de la Ley. Este régimen general y común, que es la base del estatuto del funcionario público en Venezuela, rige tanto respecto de los funcionarios de libre nombramiento y remoción como respecto de los funcionarios de carrera; es decir, se aplica a todos los funcionarios públicos sea cual fuere su categoría y abarca fundamentalmente los siguientes aspectos en líneas generales.

En primer lugar, el régimen relativo a la gestión de la función pública que consagra la Ley en su artículo 6º al 16, el cual se aplica a todo tipo de funcionario, ya que se refiere a los aspectos de competencia y trámite en el campo de la administración de personal.

En segundo lugar, el régimen relativo a los deberes e incompatibilidades ²¹, también aplicable a todos los funcionarios públicos, por lo que, por ejemplo, el deber de secreto lo tiene, tanto un Ministro como un portero, sin ningún tipo de distinción, dentro de la categoría de funcionario.

En cuanto al régimen relativo a los derechos, sin embargo, sí hay algunas limitaciones. Se puede decir que *todos* los derechos rigen para todos los funcionarios públicos con excepción de los reservados exclusivamente a los funcionarios de carrera y que son, el derecho a la estabilidad y a ser retirados por causas específicas que

20. Artículos 27 y ss.

21. Artículos 28 a 33.

establece la Ley ²²; el derecho al ascenso ²³, el derecho a obtener una indemnización de antigüedad y cesantía al renunciar o ser retirado de sus cargos. Salvo estos tres casos, todos los otros derechos, es decir, el derecho de ser informado de sus funciones ²⁴, el derecho a la vacación anual ²⁵, el derecho a la bonificación de fin de año ²⁶, el derecho a jubilación ²⁷, el derecho a sindicación ²⁸, el derecho a la remuneración ²⁹ y el derecho a licencias y permisos ³⁰, se aplican a todos los funcionarios públicos, inclusive, el derecho de los causahabientes a recibir una indemnización en caso de muerte del funcionario ³¹. Todos estos derechos, insisto, rigen desde el mismo momento en que la Ley se dictó y se aplican a cualquier categoría de funcionarios; por ejemplo, la vacación o la bonificación anual ³² es un derecho que tiene, tanto el funcionario de carrera como el de libre nombramiento y remoción, sea cual fuere la clase o categoría de funciones o de cargos que desempeñen.

En cuarto lugar, también se aplican a todos los funcionarios públicos todas las normas relativas al sistema de administración de personal, tales como las que se refieren a los ingresos, clasificación de cargos, remuneraciones, calificación de servicios y adiestramiento ³³.

Por otra parte, los mecanismos relativos a la destitución ³⁴, también se aplican a todos los funcionarios públicos, de modo que a un funcionario de libre nombramiento y remoción, aun siendo de libre remoción, si se le quiere destituir como consecuencia de una falta disciplinaria, es necesario que para ello se cumpla con los requisitos previstos en el artículo 62. Por tanto, si por ejemplo, a un Ministro se lo va a destituir como sanción disciplinaria, deberá cumplirse con los requisitos del señalado artículo 62 de la Ley, lo que no impide que pueda ser removido sin ningún tipo de argumento, en virtud de ser un funcionario de libre nombramiento y remoción.

b. *El régimen especial aplicable sólo a los funcionarios de carrera*

En cuanto a los funcionarios de carrera, éstos tienen un régimen especial el cual está caracterizado por la reserva que les hace la Ley de tres derechos que ya señalé.

-
- 22. Artículos 17 y 53.
 - 23. Artículo 19.
 - 24. Artículo 18.
 - 25. Artículo 20.
 - 26. Artículo 21.
 - 27. Artículo 22.
 - 28. Artículo 23.
 - 29. Artículo 24.
 - 30. Artículo 25.
 - 31. Artículo 84.
 - 32. Artículo 21.
 - 33. Artículos 34 y siguientes.
 - 34. Artículo 62.

El primero de estos derechos es el de la estabilidad y a ser retirados del servicio sólo por causas específicas legalmente establecidas. Ambos derechos están íntimamente unidos, por lo que el artículo 17 de la Ley debe ser interpretado en conexión con el artículo 53 de la misma, en el sentido de que las causas de retiro previstas en este último son consecuencia de una estabilidad que implica el derecho a ser retirado sólo por determinadas causas. El artículo 53 de la Ley, aisladamente, por tanto, no tiene vigencia sin conexión con el artículo 17 relativo a la estabilidad. Este último artículo lo aclara, al señalar que los funcionarios de carrera tendrán estabilidad en el ejercicio de su cargo, agregando que "sólo podrán ser retirados por las causas específicas establecidas en la Ley", por lo que el artículo 53 relativo al retiro, sólo se aplica a los funcionarios de carrera.

En cuanto a los funcionarios de carrera, esta categoría surgió a medida que la Oficina Central de Personal fue concediendo los certificados de carrera, por la aplicación de las diversas normas de ingreso a la carrera administrativa destinada a los nuevos funcionarios públicos³⁵, o a los funcionarios que prestaban sus servicios en la Administración, y que fueron incorporados progresivamente, con los exámenes y los concursos, a dicha carrera administrativa³⁶.

Por otra parte, en cuanto a los derechos, también se reservan a los funcionarios de carrera el derecho al ascenso³⁷ y el derecho a percibir una indemnización por mérito de acuerdo a los motivos del artículo 53 de la Ley, conforme a lo prescrito en el artículo 26.

Otras normas de la Ley también se reservan en particular a los funcionarios de carrera, como por ejemplo, las normas sobre ingreso y reingreso a la carrera administrativa y sobre nombramientos de los funcionarios de carrera³⁸ que son consecuencia precisamente de la carrera administrativa; las normas relativas a las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, que están contenidas en los artículos 50, 51, 52 y 54 relativas al servicio activo: los permisos especiales originados en los casos en que un funcionario de carrera se lo nombra para un cargo de libre nombramiento y remoción; la situación de los traslados; y la situación de disponibilidad. Estas últimas son normas que regulan situaciones administrativas que sólo pueden darse respecto a los funcionarios de carrera.

35. Artículo 35.

36. Artículos 66 y siguiente

37. Artículo 19.

38. Artículos 35 y siguiente, y artículo 63.

E. Los supuestos de aplicabilidad de la Ley del Trabajo a los funcionarios públicos

a. *La situación antes de 1990*

La consecuencia de los regímenes indicados, tal como señalábamos al inicio, era que al Estatuto del Funcionario Público no se debían integrar las normas de la Ley del Trabajo, lo que no implicaba, sin embargo, que la Ley del Trabajo no pudieran aplicarse a los funcionarios públicos.

El principio general de la inaplicabilidad de dicha Ley a los funcionarios públicos hasta 1990 lo podíamos derivar, no sólo del carácter estatutario de la relación jurídica que analizamos, sino de la propia Ley del Trabajo y su Reglamento. Bien sabemos que esa Ley excluía expresamente a los funcionarios públicos de su ámbito de aplicación³⁹ y el Reglamento confirmaba dicha inaplicabilidad, por ello, la Ley de Carrera Administrativa de 1970, con la estructuración de este Estatuto del Funcionario Público, vino a ratificar lo que ya había establecido la Ley del Trabajo.

Pero insistimos, a pesar de ser este principio general, consecuencia de ese régimen estatutario previsto en la Ley de Carrera Administrativa, existían ciertos supuestos en que la Ley del Trabajo debía aplicarse por remisión expresa de la propia Ley de Carrera Administrativa. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa emplea la expresión Ley del Trabajo en tres artículos. En primer lugar, en el artículo 5º, cuando excluye a los trabajadores al servicio del Estado del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, y remite a la Ley del Trabajo en cuanto a los obreros. La excepción, sin embargo, no es propiamente en este caso, sino en los otros dos supuestos. Concretamente, en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, que remite a la Ley del Trabajo en cuanto a las prestaciones que deben pagarse a los funcionarios de carrera cuando son separados de la Administración por cualquiera de los motivos de retiro previstos en el artículo 53. El otro supuesto está contenido en el artículo 83, el cual establece el derecho de los causahabientes de todos los funcionarios públicos a percibir una indemnización en caso de muerte, supuesto en el que la Ley utiliza también claramente la expresión Ley del Trabajo. Estos dos casos, por tanto, eran los únicos en los que la Ley del Trabajo tenía vigencia respecto de los funcionarios públicos.

Por eso podíamos decir en términos generales, que la Ley del Trabajo sólo se integraba en el estatuto del funcionario público en aquellos casos en los que la propia Ley de Carrera Administrativa

39. Artículo 6 de la Ley del Trabajo: "No están sometidos a las disposiciones de esta Ley y de su Reglamentación, los miembros de los Cuerpos Armados ni los funcionarios o empleados públicos...".

Artículo 2º del Reglamento de la Ley del Trabajo: "Las autoridades, funcionarios y empleados no se considerarán como trabajadores para los efectos de la Ley del Trabajo ni de este Reglamento".

remitía a ella, remisiones que se referían, única y exclusivamente, a las prestaciones que en diferentes supuestos tenían derecho a percibir los funcionarios públicos, según las diversas categorías de los mismos. Además, por supuesto, la Ley del Trabajo se aplicaba a ciertas categorías de funcionarios públicos en los términos en los cuales leyes especiales remitían a la misma, como había sucedido por ejemplo, en la Ley Orgánica de Educación de 1980 respecto a los maestros.

Ahora bien, el primer supuesto relativo al derecho a percibir prestaciones sociales exclusivo de los funcionarios de carrera esta regulado en el artículo 26 y en el artículo 53, de la Ley de Carrera Administrativa o sea, como consecuencia del retiro de la función pública. En este caso se evidencia una especie de duplicidad en la remisión legal, ya que el artículo 26 remite al artículo 53, y luego el artículo 54 remite al artículo 26. Esta imperfección surgió como consecuencia de las discusiones que hubo en el Congreso en relación al proyecto original y a los acuerdos a nivel político que se realizaron concretamente, sobre las normas del artículo 26, del artículo 52, ordinal 2º y del artículo 53 de la Ley de 1970.

El otro supuesto de derecho al pago de prestaciones sociales, aparte del primero reservado a los funcionarios de carrera, está consagrado como supuesto general aplicable a cualquier tipo de funcionario y es el que se prevé respecto a los sobrevivientes, herederos o sucesores de un funcionamiento fallecido, de recibir una indemnización regulada expresamente en el artículo 84 de la Ley.

Estos son los últimos supuestos en los que, en virtud de la Ley de Carrera Administrativa, se aplicaban las normas de la Ley del Trabajo y en los cuales la Ley consagra prestaciones sociales.

Ahora bien, las prestaciones que preveía la Ley del Trabajo y que se aplicaban a los funcionarios eran la antigüedad y la cesantía.

La antigüedad, que regulaba por el artículo 37 de la Ley del Trabajo se aplicaba en términos generales. La Ley de Carrera Administrativa trae sólo algunas precisiones, exclusivamente destinadas a los funcionarios de carrera, en cuanto al cómputo de la antigüedad.

En efecto, el artículo 50 prevé dos casos en los cuales debe tenerse en cuenta, cuando se vaya a computar la antigüedad respecto a los funcionarios de carrera exclusivamente: el tiempo transcurrido en cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción, así como el tiempo transcurrido al servicio de diversos organismos públicos nacionales, estatales o municipales antes de ingresar a la carrera administrativa. Por tanto, a los efectos de aplicación de las normas sobre antigüedad a los funcionarios de carrera, es necesario tener en cuenta estas dos normas.

En materia de cesantía, también regía la Ley del Trabajo en toda su extensión.

Aparte de lo indicado no había otras prestaciones, por lo que no había posibilidad de aplicar criterios sobre utilidades ni sobre

vacaciones, ya que la misma Ley de Carrera Administrativa traía normas específicas respecto a estas últimas.

b. *La situación después de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990*

La Ley Orgánica del Trabajo de 1990 puede decirse que hasta cierto punto ratificó el régimen estatutario del funcionario público extendiendo, sin embargo, la aplicabilidad de la Ley del Trabajo a los mismos, al establecer en su artículo 8 lo siguiente:

Art. 8. Los funcionarios o empleados públicos nacionales, estatales o municipales se registrarán por las normas sobre carrera administrativa nacionales, estatales o municipales según sea el caso, en todo lo relativo a su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro, sistema de remuneración, estabilidad y régimen jurisdiccional; y gozarán de los beneficios acordados por esta Ley en todo lo no previsto en aquellos ordenamientos.

Los aspectos enumerados en esta forma, que básicamente son los mismos indicados en el artículo 122 de la Constitución, constituyen la médula del régimen estatutario en el sentido de que legalmente deben ser objeto de regulación por el Congreso, en la Ley de Carrera Administrativa y deben ser, además, establecidos en forma unilateral, no pudiendo ser objeto de convenciones colectivas de trabajo.

En este sentido es que debe interpretarse la segunda parte del artículo 8º de la Ley Orgánica del Trabajo, que dispone lo siguiente:

“Los funcionarios o empleados públicos que desempeñen cargos de carrera, tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga de conformidad con lo establecido en el Título VII de esta Ley, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública.

Los obreros al servicio de los entes públicos estarán amparados por las disposiciones de esta Ley.

En consecuencia, en cuanto a los beneficios acordados en la Ley Orgánica del Trabajo distintos a los que enumera la Ley como formando parte del régimen estatutario, se aplican íntegramente a los funcionarios o empleados públicos. En esta forma, las normas de la Ley de Carrera Administrativa que remiten a la Ley del Trabajo en cuanto a las prestaciones sociales de antigüedad y cesantía, a partir de 1990 dejaron de ser limitativas en relación a los otros beneficios.

F. Las incompatibilidades

El artículo 123 de la Constitución establece que “nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley. La aceptación

de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal”⁴⁰.

Este principio constitucional ha sido tradicional en nuestra evolución constitucional⁴¹, por lo que también ha sido tradicional en nuestras Constituciones el principio de la “incompatibilidad de diversos destinos públicos” como lo indica la Exposición de Motivos de la Constitución⁴², especialmente referida, esa incompatibilidad, a los *destinos públicos remunerados*.

La norma constitucional, aunque escueta y esquemática, indudablemente sienta las bases en Venezuela para el establecimiento de un régimen de incompatibilidades de funciones públicas, que responde a una tendencia de los Estados contemporáneos, que ven en su aplicación una garantía de buena administración, de objetiva gestión de los intereses generales y de eficacia de los servicios públicos.

Los objetivos del régimen de incompatibilidades son diversos, de acuerdo a cada sistema jurídico y a cada legislación positiva. Así, se ha señalado⁴³ que los objetivos fundamentales a que puede responder un sistema legal de incompatibilidades son los siguientes: a) La defensa y garantía del interés público en la actuación de las autoridades; b) La dedicación de los funcionarios al cargo público y sus exigencias; c) La ordenación del mercado de trabajo. Por otra parte, es común la opinión de que toda la incompatibilidad tiene sus fundamentos en el *deber de dedicación*, característico del funcionario público.

Sin embargo y ello en nuestro criterio es evidente, la indicada norma constitucional, no sólo consagra una incompatibilidad de cargos públicos pura y simplemente, identificándose en este caso el concepto de cargo público con el más amplio de destino público, empleado por la Constitución; sino que también consagra una incompatibilidad de remuneraciones en los diversos destinos públicos que pueda tener una persona, identificándose el término “destino público” en este sentido, con cualquier forma de servicio al Estado o de remuneración pagada por el Estado en razón de servicios que han sido prestados a él.

Por tanto, no compartimos el criterio que identifica al término “destino público” sólo con “cargo público”.

40. La excepción prevista en el artículo 141 de la Constitución se refiere a que “los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministros, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, Jefe de Misión Diplomática o Presidente de Institutos Autónomos, sin perder su investidura”.

41. Artículo 46 de la Constitución de 1936; artículo 91 de la Constitución de 1947 y artículo 46 de la Constitución de 1953.

42. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV., Nº 21, Caracas, 1961, p. 390.

43. Véase E. Serrano Quirado. *Las incompatibilidades de Autoridades y Funcionarios*, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 31.

Si bien la norma constitucional es de interpretación restrictiva, ya hemos señalado que la Constitución no puede ser interpretada aisladamente⁴⁴. En efecto, la Constitución, si bien es la norma suprema del Estado, tal como lo ha declarado la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal⁴⁵, ella no puede ser interpretada aisladamente. La interpretación de las normas constitucionales como de toda norma jurídico-positiva, debe ser hecha atribuyéndole a la disposición el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del constituyente en concordancia con todo el orden jurídico-positivo.

Así, diversos dispositivos legislativos y reglamentarios antes de 1970 habían consagrado la incompatibilidad de remuneraciones pagadas por el Estado respecto a los servidores permanentes o temporales del mismo, estableciendo, por ejemplo, que la aceptación, por parte de un empleado jubilado o pensionado por el Estado, de una nueva remuneración o sueldo por parte de organismos públicos, suspende el derecho a percibir la pensión mientras dure la causa de la suspensión⁴⁶.

44. Véase nuestro trabajo "La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos". *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, 1964, p. 77.

45. La antigua Corte Federal y de Casación en Sentencia de 23 de abril de 1942 (*Memoria* 1943, Tomo I, p. 295), ha establecido que la Constitución "es la prueba primordial de toda ley, hasta el punto de que no puede existir precepto alguno que colida con esa suprema ley que es la Carta Fundamental de la Nación".

Por otra parte la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa por sentencia de 14 de marzo de 1962 (véase en *Gaceta Forense*, N° 58, Caracas, 1967, pp. 213 a 245), ha establecido que "El concepto de supremacía constitucional implica que la Ley Fundamental sea no sólo superior a los demás cuerpos legales, sino que sobre ella no puede existir ninguna otra norma jurídica".

46. En este sentido, en Dictamen N° 33 de 4 de mayo de 1964, la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia sostuvo lo siguiente: "la Consultoría considera que si el beneficiario de una pensión o jubilación, vuelve al servicio de la Administración Pública Nacional, implícitamente está renunciando al derecho —que la ley le otorga y que ya había ejercido— a retirarse de dicho servicio y gozar de la pensión, como consecuencia de dicho retiro. Por ello, piensa la Consultoría que el pago de la pensión o jubilación debe suspenderse durante el tiempo en que su beneficiario está prestando nuevamente sus servicios a la mencionada Administración y restablecerse cuando cese en su prestación. Las pensiones, consecuencialmente, erróneamente pagadas durante ese término, en que legalmente han debido considerarse suspendidas, dan derecho a ser repetidas por el Estado... De otra parte, ha de tenerse presente que cuando la pensión, o jubilación, del funcionario —que es un «derecho» que la ley le otorga y, de consiguiente, una obligación que la misma ley impone al Estado— obedece a una anterior y prolongada prestación de sus servicios civiles personales al Estado mismo, la causa, económica y jurídicamente hablando, de esa obligación del Estado, es, ciertamente, esa prestación anterior de servicios: de modo que la pensión, o jubilación, no es otra cosa —y así lo entiende la previsión y la seguridad sociales, y hasta la Contabilidad misma— que una remuneración o salario diferidos en el tiempo".

Siendo así, como al menos materialmente lo es, el goce de una pensión, o jubilación, concedida por el Estado con tal motivo, es asimilable al goce

Asimismo, en Resolución N° 181-A del Ministerio del Trabajo de 1° de noviembre de 1964 establecía, en el artículo 12, que “si el empleado a quien se hubiere acordado una pensión o jubilación llegase a desempeñar *cargo remunerado*, en cualquier organismo Nacional, Estadal o Municipal, el pago de la misma quedará suspendido por el tiempo en que ello ocurra. El beneficiario tendrá derecho, previa la correspondiente comprobación, a que el referido pago le sea restablecido al *cesar en las funciones* que determinaron la suspensión”.

Con el mismo criterio, el artículo 8° del Reglamento Parcial N° 1° de la Ley del Personal del Servicio Exterior, de fecha 17 de febrero de 1961⁴⁷, establecía que “si el funcionario a quien hubiere sido acordada una pensión, llegare a desempeñar otro cargo en la Administración Pública, el pago de aquélla quedará suspendido por el tiempo en que ello ocurra. El beneficiario tendrá derecho, previa la correspondiente comprobación, a que la pensión le sea restablecida al cesar en las funciones que hubieren determinado su suspensión”.

Por último, en el mismo sentido, la Ley de Pensiones para los ex-Presidentes de la República de 15 de diciembre de 1964, establece en su artículo 5° que: “No podrán disfrutar de sueldo o salario ni de ninguna otra pensión del Estado, quienes se acojan a los beneficios que esta ley les concede”.

Y todo esto es evidente, ya que las pensiones y jubilaciones tienden únicamente a asegurar la subsistencia del empleado y su familia, y de ninguna manera pueden constituir una fuente de ingreso extraordinario para los beneficiarios, y de allí que para obtener pensión sea preciso carecer de bienes de fortuna y que no se permita la acumulación de estas pensiones, como disponían los artículos 11 y 18 de la vieja Ley de Pensiones⁴⁸.

de la remuneración de un destino público, aunque sin el desempeño de ese mismo destino; de modo que la situación, así creada y así entendida, puede considerársela incurso en la prohibición contemplada en el artículo 123 de la Constitución que dice: “Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público *remunerado*, a menos que se trate de cargos académicos accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la Ley...”. En esa inteligencia, puede considerarse, pues, que la consecuencia, derivada del hecho de que el beneficiario de una pensión o jubilación acepte un nuevo destino público, es la prevista también en el mismo precepto constitucional: “la aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero...”. De modo que, bajo ese otro aspecto, debe considerarse —se repite— que dicho beneficio, por el hecho mismo de la aceptación de un nuevo destino público, renuncia, tácitamente, a la pensión o jubilación de que goza, al menos por el tiempo en que lo desempeñe; y, si tal renuncia no se ha hecho efectiva, el Estado podría repetir del beneficiario el monto de la pensión o jubilación pagadas durante el desempeño del mismo”.

47. Publicado en *Gaceta Oficial*, N° 26.485 de 20 de febrero de 1961.

En 1970, la Ley de Carrera Administrativa recogió esta tendencia al consagrar que "son incompatibles el goce simultáneo de dos o más pensiones o el disfrute de una pensión simultáneamente con un sueldo o remuneración proveniente del ejercicio de un cargo público"⁴⁹.

Por tanto, en referencia al punto concreto de los empleados públicos jubilados, esos mismos principios generales que se desprenden de la interpretación de la Constitución en concordancia con la Ley de Carrera Administrativa nos conduce a concluir que el beneficiario de jubilación no puede percibir ningún otro tipo de remuneración del Estado o demás personas públicas, aunque dicha remuneración provenga de cualquier tipo de prestación de servicios. Por tanto, el beneficiario de una jubilación no puede prestar servicios *remunerados* al Estado y gozar simultáneamente del beneficio de la pensión, sea que esos servicios se presten permanentemente por mandamiento o temporalmente por contrato.

4. EL DERECHO DE ASOCIARSE EN PARTIDOS POLITICOS

El tercer derecho exclusivo de los ciudadanos es el de asociarse en partidos políticos⁵⁰. En efecto, el artículo 114 de la Constitución señala que "todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional".

La Constitución dejó al legislador la labor de reglamentar "la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley", labor esta que se ha hecho realidad recientemente por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de

48. En este sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República en Dictamen de 15 de mayo de 1963, publicado en *Dictámenes de la Procuraduría General de la República* 1963, Caracas, 1964, p. 176. Este criterio ha sido ratificado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° 4.863 de la Sección de Asesoría del Estado de fecha de octubre de 1964.

49. Artículo 32.

50. El artículo 3° de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece que "para afiliarse a un partido político se requiere ser venezolano, haber cumplido 18 años y no estar sujeto a inhabilitación política". A esto hay que agregar, conforme a los artículos 111 y 114 de la Constitución, que tampoco los venezolanos deben estar sujetos a interdicción civil para poder afiliarse a un partido político.

Por otra parte, el carácter de derecho de este poder de afiliarse en partidos políticos se desprende del artículo 24 de la Ley respectiva cuando establece, que "quienes de alguna manera coaccionen a trabajadores, empleados o funcionarios de su departamento para que se afilien a determinada organización política, serán castigados con multa de 500 a 1.000 bolívares o arresto proporcional. Si el infractor fuere funcionario público, incurrirá, además, en la pena de destitución del cargo sin que pueda nombrarse para desempeñar ninguna otra función pública durante seis meses a contar de la fecha de la sentencia".

diciembre de 1964⁵¹. El artículo 53 de dicha Ley derogó el Decreto N° 120 de 15 de marzo de 1951, emanado de la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, sobre Garantías de Asociación y Reuniones publicado en la *Gaceta Oficial* N° 23.507 de la misma fecha, que regulaba someramente los partidos políticos en Venezuela.

Más adelante hacemos un análisis detallado del régimen de los partidos políticos.

5. EL DERECHO A MANIFESTAR PACIFICAMENTE

Por último, y dentro de los derechos exclusivos de los ciudadanos, la Constitución en su artículo 115 señala textualmente que "los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la Ley". Este derecho configura otro de los derechos políticos previstos en la Constitución.

Distinto es el derecho de reunión consagrado en la Constitución dentro de los derechos individuales de las personas. En efecto, el artículo 70 de nuestra Carta Fundamental establece, que "*todos* tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas". Este derecho no es un derecho político, por lo que corresponde a todos los habitantes de la República, ciudadanos o no, venezolanos o extranjeros; en cambio, el derecho de manifestar pacíficamente corresponde, de acuerdo al texto expreso de la Constitución, a los ciudadanos nacionales.

Establecida esta diferencia que resulta evidente de la Constitución, debemos concluir que el artículo 36 de la reciente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones es inconstitucional. En efecto, dicho artículo establece: "*Todos los habitantes de la República* tienen el derecho de reunirse en lugares públicos o de *manifestar*, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes". Esta disposición viola la Constitución, pues otorga a "*todos los habitantes de la República*" el derecho de *manifestar* cuando la Constitución, expresamente, reserva ese derecho a los *ciudadanos* como derecho político que es.

Sin embargo, analicemos someramente las normas de dicha ley en lo que se refiere a las manifestaciones públicas.

A. La participación previa

La ley, a pesar de que ha podido someter la realización de manifestaciones públicas al requisito de autorización o permiso previo

51. Publicada en *Gaceta Oficial* de la República N° 27.620 de 16 de diciembre de 1964.

por parte de la autoridad administrativa⁵², sólo ha establecido la obligación para los organizadores de manifestaciones de *participar*, con veinticuatro horas de anticipación por lo menos, la realización de la manifestación, a la primera autoridad civil de la jurisdicción⁵³. Esta participación debe hacerse por escrito duplicado, donde debe indicarse el lugar o itinerario escogido para la manifestación, además del día, hora y objeto general que se persiga.

La primera autoridad civil de la jurisdicción en el mismo acto del recibo de la participación deberá estampar en el ejemplar que entregará a los organizadores, la *aceptación* del sitio o itinerario y hora.

Esta necesaria aceptación del lugar o itinerario y hora de la manifestación que se proyecta, implica la facultad de la Administración de objetarlos. Y en efecto, el artículo 39 de la Ley establece que cuando hubieren razones fundadas para temer que la celebración simultánea de manifestaciones en la misma localidad⁵⁴ pueda provocar trastornos del orden público, la autoridad ante quien deba hacerse la participación previa, podrá disponer, de acuerdo con los organizadores de las manifestaciones, que aquéllas se realicen en sitios suficientemente distantes o en horas distintas⁵⁵.

En todo caso, la ley autoriza a las autoridades de policía para tomar todas las medidas preventivas, tendientes a evitar las manifestaciones para las cuales no se haya hecho la debida participación o las que pretendan realizarse en contravención de las disposiciones de la ley⁵⁶.

B. Las limitaciones

La Ley consagra determinadas limitaciones a la realización de manifestaciones. Así, el artículo 43 de la misma prohíbe las manifestaciones de carácter político con uso de uniformes, estableciendo, además, que los infractores serán sancionados con arresto de quin-

52. La Constitución solamente excluye el permiso previo respecto a las reuniones públicas (Art. 71).

53. Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos y artículo 164 de la Ley Orgánica del Sufragio.

54. Para ello el artículo 40 de la Ley de Partidos Políticos prevé que la autoridad civil "llevará un libro en el cual irá anotando, en riguroso orden cronológico, las participaciones de reuniones públicas y manifestaciones que vaya recibiendo".

55. En este caso, consagra el artículo 39 de la Ley de Partidos Políticos, "tendrán preferencia para la elección del sitio y la hora quienes hayan hecho la participación con anterioridad".

56. Artículo 44 de la Ley de Partidos Políticos. En todo caso el artículo 47 de la Ley dispone que el agente de la autoridad que intervenga en algún procedimiento de los señalados en la Ley, está obligado a identificarse debidamente ante los directivos del partido o personas afectadas por el procedimiento.

ce a treinta días, sin perjuicio de las acciones a que dichos actos pudieren dar lugar⁵⁷.

Por otra parte se autoriza expresamente a los Gobernadores de la entidad política respectiva, para fijar periódicamente, mediante resoluciones publicadas en las respectivas Gacetas, y oyendo previamente la opinión de los partidos, los sitios donde no podrán realizarse manifestaciones⁵⁸. Sin embargo, a solicitud de las asociaciones políticas, la autoridad civil podrá autorizar manifestaciones en aquellos sitios prohibidos, cuando no afecten el orden público, el libre tránsito u otros derechos ciudadanos⁵⁹.

C. La vigilancia, protección y disolución de las manifestaciones

Las autoridades de policía deben velar por el normal desarrollo de las manifestaciones, para cuya realización se hubieren llenado los requisitos legales. Por ello, establece la ley que quienes interrumpen, perturben o en alguna forma, pretendan impedir u obstaculizar su celebración, serán sancionados con arresto de uno a treinta días⁶⁰.

De acuerdo a lo expresamente autorizado por la ley, las autoridades de policía procederán a disolver las aglomeraciones que traten de impedir el normal funcionamiento de las reuniones de los cuerpos deliberantes políticos, judiciales o administrativos, así como también aquéllas que traten de fomentar desórdenes u obstaculicen el libre tránsito. Los aprehendidos infraganti serán penados con arresto de quince a treinta días, sin perjuicio de las acciones a que pudiere haber lugar⁶¹.

La ley concede a los ciudadanos las debidas garantías administrativas contra las decisiones de la autoridad correspondiente en materia de manifestaciones. En efecto, el artículo 45 señala que de cualquier determinación tomada por la primera autoridad civil considerada como injustificada por los organizadores de las manifestaciones, podrá recurrir por ante el Gobernador del Estado, Dis-

57. Las autoridades competentes para imponer dicha sanción son los jueces de Municipio, Distrito o Departamento que ejerzan jurisdicción en el lugar donde el hecho fuere cometido conforme al artículo 48 de la Ley.

58. Artículo 41 de la Ley.

59. Durante los procesos electorales, deben aplicarse con preferencia las disposiciones de la Ley Orgánica de Sufragio, en cuyo artículo 164 se establece que la autoridad civil no podrá negar la realización de reuniones públicas o manifestaciones sino por razones basadas en el orden público, o en el interés del libre tránsito, u otros derechos de los ciudadanos, cuando ellos pudieren resultar afectados por el acto, y señalará en forma general los lugares y sitios destinados a aquel objetivo, a fin de que puedan disfrutar de ellos en condiciones de igualdad los partidos políticos o grupos de electores participantes en el proceso electoral, en el orden en que los soliciten, cuidando de que el ejercicio de este derecho por parte de alguno o de algunos no implique su negación para otros.

60. Artículo 42 de la Ley de Partidos Políticos.

61. Artículo 46 de la Ley de Partidos Políticos.

trito Federal o del Territorio Federal, el cual está obligado a decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes; de esta decisión se podrá apelar por ante el Consejo Supremo Electoral, quien deberá decidir con preferencia.

6. LA PERDIDA DE LA CIUDADANIA

La ciudadanía se pierde por declaración judicial de interdicción civil conforme a los artículos 393 del Código Civil y 565 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, y por condena penal a presidio o prisión que conlleva la aplicación accesoria necesaria ⁶² de la pena de inhabilitación política.

En efecto, es lógico suponer que tanto el entredicho por estado habitual de defecto intelectual, como el condenado a presidio o prisión se encuentren imposibilitados de ejercer los derechos propios de la ciudadanía que anteriormente hemos analizado.

Por otra parte, debemos indicar que también se pierde la ciudadanía como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad, tanto originaria como derivada, pues hemos señalado que la ciudadanía venezolana es una de las consecuencias de la nacionalidad venezolana.

62. Artículos 13 y 16 del Código Penal.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ELECTORAL

1. EL REGIMEN DEMOCRATICO Y LA REPRESENTACION

El fundamento constitucional primario de nuestro sistema electoral, está en las normas que consagran el régimen democrático, base de nuestro sistema político. Entre estas normas está, ante todo, el artículo 3º de la Constitución que dispone, que... "el gobierno de la República de Venezuela es, y será siempre democrático...", calificándolo además, como "representativo, responsable y alternativo". Esta disposición se aplica, por supuesto, a todos los órganos representativos que conforman la organización política del Estado venezolano, como Estado Federal (Art. 2º), en su peculiar sistema de distribución vertical del Poder Público, sea que se trate de órganos representativos nacionales, estatales o municipales. En particular, además, en cuanto al Municipio, concebido como la "unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (Art. 25), la representación de los mismos que deben ejercer "los órganos que determine la Ley", tiene que también ser democrática porque lo impone el artículo 27, en su última parte, al prescribir que "...la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local...".

En esta forma, puede decirse que en estos dos artículos, el 3º y 27 del texto fundamental, está el fundamento del régimen democrático.

El carácter alternativo, además, se garantiza con el establecimiento de un límite a los mandatos gubernamentales, que se denominan períodos constitucionales. Por ello, el artículo 135 de la Constitución establece, que "los períodos constitucionales durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución". En cuanto a los períodos de los poderes públicos estatales y municipales, dice la misma norma, "serán fijados por la Ley nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco". En esta forma, la Ley sobre el período de los Poderes Públicos de los Estados de 1989 establece que éste es de 3 años (Art. 1) y en materia municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, también estableció la duración de 3 años para el período de las autoridades municipales (Art. 58).

En todo caso, a las normas de los artículos 3º y 27 de la Constitución, como fundamento del régimen democrático, debemos agregar otra, la contenida en el artículo 114, referida a los partidos po-

líticos, y que garantiza a todos los venezolanos, el derecho a asociarse en tales partidos políticos "para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional". Se establece, allí, el principio de la participación en la orientación de la política nacional a través de los partidos políticos; y esta participación debe realizarse por métodos democráticos. Por supuesto, en este contexto debemos vincular el régimen de partidos con el sistema democrático alternativo, representativo y responsable, lo que conduce necesariamente a un esquema pluralista y multipartidista, proscribiéndose el sistema de partido único.

En todo caso, además, y dentro de la propia configuración de los partidos políticos, la misma norma del artículo 114 exige el legislador, reglamentar su conducta y actividad, con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley, lo que se ha hecho en la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas de 1964.

Aparte de lo indicado, el Preámbulo de la Constitución establece, dentro de los propósitos del constituyente al dictar la Constitución, el de "sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la Tierra". Ello, también constituye una tarea del Estado venezolano".

Ahora bien, el régimen político venezolano, propio de la democracia representativa, se actualiza a través del sufragio. Por ello, el artículo 4º establece el principio de la representación y su origen, al prescribir que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público". Por tanto, el régimen democrático, que debe ser representativo, alternativo y responsable, debe configurarse a través de un sistema de sufragio, a los efectos de que el pueblo pueda ejercer la soberanía, mediante sus representantes que deben ser los titulares de los "órganos del Poder Público". Por supuesto, esta norma, en realidad, debió haber dicho órganos que ejercen el Poder Público" y no "órganos del Poder Público".

En todo caso, el sufragio o elección, como forma de actualización del régimen democrático, se precisa a nivel local, al establecerse en el artículo 29 de la Constitución como uno de los elementos de la autonomía de los municipios, "la elección de sus autoridades" (Ord. 1º).

2. EL DERECHO ACTIVO Y PASIVO AL SUFRAGIO

Ahora bien, este régimen democrático a través de un sistema de sufragio, se concreta tanto en un derecho como en un deber constitucional, es decir, no sólo se consagra el derecho a ejercer la soberanía, a través del sufragio, por medio de los órganos que ejercen el Poder Público, sino también se establece como un deber de todos los ciudadanos. Así se prevé en el artículo 110 de la Constitución,

en el cual se consagra el principio de que el voto es un derecho y a la vez "una función pública", siendo, por tanto de ejercicio obligatorio "dentro de los límites y condiciones que establezca la Ley". Esta "ley" que prevé este artículo y todos los otros de la Constitución, que se refieren a la materia, es, sin duda, la Ley Nacional que regula las "elecciones", la cual es de la reserva nacional (Art. 16, Ord. 24), y esta es la Ley Orgánica del Sufragio, cuya última reforma es de 1995¹.

En cuanto al derecho al sufragio, la Constitución, en realidad, establece dos derechos estrechamente vinculados: el derecho activo al sufragio y el derecho pasivo al sufragio, lo cual se regula en los artículos 111 y 112, que precisan quiénes pueden elegir y quiénes pueden ser electos.

Como consecuencia de estas normas, en materia de condiciones para ser electo o ser elegido, en Venezuela rige el principio de la reserva constitucional, en cuanto que la Ley no puede establecer otras condiciones para ser elector o ser elegible distintas a las previstas o autorizadas en el propio texto constitucional. De lo contrario, si el Legislador establece otras restricciones adicionales a las previstas en la Constitución, incurriría en una inconstitucionalidad, incluso cuando las regula indirectamente al establecer condiciones de postulación que afectan las de elegibilidad previstas constitucionalmente.

A. El derecho a elegir

El derecho activo al sufragio está consagrado en el artículo 111 de la Constitución, que establece que "son electores los venezolanos que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política".

De esta norma se destaca ante todo la edad para ser elector: 18 años, resultando ésta, una capacidad especial típica del Derecho Público, que contrastaba con la edad de la mayoría prevista en el Código Civil la cual, hasta 1982, antes de la Reforma del mismo, surgía a los 21 años. Ahora coincide la mayoría civil con la edad para ejercer este derecho político.

Esta disposición constitucional es complementada por la Ley Orgánica del Sufragio, cuando en su artículo 7º establece, que "todos los venezolanos hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política, tienen el derecho y están en el deber de inscribirse en el Registro Electoral y de votar" y ello por cuanto que "el voto es un derecho y una función pública" (Art. 110 de la Constitución) cuyo ejercicio es obligatorio.

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Introducción General al Régimen de la Ley Orgánica del Sufragio", *Ley Orgánica del Sufragio*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos Legislativos Nº 13, Caracas, 1993, pp. 9 y ss. La reforma de la Ley de 1995 se publicó en GO. Nº 4.918 Extra de 2-6-95.

Este derecho, además, corresponde a todos los venezolanos, no distinguiendo la Constitución, en forma alguna, si se trata de venezolanos por nacimiento o por naturalización, sólo dice: . . . “los venezolanos . . .”, por lo que en esa expresión se comprende, por igual, a los venezolanos por nacimiento y por naturalización, sin ningún tipo de discriminación. Por tanto, de este derecho político se excluye solamente a los extranjeros. Sin embargo, en cuanto a los venezolanos mayores de 18 años, no pueden ejercer este derecho activo al sufragio si están sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política.

La interdicción civil debe ser dictada por sentencia judicial de acuerdo al Código Civil, y estarían sometidas a ese estado las personas que, aunque tengan intervalos lúcidos, “se encuentren en estado habitual de defecto intelectual que las haga incapaces de proveer a sus propios intereses” (Arts. 393 y ss.).

En cuanto a la inhabilitación política, conforme a los artículos 13 y 16 del Código Penal puede ser establecida por los Tribunales Penales como pena accesoria a las de presidio y prisión. Esta pena, que no está prevista como pena principal, produce como efecto “la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tenga el penado y la incapacidad durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo del sufragio” (Art. 24 CP).

Pero aparte de este supuesto, debe decirse que los casos de inhabilitación política no son reserva constitucional, sino reserva legal, por lo que por ley pueden establecerse otros casos de inhabilitación política para ejercer el sufragio activo. Por ejemplo, es la propia Ley Orgánica del Sufragio la que establece la inhabilitación para ejercer el sufragio a “los miembros de las Fuerzas Armadas mientras permanezcan en servicio militar activo” (Art. 7º), lo cual sin duda, está inspirado en la exigencia constitucional de que las Fuerzas Armadas Nacionales, como institución, deben ser apolíticas, obedientes y no deliberantes (Art. 132).

Muchas otras leyes, además, establecen la inhabilitación política parcial, como sanción administrativa, pero para ejercer cargos públicos, lo cual no afecta el derecho activo al sufragio.

Ahora bien, conforme a lo antes dicho, puede admitirse que el derecho activo al sufragio es un derecho propio de la ciudadanía, y esto es una condición que corresponde a los venezolanos, porque los derechos políticos les están reservados. Excepcionalmente, sin embargo, los extranjeros pueden tener el derecho activo al sufragio, en virtud de la autorización constitucional contenida en el artículo 111, conforme a la cual “el voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la Ley establezca”.

Esta posibilidad, que se estableció por primera vez en la Constitución de 1953 (Art. 39), en la época democrática se aplicó por primera vez en 1979, al realizarse las elecciones municipales en forma separada respecto de las elecciones nacionales, en base a la previ-

sión de la Ley Orgánica del Sufragio que estableció, en su artículo 8º, que tiene derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente y de votar: "En las elecciones que se realicen separadamente para miembros de Concejos Municipales de la República, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas... para el voto de los venezolanos (mayores de 18 años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política), y siempre que tengan más de 10 años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Distrito en que se trate".

La condición de "residente" de los extranjeros, conforme al Artículo 62 de la Ley Orgánica debe ser comprobada según certificación que expida la autoridad que determine el Consejo Supremo Electoral.

B. El derecho a ser elegido

En cuanto al derecho pasivo al sufragio, éste está regulado en el artículo 112 de la Constitución que establece, en realidad, dos derechos políticos: por una parte, consagra el derecho pasivo al sufragio, el derecho a ser electo dentro del régimen democrático; y por la otra, consagra el derecho a ejercer funciones públicas, aun cuando no sea mediante elecciones.

Nos interesa insistir en el derecho pasivo al sufragio, es decir, en el derecho a ser elegido. En tal sentido, el artículo prescribe que "son elegibles", es decir, tienen derecho pasivo al sufragio, los "electores..."; y los electores, de acuerdo al artículo 111, son, como hemos señalado, "todos los venezolanos, que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política". Pero para ser elegible no basta con reunir las condiciones para ser elector, sino que el artículo 112 agrega otras condiciones: es necesario que sepan leer y escribir, y que sean mayores de 21 años, lo que priva, por tanto, sobre la condición del elector de 18 años, y sin más restricciones que las establecidas en la Constitución, y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos exijan las leyes.

De la integración de estas dos normas constitucionales (Arts. 111 y 112) resulta entonces que tienen derecho pasivo al sufragio (son elegibles):

Los venezolanos (por nacimiento o por naturalización), mayores de 21 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución, y "las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos exijan las leyes".

Por tanto, no gozan del derecho pasivo al sufragio los venezolanos que no puedan ser electores y que, por tanto, no gocen del derecho activo al sufragio, que no sean mayores de veintiún años y

que no sepan leer y escribir y que por tanto, hayan incumplido el deber de educarse.

La norma constitucional, por otra parte, establece que aparte de las restricciones antes señaladas, el derecho pasivo al sufragio está sometido a las restricciones que ella misma establezca, consagrando un típico caso de reserva constitucional no regulable por Ley (Art. 112).

Esta regulación amerita varios comentarios por sus implicaciones derivadas de las restricciones constitucionales al derecho.

a. *La edad y las restricciones al derecho*

En primer lugar, aumenta la "edad" para ser elegido, en relación a la prevista para los electores, de 18 a 21 años. Por tanto, después de la reforma del Código Civil de 1982, a pesar de que la mayoría de edad se rebajó de 21 años a 18 años (Art. 18), para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio, no basta la mayoría civil, pues la Constitución exige expresamente ser mayor de 21 años. La disparidad se aplica también, por supuesto, para el ejercicio de cargos públicos. Por tanto, se es mayor de edad para el ejercicio de los derechos civiles a los 18 años, pero ello no es suficiente ni para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio, ni para el desempeño de funciones públicas.

Ello, sin embargo, no es extraño, pues en derecho público hay causas condicionadoras de la capacidad civil. La propia Constitución exige, en algunos casos, la edad de 30 años para el ejercicio del derecho a ser electo Presidente de la República (Art. 182) y a ser electo Senador (Art. 149). Por tanto, la edad civil no tiene necesariamente que coincidir con la edad para el ejercicio de los derechos políticos.

Por ejemplo, la misma restricción derivada de la edad se establece en la Constitución para ejercer el cargo de Ministro (Art. 195), Gobernador de Estado (Art. 21), para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Art. 213), y para ser Contralor General de la República (Art. 237), Fiscal General de la República (Art. 219), y Procurador General de la República (Art. 201).

Conforme a esta norma, entonces, el derecho pasivo al sufragio corresponde a los venezolanos, mayores de 21 años, que no estén sujetos a interdicción civil e inhabilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las que establece la Constitución y las que establecen las leyes por razón de condiciones de aptitud.

Esta es una disposición muy importante que ha dado origen a muchas discusiones en relación a las condiciones de elegibilidad (el derecho pasivo del sufragio), que se configura como una materia de reserva constitucional: sólo la Constitución puede establecer las restricciones, y fuera de las que prevé, no puede haber otras restricciones establecidas por ley, salvo en materia de condiciones de

aptitud, lo cual se aplica más respecto del ejercicio de cargos públicos.

Por tanto, en nuestro criterio, la exigencia de una caución para que se puedan hacer postulaciones de candidatos a la Presidencia de la República, a Gobernadores, y Alcaldes que estableció el artículo 166 de la Ley Orgánica del Sufragio en la reforma de 1995, puede considerarse que invade la reserva constitucional.

b. *La igualdad entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización y sus restricciones*

En segundo lugar, de esta norma se deriva el principio de la igualdad entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, la Constitución declara como aptos para el ejercicio de funciones públicas y para el ejercicio del derecho activo y pasivo del sufragio, a los venezolanos, sin distinguir si se trata de venezolanos por nacimiento o por naturalización. Por tanto, no hay posibilidad de establecer distinciones, salvo las que la propia Constitución prevé, entre venezolanos por naturalización, tanto en materia de ejercicio del derecho activo y pasivo al sufragio, como en materia del ejercicio de funciones públicas.

Aun cuando nos interesa insistir sobre el derecho pasivo al sufragio, en relación al ejercicio de funciones públicas debe señalarse que conforme al artículo 112 de la Constitución, es materia de reserva constitucional establecer restricciones a los venezolanos por naturalización para ello. Por tanto, ninguna ley puede hacerlo, y las que contienen tales discriminaciones son inconstitucionales. En esta materia, en realidad, sólo hay en la Constitución seis diferencias para el ejercicio de funciones públicas no electivas por sufragio, entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, la Constitución exige la condición de venezolanos por nacimiento sólo para el ejercicio de los siguientes seis cargos no electivos: Ministro (Art. 195); Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Art. 213); Contralor General de la República (Art. 237); Fiscal General de la República (Art. 219); Procurador General de la República (Art. 201) y Gobernador de Estado (Art. 21).

En materia de cargos electivos, es decir, del derecho pasivo al sufragio, la Constitución establece también restricciones entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, al prever expresamente que es necesaria la condición de venezolano por nacimiento, para ser electo Presidente de la República (Art. 182), Senador (Art. 149), Diputado al Congreso Nacional (Art. 152) y Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados (Art. 19).

Nada se establece, en cambio, en cuanto a restricciones por nacionalidad, para la elección de los representantes en el ámbito municipal, por lo que rige plenamente el artículo 112 de la Constitución, de manera que el legislador no podría establecer diferencias entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, por ejemplo, para las elecciones de Alcaldes y Concejales. Por ello,

la Ley Orgánica del Régimen Municipal se limita a exigir la condición de la "nacionalidad venezolana" para ser Concejal (Art. 47). Sin embargo, conforme al artículo 45 del propio texto constitucional "...gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los 7 años de edad y residan en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría". En estos casos, por supuesto, no tendrían vigencia las mencionadas discriminaciones constitucionales entre venezolanos por naturalización. En todo caso, la situación especial de estos venezolanos por naturalización que hayan ingresado al país antes de cumplir 7 años de edad, está regulada en una ley especial, la Ley sobre la condición jurídica de los venezolanos por naturalización que se encuentran en las condiciones previstas en el artículo 45 de la Constitución de la República, de septiembre de 1978.

c. La condición de seglar para el ejercicio del derecho

La Constitución establece, además, otras restricciones al derecho pasivo al sufragio, en casos específicos. Por ejemplo, para poder ser elegido Presidente de la República, se requiere ser de estado seglar (Art. 182). Esto configura una inhabilitación política, de orden constitucional, para los sacerdotes, de poder ser elegidos Presidentes de la República.

Esta misma restricción la establece la Constitución para poder ser nombrado Gobernador del Estado (Art. 21), Ministro (Art. 195) y Contralor General de la República (Art. 237).

d. Las condiciones para el ejercicio del derecho derivadas del ejercicio de funciones públicas

Además, la Constitución establece condiciones y restricciones al ejercicio del derecho pasivo al sufragio, derivadas del ejercicio de funciones públicas. Por ello, de acuerdo con el Artículo 9º de la Ley Orgánica del Sufragio, las condiciones para ser elegible Presidente de la República, Senador, Diputado al Congreso de la República y Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados, son las establecidas por la Constitución de la República.

En el caso de los Gobernadores de Estado, las condiciones de elegibilidad son las establecidas por la Constitución de la República y las que, con base a ella, establece la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado.

Las condiciones de elegibilidad de los Alcaldes, miembros de los Concejos Municipales y de las Juntas Parroquiales son las establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

a'. Las condiciones para la elegibilidad del Presidente de la República

Respecto a la elegibilidad del Presidente de la República, es necesario que éste sea venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar (Art. 182, Constitución).

Por otra parte "no podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad" (Art. 184 de la Constitución).

Asimismo, "tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección" (Art. 184 de la Constitución). Es de observar que para que se haga efectiva la restricción basta con que la persona "esté en ejercicio del cargo" en la época señalada, esté o no investido propiamente de dicho cargo.

Por último, la propia Constitución, en su artículo 185, establece una última restricción al señalar, que "quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato". Es de destacar que esta restricción se aplica para el momento del ejercicio del cargo y no para el momento en el cual se pueda postular o elegir a un candidato.

Estas condiciones para ser elegido Presidente de la República son las establecidas en la Constitución, por lo que no pueden ser ampliadas ni modificadas por el Legislador, ni siquiera con motivo del establecimiento de condiciones de postulación. Por ello, es absolutamente inconstitucional lo previsto en el Parágrafo Primero del Artículo 9º de la Ley Orgánica al disponer que:

"No podrán ser postulados al cargo de Presidente de la República quienes para el momento de la postulación no se hubiesen separado en forma absoluta de sus cargos, por lo menos, tres (3) meses antes de la fecha fijada para la celebración de elecciones".

Dice el parágrafo segundo del artículo 9 de la Ley Orgánica que: "El que aceptare después de postulado para una elección alguno de los cargos no exceptuados en el artículo 11 de esta Ley, renuncia implícitamente a la postulación y, en consecuencia, no podrá ser elegido".

En esos casos, la Constitución lo que exige es que el Gobernador electo y en ejercicio de su cargo, que pretenda ser elegido Presidente de la República lo que tiene es que no estar en ejercicio del cargo de Gobernador en el día de su postulación como candidato a la Presidencia o en cualquier momento entre esa fecha y la de la elección (Art. 184, Constitución) y ello no implica, en absoluto, separarse absolutamente del cargo de Gobernador (es decir, renunciar), como lo exige la Ley en forma evidentemente inconstitucional.

b'. Las condiciones de elegibilidad de Senadores o Diputados al Congreso Nacional y de Diputados a las Asambleas Legislativas

Respecto a la elegibilidad de Senadores y Diputados al Congreso Nacional, la Constitución exige que sean venezolanos por nacimiento (Arts. 149 y 152 de la Constitución). Sólo respecto a los Senadores se exige que sean mayores de treinta años (Art. 149 de la Constitución); y en cambio, respecto a los Diputados se exige la condición normal de la mayoría de edad (Arts. 112 y 152 de la Constitución y Art. 18 del Código Civil). Respecto a los Diputados a las Asambleas Legislativas, las condiciones de elegibilidad son las mismas previstas en la Constitución para los Diputados al Congreso (Art. 19, Constitución).

Pero además de estas restricciones generales, existen otra serie de restricciones particulares.

a". Restricciones respecto a altos funcionarios públicos nacionales

El artículo 140, ordinal 1º de la Constitución establece, que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados el Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos.

Es decir, los altos funcionarios públicos nacionales indicados no pueden ser elegidos Senadores o Diputados si no pierden su investidura de funcionarios por lo menos tres meses antes de la votación,

b". Restricciones respecto a altos funcionarios públicos estatales

El artículo 140, ordinal 2º, de la Constitución establece, que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados, los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales en los siguientes casos:

1. Si la representación corresponde a su jurisdicción, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos. Es decir, los altos funcionarios públicos estatales indicados no pueden ser elegidos Senadores o Diputados cuando la representación corresponda a su jurisdicción, si no pierden su investidura de funcionarios por lo menos tres meses antes de la votación.
2. Si la representación corresponde a otra jurisdicción, mientras ejerzan el cargo. Es decir, los altos funcionarios públicos estatales indicados pueden ser elegidos Senadores o Diputados en otra jurisdicción distinta a aquella donde actúan, siempre y cuando para el momento de la votación no estén en el ejercicio de su cargo sin necesidad de que pierdan su investidura de funcionario. La restricción constitucional se refiere al ejercicio del cargo y no a la investidura del funcionario. Por ello la Ley Orgánica del Sufragio

establece en su artículo 10, que “los Gobernadores y los Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, para ser electos en una jurisdicción distinta a aquella donde actúen, deberán haber cesado en el ejercicio del cargo para la fecha en que se realicen las elecciones”.

Por otra parte, en esta materia, el Artículo 10 de la Ley Orgánica establece lo siguiente:

“Son inelegibles para Senadores o Diputados al Congreso y para Diputados a las Asambleas Legislativas, los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales la República, los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales o las municipalidades tengan una participación decisiva, y, en todo caso, cuando esté representada por más del cincuenta por ciento (50%) del capital social de las mismas, siempre que la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico o de representación legislativa o municipal. Los Gobernadores y los Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales, para ser electos en una jurisdicción distinta a aquella donde actúen, deberán haber cesado en el ejercicio del cargo para la fecha en que se realicen las elecciones”.

Esta norma, en cuanto a los Gobernadores podría entenderse que modifica el Artículo 140, Ordinal 2º de la Constitución que exige que si la representación corresponde a una jurisdicción distinta a aquella en la cual actúan, los Gobernadores deben separarse del ejercicio de su cargo para el momento de la elección. La Ley, en el artículo 10, habla de haber “cesado” en el ejercicio del cargo, lo cual si se interpreta como separación absoluta del cargo, excedería de lo previsto en la Constitución y sería inconstitucional.

Ahora bien, independientemente de las condiciones de elegibilidad, la Ley regula las condiciones de postulación, lo cual es perfectamente admisible, siempre que no afecten aquéllas. Así, el artículo 12 de la Ley Orgánica prescribe que no pueden ser postulados para Senadores, para Diputados al Congreso de la República o a las Asambleas Legislativas:

1º El Presidente de la República, los Ministros, el Presidente y el Secretario del Consejo Supremo Electoral, y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos, si no se hubiesen separado en forma absoluta de sus cargos tres (3) meses antes de la fecha fijada para la celebración de las elecciones;

2º Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, del Distrito Federal, y los Alcaldes, si la representación corresponde a la jurisdicción en la cual actúan y no se hubiesen separado en forma absoluta de sus cargos, por lo menos, tres (3) meses antes de la fecha fijada para la celebración de las elecciones; y

3º Los funcionarios o empleados públicos nacionales, estatales, municipales, de los Institutos Autónomos y los empleados de Empresas en las cuales el Estado tenga una participación decisiva conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Ley, que se desempeñan en cargos de Dirección Ejecutiva de las personas públicas territoriales o de los entes a los que se refiere este artículo, si para el momento de la postulación estuvieren en ejercicio de sus funciones, salvo que se trate de cargos accidentales, asistenciales, electorales, docentes, académicos o de representación legislativa municipal.

Dice el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley Orgánica que:

“El que aceptare después de postulado para una elección algunos de los cargos no exceptuados en el artículo 11 de esta Ley, renuncia implícitamente a la postulación y, en consecuencia, no podrá ser elegido”.

En todo caso, a los efectos del Ordinal 3º del mismo artículo 11 de la Ley, se consideran cargos de Dirección los siguientes: Director General, Director Sectorial, Director, Jefe de División, Vicepresidente, Gerente y demás empleados de órganos equivalentes en la Administración Central, Descentralizada, de los Estados, de los Municipios y de las Empresas Públicas Nacionales, Estadales y Municipales.

A los efectos de las excepciones previstas en los artículos 10, 11 y 12 de la Ley, conforme lo precisa el artículo 13:

1º Se consideran cargos accidentales, aquellos desempeñados en forma casual o eventual;

2º Se consideran cargos electorales, aquellos desempeñados en los organismos electorales;

3º Se consideran cargos asistenciales, aquellos relacionados con las actividades de salud pública o asistencia social, siempre que no impliquen o conlleven labores de Dirección;

4º Se consideran cargos docentes, los clasificados como tales por las leyes en materia educativa y los reglamentos de éstas así como los cargos de Supervisor Educativo;

5º Se consideran cargos académicos, aquellos desempeñados en alguna de las academias nacionales por individuos de número o los de Rector, Vicerrector, Secretario, Decano o Director de Escuela o Instituto equivalente tanto de las universidades como de los institutos de nivel universitario;

6º Se consideran cargos de representación legislativa, los de Senadores o Diputados al Congreso de la República o el de Diputados a las Asambleas Legislativas;

También se incluyen dentro de estos cargos los de Secretario del Senado y de la Cámara de Diputados; y

7º Se consideran cargos de representación municipal, el de Concejal y de miembro de las Juntas Parroquiales.

Ahora bien, en relación a estas normas que establecen condiciones de postulación, debe precisarse que ello es admisible a nivel del

legislador, siempre que las mismas no restrinjan, así sea indirectamente, las condiciones de elegibilidad y por tanto impliquen modificación de lo establecido en el artículo 140 de la Constitución. De lo contrario, las normas serían inconstitucionales, como sucede con lo prescrito en el ordinal 2º del artículo 11 en relación a los Alcaldes. Estos no están enumerados en el ordinal 2º del artículo 140 de la Constitución, por lo que se les aplica el ordinal 3º del artículo 140, es decir, basta que estén separados del ejercicio de sus cargos para el momento de la elección, lo que no implica separación con anterioridad y muchos menos separación absoluta con tres meses de antelación a la elección.

c". Restricciones a otros funcionarios públicos

El ordinal 3º del mismo artículo 140 de la Constitución, establece que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales de Institutos Autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción donde actúan. Es decir, la norma constitucional se refiere a la investidura del funcionario, por lo que una persona cuando tenga el estatus de funcionario público, no puede ser elegida Senador o Diputado si la elección tiene lugar en la jurisdicción donde actúa. La Ley Orgánica del Sufragio, en su artículo 10, aclara que debe entenderse por Empresas aquellas en las cuales el Estado tenga una participación decisiva, comprendiendo las "empresas en las cuales la República, los Estados, y Distrito Federal, los Territorios Federales o las Municipalidades tengan una participación decisiva, y en todo caso, cuando esté representado por más del 50 por ciento del capital social de las mismas".

La norma constitucional conlleva dos excepciones: en primer lugar, podrán ser elegidos Senadores o Diputados los funcionarios públicos indicados, siempre y cuando la elección tenga lugar en una jurisdicción distinta a aquella en la cual actúen. En este caso, los funcionarios pueden conservar su investidura, y pueden conservarla aun para el momento de la votación.

En segundo lugar, también podrán ser elegidos Senadores o Diputados los funcionarios públicos cuyos cargos sean considerados como accidentales, electorales, asistenciales, docentes o académicos, o de representación legislativa o municipal, se realice o no la elección en la jurisdicción donde actúen. En este caso los funcionarios pueden conservar su investidura aun para el momento de la votación. Esto lo ratifica el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sufragio.

Debe señalarse que, al exigir el ordinal 3º del artículo 11 de la Ley que los funcionarios públicos en general, para poderse postular para Senadores o Diputados deben separarse del ejercicio de sus cargos para el momento de la postulación y no de la elección, se excede a lo regulado en el artículo 140, ordinal 3º de la Constitución

que lo único que exige es la separación del ejercicio del lapso para el momento de la elección.

c'. Las condiciones de elegibilidad para Gobernadores y Alcaldes

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, para ser Gobernador se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de 30 años y de estado seglar. La Constitución remitió a la Ley para establecer la forma de elección de los Gobernadores, y en tal sentido la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado de 1989 precisó que pueden ser postulados para el cargo de Gobernador de Estado los electores que sean venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y de estado seglar (Art. 6).

La Ley establece expresamente la posibilidad de reelección inmediata de los Gobernadores, al prescribir que "los Gobernadores de Estado electos, que hayan ejercido el cargo por un período legal o por más de la mitad del mismo, conforme a lo dispuesto en esta Ley, podrán ser reelegidos, en la misma jurisdicción, para el período inmediato siguiente, pero no podrán ser elegidos nuevamente, hasta después de transcurridos dos (2) períodos, contados a partir de la última elección" (Art. 7).

En cuanto a las causas de inelegibilidad, la Ley prescribe que salvo el caso de reelección, no puede ser electo Gobernador de Estado, quien para el momento de la postulación esté en ejercicio del cargo (Art. 8).

La Ley establece, además, condiciones de postulación al excluir la posibilidad de ser postulado para Gobernador respecto de quien haya ejercido la Gobernación durante más de 100 días en el último año del período legal (Art. 8). Tampoco pueden ser postulados para Gobernadores, quienes estén en ejercicio interino del cargo en caso de falta absoluta del Gobernador (Arts. 17 y 21, último aparte). Habiéndose regulado expresamente la reelección de los Gobernadores no se entiende la lógica de estas limitaciones.

Tampoco puede ser postulado Gobernador de Estado quien esté en ejercicio de un cargo público nacional, estatal o municipal, en Institutos Autónomos o en alguna empresa en la cual un ente público tenga una participación decisiva, para el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección. Los postulados deben separarse de sus cargos en forma absoluta, por lo menos tres (3) meses antes de la fecha fijada para la celebración de las elecciones. Sin embargo, se exceptúa a quienes se desempeñen en cargos asistenciales, docentes, electorales, accidentales y académicos y quienes ejerzan funciones de representación legislativa o municipal (Art. 8).

En cuanto a los Alcaldes, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 52 establece que estos deben ser venezolanos, con no menos de tres años de residencia en el Municipio según sea el caso, inmediatamente a su postulación; gozar de sus derechos civi-

les y políticos, estar inscritos en el Registro Electoral Permanente de la entidad, y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa prevista en la Ley Orgánica del Sufragio. En cuanto a la residencia, como condición de postulación debe destacarse el artículo 248 de la Ley Orgánica establece la excepción en relación a las áreas metropolitanas, así:

Artículo 248. A los solos fines de las postulaciones de candidatos a Alcaldes, Concejales y miembros de las Juntas Parroquiales, en las áreas metropolitanas donde tengan jurisdicción dos (2) o más Concejos Municipales, se entiende como residencia, a los efectos de esta Ley y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cualquiera de los Municipios donde resida la persona, siempre y cuando se trate del área metropolitana. El Consejo Supremo Electoral, mediante resolución especial, determinará las áreas metropolitanas, de conformidad con lo que al respecto establezcan los entes públicos con competencia legal sobre la materia.

Por otra parte el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que el Alcalde puede ser reelecto en la misma jurisdicción, sólo para el período inmediato siguiente, y que en este caso no podrá ser elegido nuevamente hasta después de transcurridos dos períodos.

Ahora bien, en cuanto a la elección de Gobernadores o Alcaldes, el artículo 12 de la Ley Orgánica establece que no podrán ser postulados para los cargos de Gobernador o Alcalde, los empleados o funcionarios públicos nacionales, estatales, municipales, de los Institutos Autónomos y de las Empresas en las cuales el Estado tenga una participación decisiva, y, en todo caso, cuando esté representado por más del cincuenta por ciento (50%) del capital social, cuando se trate de cargos de Dirección de los previstos en el ordinal 3º del artículo 11 de la Ley, si para el momento de la postulación estuvieren en ejercicio de sus funciones, salvo que se trate de cargos accidentales, asistenciales, electorales, docentes, académicos o de representación legislativa o municipal. La postulación se tendrá como no hecha si el postulado reasume el cargo en cualquier momento entre la fecha de la postulación y la elección.

Adicionalmente, el artículo 60 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que no pueden ser postulados para Alcaldes:

1. Quienes, por sí o por interpuesta persona, ejecuten un contrato o presten un servicio público por cuenta del Municipio o Distrito, según sea el caso, Fundación o Empresa en la cual la entidad municipal tenga alguna participación; así como quienes tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que tengan contratos con el Municipio o Distrito aun cuando traspasen sus derechos a terceras personas; y
2. Los deudores morosos de tales entidades que no hubieren pagado totalmente sus obligaciones.

e. *Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de las relaciones de parentesco*

Por relaciones de parentesco, la Constitución, en su artículo 184, restringe el derecho pasivo al sufragio para ser electo Presidente de la República, a los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección o de quien haya estado en ejercicio de la Presidencia durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior.

f. *Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de inhabilitación política con motivo de condenas penales*

Hemos señalado que de acuerdo al artículo 112, para ser elegible es necesario, ante todo, ser elector, y para ello, entre otros aspectos, es necesario estar en pleno goce de los derechos políticos. Por tanto, quienes por ley o por decisión judicial hayan sido declarados inhabilitados políticamente no pueden ser elegidos. En general, la declaración de inhabilitación política, o estaba en la ley (por ejemplo, respecto de los militares) o era una pena accesoria a la pena principal de prisión o presidio, cuya duración, por supuesto, era por el tiempo de la pena principal, la cual, como se sabe, en ningún caso puede ser mayor de 30 años, en virtud de la garantía constitucional de que nadie puede ser condenado a penas perpetuas.

La única restricción a estos principios podía sólo ser establecida por la Constitución, y como el texto de 1961 nada establecía, en 1973 se sancionó la Enmienda N° 1 de la Constitución, cuyo artículo 1° previó la siguiente Enmienda al texto fundamental, que restringe el derecho pasivo al sufragio: "No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas".

Se configura, así, una inhabilitación política permanente para quienes resulten condenados penalmente en la forma mencionada, para ejercer el derecho pasivo al sufragio sólo en cuanto a la elección de Presidente de la República, de Senador o de Diputado al Congreso. No se aplica la restricción, por supuesto, para las elecciones municipales, aun cuando sí rige para ser electo Diputado a las Asambleas Legislativas, quienes deben reunir las mismas condiciones que los Diputados al Congreso (Art. 19).

En todo caso, para que la restricción se aplique, la condena penal específica tiene que ser de presidio o prisión por un lapso superior a tres años. Por lo que respecta, en los casos de delitos contra la cosa pública regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público con penas inferiores a tres años, no se aplicaría la restricción.

3. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Ahora bien, a efectos de ejercer el derecho activo y pasivo del sufragio, la Constitución establece un sistema electoral concreto que debemos analizar, y que se caracteriza por ser universal, libre, directo, secreto y garantizándose el principio de la representación proporcional. Ello se deduce del principio general previsto en el artículo 113 del texto fundamental, en el cual se establece que “la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías”.

A. La autonomía funcional de los órganos del sistema y la libertad y secreto del voto

Del artículo 113 de la Constitución, ante todo resultan, en realidad, dos principios constitucionales: por una parte, la libertad del voto y por la otra, el secreto del voto.

En cuanto a la libertad del voto, la Constitución la garantiza asegurando la independencia de los organismos electorales, los cuales conforme al mismo artículo 113, deben estar “integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política”.

Se establece, por tanto, el principio del pluralismo en la integración de los organismos electorales y se asegura, además, que “sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones”. Esta norma es la que permite considerar a los organismos electorales y, particularmente, al Consejo Supremo Electoral, como un órgano estatal con autonomía funcional, que no depende de los clásicos poderes del Estado: ni el Poder Judicial, ni el Poder Legislativo, ni el Poder Ejecutivo, teniendo además, potestad de autonormación y autonomía administrativa. En la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, además, se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio. En todo caso, es a través de los organismos electorales que los partidos políticos no sólo participan en la gestión del proceso electoral, sino en el control de las elecciones. Además, el mismo artículo 113 de la Constitución establece que los partidos políticos concurrentes en el proceso electoral “tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral”, con lo cual se consagra aún más esa libertad del voto; esta autonomía de los entes y el derecho a quienes participen de un régimen pluralista de vigilar el proceso electoral.

La norma del artículo 113 establece, además, como principio general, el secreto del voto, contrario a los sistemas públicos de votación.

B. La votación universal y directa

Ahora bien, además de la votación secreta, la Constitución establece el principio de la votación universal y directa como base del sistema electoral. En efecto, los artículos 183 y 187 que se refieren a la elección presidencial, establecen que la elección del Presidente de la República se hará por votación "universal y directa", en conformidad con la Ley.

En cuanto a la votación universal, ello significa que debe ser elector la universalidad de los ciudadanos a quienes se atribuye el ejercicio del derecho activo al sufragio, sin más restricciones que las que establece la Constitución: "Venezolanos, mayores de 18 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, sin discriminaciones de ningún tipo" (Art. 61).

En cuanto a la votación directa, con ello se quiere significar que no debe haber cuerpos intermedios o colegios electorales que se interpongan entre el elector y el elegido, sino que el elector debe votar directamente por el candidato de su predilección.

Este principio de la elección universal y directa está previsto en la Constitución, además, respecto de casi todos los cuerpos representativos. En efecto, de acuerdo al artículo 148, "para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal"; y de acuerdo al artículo 151, "para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa... los Diputados que determine la Ley según la base de población requerida".

En cuanto a los Diputados a las Asambleas Legislativas, el artículo 19 de la Constitución sólo exige que los Diputados a las mismas "serán elegidos por votación directa" no haciendo referencia al carácter universal: Ello permite, en efecto, que se establezcan restricciones por la residencia para permitir que ejerzan el derecho activo al sufragio, los electores residentes, por ejemplo, del Estado respectivo.

En materia de elecciones municipales, la Constitución no establece ninguna exigencia en cuanto al carácter directo y universal, por lo que en ellas, el legislador podría establecer un sistema de elección indirecta y restringido, por ejemplo, en relación a la residencia. Por ello, los artículos 52 y 56 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establecen que los Alcaldes y Concejales deben estar domiciliados en el Municipio, lo cual restringe la universalidad del sufragio; y el artículo 72 de la misma Ley establece una forma de elección indirecta de parte de los miembros de los Cabildos Metropolitanos en los Distritos Metropolitanos, que se integran, además de un Concejal de elección directa por cada cien mil (100.000) habitantes (y siempre por lo menos 3), por la representación de cada uno de los municipios que formen el Distrito, lo cual restringe el sufragio directo al convertirlo en indirecto.

C. La garantía del derecho de representación proporcional de las minorías y el sistema mayoritario

El artículo 113 de la Constitución exige que la legislación asegure, en general “el derecho de representación proporcional de las minorías”. Por supuesto, este es un derecho que debe garantizarse cuando se trate de elegir en una circunscripción más de un candidato para determinados cuerpos electorales.

Por ello, la Constitución, al establecer el principio de la elección de los Senadores en número de dos por cada entidad federal, agrega que se elegirán, también, “los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la Ley”.

En cuanto a la elección de los Diputados al Congreso, el artículo 151 establece que esa elección debe realizarse “con representación proporcional de las minorías”.

Además, en cuanto a la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, el artículo 19 establece que “el Poder Legislativo se ejerce en cada Estado por una Asamblea Legislativa cuyos miembros deberían reunir las mismas condiciones exigidas por esta Constitución para ser Diputado y serán elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la Ley”. Se requiere, por tanto, la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías.

Sin embargo, la Enmienda Constitucional N° 2 sancionada en marzo de 1983 permitió que para las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas, “también podrá acordarse un sistema electoral, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales” (Art. 1°).

En materia local o municipal, nada dice la Constitución respecto del sistema electoral, salvo los principios de libertad y secreto del voto y de que la organización municipal será democrática, propia del gobierno local. Sin embargo, en cuanto al sistema electoral, no se establece ni su universalidad ni su carácter directo. Por tanto, a nivel local, podrían establecerse elecciones indirectas y restringidas a los residentes. Nada se establece, además, respecto de la elección por el principio de la representación proporcional de las minorías, por lo que a nivel local no es principio constitucional, ni lo es el carácter colegiado de la autoridad municipal (Concejo), ni la elección de todos los concejales en un solo bloque. Por ello, siempre estuvimos que este principio no tenía vigencia constitucional respecto de los Municipios si se decidía elegir los concejales en forma uninominal, como se estableció en la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, o en la forma mixta (por listas y uninominal) que se reguló en la Ley Orgánica de 1995.

Sin embargo, para despejar toda duda, la Enmienda N° 2 a la Constitución, sancionada el 16 de marzo de 1983, estableció en su artículo 1° lo siguiente: “Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial

y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas”.

En todo caso, debe quedar claro que el principio de la representación proporcional debe garantizarse, siempre que se vayan a integrar cuerpos colegiados por listas. Por ello, si la elección es unipersonal, por ejemplo, respecto del Presidente de la República (Art. 183), de los Gobernadores de Estado (Art. 22), de Alcaldes y Concejales en los Municipios, el sistema electoral será mayoritario.

En particular, y en cuanto al Presidente de la República, dice la Constitución que será electo el candidato “que obtenga mayoría relativa de votos” (Art. 183), con lo que se establece un sistema de mayoría relativa.

En resumen, puede decirse que el sistema electoral venezolano se caracteriza por ser secreto, universal y directo. Además, de representación proporcional de las minorías si se trata de elegir por listas en circunscripciones plurinominales miembros de cuerpos colegiados, y mayoritario cuando se trate de elecciones unipersonales.

En la actualidad, la elección del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes es de carácter unipersonal, por mayoría relativa. En cuanto a las elecciones para los cuerpos deliberantes (Cámaras Legislativas Nacionales, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales), la elección sigue métodos distintos: los Senadores se eligen por listas cerradas y bloqueadas, con la aplicación del principio de representación proporcional (Sistema d'Hondt) en cada Estado y el Distrito Federal; los Diputados al Congreso Nacional y los Diputados a las Asambleas Legislativas se eligen, la mitad por el mismo sistema de representación proporcional antes indicado y la otra mitad en forma uninominal en Circuitos Electorales; los Concejales también mediante un sistema mixto: 1/3 por listas y 2/3 mediante el sistema uninominal en Circuitos Electorales, y los miembros de las Juntas Parroquiales mediante el sistema de representación proporcional por listas cerradas.

4. EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL

Ahora bien, este sistema de sufragio universal, directo y secreto y que otorga representación proporcional a las minorías, es fruto de una larga evolución que va de un sufragio limitado o restringido a un sufragio universal; de un sufragio indirecto a un sufragio directo; de un sufragio a veces público a un sufragio secreto; y de un sufragio mayoritario a un sufragio de representación proporcional de las minorías, con inclusión de casos de elección unipersonal. En estos cuatro puntos puede situarse la evolución del sistema electoral venezolano, los cuales analizaremos a continuación.

A. La universalización progresiva

El primero de los aspectos que marcan la evolución señalada, es el que va de un sufragio originalmente limitado, a un sufragio universal como el actualmente en vigor, es decir, que no está limitado por condiciones económicas o de fortuna o por aspectos particulares de la capacidad o situación física del elector. La universalidad del sufragio, que no admite restricciones por razones de sexo, fortuna o condición social, sin embargo, es sólo una realidad constitucional desde 1946.

En efecto, a pesar de que la elección para los miembros del Congreso que en 1811 aprobó la primera Constitución republicana de Venezuela, se realizó mediante sufragio universal, excluidos sólo los esclavos; el propio texto constitucional de 1811 estableció restricciones, particularmente de carácter económico en el ejercicio del sufragio, el cual se reservó a los varones (Arts. 26 a 30). Sólo fue a partir del a Constitución de 1957 cuando se eliminaron los requisitos económicos para tener la condición de elector (Art. 12), y sólo fue en el Estatuto Electoral de 1946 cuando se consagró en general, expresamente, el voto femenino, lo que recogió luego la Constitución de 1947.

Debe destacarse que para tener la condición de ciudadano y, por tanto, de elector, las Constituciones de 1819 a 1857 exigían saber leer y escribir, lo cual limitaba el sufragio de los analfabetos. Esta condición se eliminó en la Constitución de 1858 (Art. 11), llegando la Constitución de 1864 a limitar el sufragio sólo a menores de dieciocho años (Art. 16, Ord. 11), como consecuencia, ciertamente, del igualitarismo derivado de nuestras Guerras Federales. A esta sola restricción, la Constitución de 1893 agregó también, como restricción, la interdicción declarada por sentencia ejecutoria de los tribunales competentes (Art. 14, Ord. 11).

Esta situación permaneció regulada en igual forma en el texto constitucional de 1901, siendo la Constitución de 1904, la que por primera vez en la evolución constitucional venezolana, remitió a la ley la posibilidad de establecer restricciones al sufragio, cambiando la reserva constitucional existente hasta ese momento (Arts. 10 y 17, Ord. 11). Esta situación se mantuvo hasta el texto constitucional de 1925, el cual volvió a establecer reserva constitucional en las limitaciones al ejercicio del sufragio, otorgando la calidad de electores a los venezolanos mayores de veintiún años, que no estuvieren sujetos a interdicción ni a condena penal que conllevara la inhabilitación política, lo cual se mantuvo hasta la Constitución de 1931 (Art. 32, Ord. 12).

La Constitución de 1936 restringió aún más el derecho al sufragio. Lo atribuyó a "los venezolanos varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política" (Art. 32, Ord. 14). En esta forma, paradójicamente, la Constitución que

El segundo elemento de la evolución del sufragio es el del paso de un sufragio indirecto a uno directo, es decir, de un sistema electoral en el cual los electores no escogían directamente los gobernantes, sino a través de unos delegados que eran electores en segundo grado, a un sistema en el cual los electores escogen inmediata y directamente los gobernantes. En este aspecto, la evolución venezolana no fue constante, y para su análisis debe distinguirse la elección para Presidente de la República de la elección para las Asambleas de representantes.

a. *Elección Presidencial*

En las elecciones presidenciales, desde la Constitución de 1830 hasta la Constitución de 1858, el sistema electoral fue indirecto y la elección del Presidente de la República se realizó por Colegios Electorales o Asambleas Electorales, electos a su vez por sufragio restringido; y desde la Constitución de 1858 hasta la de 1874, la elección se realizó en forma directa por los electores, en sufragio fundamentalmente universal.

En la Constitución de 1881 se estableció de nuevo la elección indirecta del Presidente de la República, la cual se realizó por un Consejo Federal designado por el Congreso, regulación que permaneció en la Constitución de 1891. La Constitución de 1893 volvió a establecer el sistema electoral directo y secreto (Art. 63), lo cual se eliminó, de nuevo, en la Constitución de 1901, al establecer un sistema electoral indirecto para Presidente de la República con parse dictó a la caída del dictador Gómez, y que abrió la transición hacia el régimen democrático, estableció de nuevo la limitación al sufragio para los analfabetos, lo que había sido eliminado desde la Constitución de 1858, y consagró expresamente la exclusión del voto femenino, lo cual no estaba establecido expresamente en los textos constitucionales anteriores. Es de destacar que la no exclusión del voto femenino en los textos constitucionales posteriores a 1858, si bien no condujo a su admisión, al menos dio origen a que se discutiera su posibilidad. La Constitución de 1936, al contrario, lo excluyó expresamente.

Por otra parte, la edad electoral, que en 1864 había sido reducida a dieciocho años, en la Constitución de 1936, siguiendo la línea de las Constituciones posteriores a 1925, se elevó a veintiún años.

Con posterioridad a la Constitución de 1947, la universalización del sufragio se produjo en Venezuela en los términos antes señalados, permitiéndose inclusive la participación de los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que tengan más de diez años en calidad de residentes en el país, así como uno de residencia en el Municipio de que se trate (Art. 11 de la Constitución de 1961).

B. El sufragio directo

ticipación de los Concejos Municipales (Art. 82). A partir de este texto constitucional y hasta la Constitución de 1945, el sistema electoral para elegir Presidente continuó siendo indirecto, efectuándose la elección por el Congreso o por un Cuerpo Electoral designado por éste.

La Constitución de 1947 volvió a establecer la elección del Presidente de la República en forma directa y secreta y, como se vio, mediante sufragio universal, lo cual permaneció en la Constitución de 1953, estableciendo la Constitución vigente de 1961 que la elección del Presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta (Arts. 113 y 183), disposición que ha regido las elecciones posteriores a 1958.

b. *Elección de las Asambleas Representativas*

En cuanto a las elecciones para las Asambleas representativas, puede decirse que la elección de Senadores al Congreso Nacional, en toda nuestra evolución constitucional, con excepción de las Constituciones de 1947 (Art. 154), y la actual de 1961 (Art. 148), siempre fue indirecta, realizándose la elección, generalmente por las Asambleas Legislativas de los Estados Federados por el Congreso Constituyente o por los Colegios Electorales Provinciales. Actualmente, para formar el Senado se eligen por votación universal, directa y secreta dos senadores por cada Estado Federado y dos por el Distrito Federal.

En cuanto a la elección de Diputados al Congreso Nacional, la elección indirecta no ha sido una norma tan absoluta como en el supuesto de los Senadores. En efecto, desde la Constitución de 1811 hasta la Constitución de 1830, la elección de Diputados al Congreso Nacional se realizó mediante el sistema indirecto.

A partir de la Constitución de 1859 hasta la vigente de 1961, puede decirse que la elección de Diputados al Congreso ha sido siempre una elección directa, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que estableció una elección indirecta de los Diputados al Congreso Nacional por las Municipalidades de cada Estado Federado (Art. 55). Debe también destacarse lo paradójico que resulta esta limitación al ejercicio directo del sufragio, en el régimen de transición de la dictadura de Gómez al régimen democrático posterior.

En la actualidad, en todo caso, la elección de Diputados al Congreso Nacional se realiza también por votación universal, directa y secreta con representación proporcional, en forma mixta con el sistema uninominal en el número que determina la Ley Orgánica del Sufragio según la base de población requerida, que la Constitución prohíbe que exceda, para un Diputado, del uno por ciento de la población total del país (Art. 151).

C. El sufragio secreto

El tercer elemento de la evolución del sistema electoral venezolano está marcado por la transición del sufragio público al sufragio secreto que existe en la actualidad. En efecto, en las primeras Constituciones de la República de 1811 y 1830, el sistema de voto público fue exigido, y es aquí, también, que la Constitución de 1857 establece el gran cambio al prever la garantía del sufragio secreto, lo cual perduró hasta 1874. La Constitución de ese año volvió a establecer el sufragio público, lo cual fue cambiado de nuevo por la Constitución de 1893 al exigir, como todas las posteriores, el sufragio secreto, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que no estableció nada al respecto.

La Constitución vigente de 1961, con carácter general, estableció que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto" (Art. 118), la cual se aplica a todas las elecciones, tanto para representantes en los órganos nacionales como en los estatales y municipales.

D. El sistema electoral minoritario, la representación proporcional y el sistema mayoritario

El cuarto elemento que caracteriza la evolución constitucional venezolana del sistema electoral, es el que marca la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario, y recientemente, con inclusión de aspectos mayoritarios (uninominalidad). Paradójicamente, los tres elementos evolutivos anteriores configuran un proceso de "democratización" del sufragio al hacerlo universal, directo y secreto; sin embargo, el cuarto elemento siguió una dirección inversa: dificultar la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. En efecto, la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario debe analizarse distinguiendo las elecciones para Presidente de la República de aquellas destinadas a elegir los miembros de las Asambleas representativas.

a. Elección presidencial, de Gobernadores y Alcaldes

En la elección del Presidente de la República, la evolución ha marcado una transición de un sistema electoral de mayoría calificada a un sistema de mayoría relativa. En efecto, las Constituciones de 1811 y 1857 exigieron una mayoría de las dos terceras partes de la votación para la elección presidencial, previendo la Constitución de 1857, por ejemplo, el recurso a una segunda votación entre los dos candidatos que hubieran sacado mayor número de votos, cuando ninguno hubiere obtenido la mayoría calificada (Art. 59).

La exigencia de la obtención de las dos terceras partes de la votación para la elección del Presidente fue modificada por la Cons-

titución de 1858, la cual exigió la mayoría absoluta, exigencia que permaneció en el texto constitucional hasta la Constitución de 1922. Las Constituciones posteriores a la dictadura gomecista no consagraron proporción determinada para la elección presidencial, la cual era regida en todo caso por los deseos del dictador; y, paradójicamente, la Constitución de transición de 1936, siguió el ejemplo de las Constituciones que la precedieron, no estableciendo porcentaje alguno para la elección presidencial.

A partir de la Constitución de 1947, hasta la actual, se consagra expresamente la elección directa del Presidente de la República, por mayoría relativa de votos, es decir, es electo el candidato que obtenga el mayor número de votos.

A partir de 1989, la elección de los Gobernadores de los Estados Federados y de los Alcaldes, se ha realizado conforme al mismo principio de la mayoría relativa, tal como lo regulan la Ley sobre Elecciones y Remoción de Gobernadores de Estado de 1989 (Art. 11) y la Ley Orgánica del Sufragio (Art. 145), respectivamente.

b. *Elección de las Asambleas Representativas hasta 1989*

En el campo de la elección de representantes, la evolución se caracteriza hasta 1989, por la transición del sistema de escrutinio mayoritario al sistema de representación proporcional. En efecto, el sistema de escrutinio mayoritario para la elección de Senadores y Diputados fue el único conocido en Venezuela hasta 1945, cuando el Estatuto Electoral dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en ese año, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, previó por primera vez en nuestra historia constitucional el sistema electoral de representación proporcional. Este sistema, posteriormente consagrado en la Constitución de 1947 (Art. 83), es el vigente en la actualidad. En diversos artículos, la Constitución vigente consagra expresamente el sistema de la representación proporcional de las minorías: artículo 19, para la elección de Diputados a las Asambleas Legislativas; artículo 148, para la elección de Senadores; y artículo 151, para la elección de Diputados al Congreso. Además, el artículo 113, de carácter general, agrega que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías". Debe destacarse que quizás fue consagrado en 1947 y posiblemente tuvo razón de ser en los primeros años de 1960, dada la situación, en ambas fechas, de transición hacia el régimen democrático, con el objeto de que ningún partido dominara en forma absoluta las Cámaras Legislativas. Las sucesivas dictaduras de principios de siglo hasta 1936 y de la década de los cincuenta, parecen haber producido esta reacción contra el absolutismo.

Como resultado de esta evolución, hasta 1989, el sistema electoral venezolano era universal, directo y secreto y de escrutinio minoritario, con la exigencia de sólo una mayoría relativa (simple mayoría) para elegir Presidente de la República, y de la aplicación

del principio de la representación proporcional de las minorías para la elección de los miembros de las Cámaras Legislativas, mediante listas bloqueadas, en 23 circunscripciones electorales (equivalentes a los veinte Estados que habían, los dos Territorios Federales y el Distrito Federal), con población variable, pero muy densa en algunas.

c. *Elección de las Asambleas Representativas a partir de 1989*

En el año 1989, la presión de la sociedad civil por la reforma electoral y el fenómeno abstencionista en las elecciones municipales que en 1979 había alcanzado 27,13% y en 1984 un porcentaje del 40,75%, provocó que las Cámaras Legislativas comenzaran a introducir reformas en el sistema electoral, para incorporar elementos de elección mayoritaria por la vía de la uninominalidad.

Así la Ley Orgánica del Sufragio de 1989, estableció para la elección de los Concejales, un sistema de votación por listas pero de carácter nominal, es decir, por listas abiertas y no bloqueadas, pudiendo el elector votar nominalmente hasta por un máximo número de candidatos igual o menor a los candidatos que se eligieron como principales en el Municipio (Art. 161). Posteriormente, en la Ley Orgánica del Sufragio de 1992, para las elecciones municipales de ese año, se estableció para la elección de concejales un sistema de elección mediante una combinación del sistema electoral uninominal con el sistema electoral de representación proporcional (Art. 153), de manera que los $\frac{2}{3}$ de los Concejales se eligieron por vía uninominal y $\frac{1}{3}$ por el sistema de listas cerradas y bloqueadas (Art. 154).

La reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, modificó de nuevo el sistema electoral, incorporando nuevos elementos de uninominalidad así:

En cuanto a la elección de los Diputados al Congreso Nacional y a las Asambleas Legislativas, el artículo 3º de la Ley Orgánica del Sufragio estableció el sistema proporcional personalizado, estructurado según el sistema de representación proporcional, pero combinado con el principio de la elección uninominal en Circuitos Electorales. En esta forma, en cada Estado y en el Distrito Federal, la mitad de los Diputados se elige por el sistema de listas cerradas y bloqueadas y la otra mitad se elige uninominalmente en Circuitos Electorales (Art. 3).

En cuanto a la elección municipal, en la reforma de 1993 se estableció un sistema completamente uninominal para la elección de concejales y un sistema de representación proporcional, con voto nominal y listas abiertas para la elección de Juntas Parroquiales (Art. 150). Dicho sistema, sin embargo, no llegó a aplicarse, pues en la reforma de 1995 se retrocedió en los elementos uninominales de la elección local, estableciéndose, en cuanto a la elección municipal, la de los Concejales conforme a un sistema uninominal con representación proporcional (Art. 150), y la de los miembros de las Juntas Parro-

quiales, por el sistema de representación proporcional (plurinomial) mediante el sistema de listas cerradas (Art. 150 Ley Orgánica del Sufragio).

5. APLICACION DEL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL (1947-1993)

Ahora bien, la aplicación de nuestro sistema electoral en los procesos electorales de mitad de la década de los cuarenta y posteriormente, en los realizados a partir de 1958, evidencia tres etapas muy claras: una primera etapa, hasta 1973, en la cual la lógica del sistema minoritario⁵⁴ funcionó cabalmente conduciendo a que los gobiernos electos, a medida que el sistema se aplicó, fueran electos con cada vez menos respaldo popular, y que la integración de las Asambleas Representativas diera lugar a una progresiva atomización de las fuerzas políticas en ellas representadas⁵⁵; una segunda etapa en las elecciones a partir de 1973 hasta 1988, en las cuales debido a la pronunciada polarización, se distorsionó la lógica minoritaria del sistema, y se formaron gobiernos con mayoría en las Cámaras Legislativas; y una tercera etapa, a partir de 1993, donde puede decirse que se volvió a la lógica de los efectos atomizadores del sistema.

En todo caso, la aplicación del sistema electoral ha tenido efectos distintos en la elección presidencial y en las de las Asambleas Representativas.

A. Efectos en las elecciones presidenciales

En efecto, en cuanto a la elección presidencial, las cifras electorales demostraron hasta la elección de 1968, una pérdida progresiva de respaldo popular al Presidente electo y una difusión también progresiva de la votación entre los diversos candidatos. El sistema minoritario de elección presidencial, o de mayoría relativa o simple mayoría, en realidad condujo a la elección de Presidentes con respaldo minoritario en lugar de un respaldo mayoritario. La polarización política que se acentuó desde 1973, en cambio, la condujo incluso, a la elección presidencial con mayoría absoluta de votos como sucedió en 1983. En 1993 se volvió a la elección por voto minoritario.

Si se compara el número de votos y los porcentajes en la votación que obtuvieron los sucesivos Presidentes de Venezuela, resulta que en cuatro elecciones (1947-1968) se produjo un descenso de un 74,47 por ciento en 1947 a 23,13 por ciento en 1968. En las elecciones de 1973, 1978, 1983 y 1988 la polarización política en la votación modificó la línea porcentual lógica decreciente, habiendo obtenido el

54. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, capítulos 8 y 11.

55. En general, sobre los efectos del sistema electoral de representación proporcional y el análisis de las elecciones venezolanas desde 1956 a 1973, véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma*, cit., capítulo 8 y ss.

candidato triunfador el 48,77, el 46,65, el 56,74 y el 52,9 por ciento de la votación, respectivamente. En la elección de 1993, en cambio, se eligió al Presidente de la República con una votación del 30,46%. Los votos y porcentajes obtenidos en el período 1947-1993 fueron los siguientes:

VOTACION PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ⁵⁶
(Años: 1947 - 1993)

(Número de votos y porcentaje en relación al total de votos válidos emitidos)

<i>Presidente</i> ⁵⁷	<i>Año</i>	<i>Nº de votos</i>	<i>%</i>
Rómulo Gallegos	1947	871.725	74,47
Rómulo Betancourt	1958	1.284.092	49,18
Raúl Leoni	1963	957.699	32,80
Rafael Caldera	1968	1.075.375	29,13
Carlos Andrés Pérez	1973	2.122.427	48,77
Luis Herrera Campíns	1978	2.487.318	46,65
Jaime Lusinchi	1983	3.770.647	46,65
Carlos Andrés Pérez	1988	3.868.061	52,90
Rafael Caldera R.	1993	1.710.722	30,46

Ahora bien, en cuanto al número de candidatos presidenciales y de partidos políticos participantes en el proceso electoral, se evidenció un aumento considerable y constante, así: tres candidatos presidenciales y cinco partidos participantes en 1947; tres candidatos y ocho partidos en 1958; siete candidatos y once partidos en 1963; seis candidatos y dieciséis partidos en 1968; doce candidatos presidenciales y veinte partidos políticos nacionales en 1973; diez candidatos presidenciales y diecinueve partidos políticos nacionales en 1978; doce candidatos presidenciales y veintitrés partidos políticos nacionales en 1983; 24 candidatos presidenciales y 34 partidos políticos nacionales en 1988; y 18 candidatos presidenciales y 39 partidos políticos nacionales en 1993.

Por otra parte, la diferencia porcentual de votos entre el candidato electo como Presidente de la República y el que obtuvo la se-

56. Los datos han sido tomados de Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; C.S.E., *Memoria y Cuenta*, Caracas, 1969; *El Nacional*, Caracas, 21 de diciembre de 1973, p. A-1; y Consejo Supremo Electoral, *Resultados de las votaciones efectuadas el 3 de diciembre de 1978*, pp. 3 y ss.; C.S.E. *Boletín de Totalización Central de Votos*, Elecciones Nacionales de 1983, *Gaceta Oficial* N° 32.874 de 14-12-83. *Boletín de Totalización Central de Votos*, Elecciones Nacionales de 1989. Elecciones 1993, Presidente de la República CSE, 1994.
57. Los Presidentes Rómulo Gallegos, Rómulo Betancourt, Raúl Leoni, Carlos Andrés Pérez y Jaime Lusinchi, fueron candidatos del Partido Acción Democrática (AD) Los Presidentes Rafael Caldera (1968) y Luis Herrera Campíns fueron candidatos del Partido Social Cristiano (COPEI) En 1993, el Presidente Rafael Caldera fue candidato del Partido Convergencia Nacional.

gunda mayor votación se redujo progresivamente hasta 1988. Así, del 52 por ciento del total de la votación en 1947, se pasó a sólo el 0,89 por ciento del total de la votación en 1968, al 12,03 por ciento en 1973, al 3,34 por ciento en 1978 hasta subir nuevamente, en 1983 al 22,39 por ciento y en 1988 al 22,90 por ciento.

Por otra parte, es conveniente señalar que el porcentaje de votos obtenidos por los dos primeros partidos en las elecciones presidenciales demostró, hasta 1968 un progresivo descenso, lo cual aumentó, por la polarización electoral a partir de 1973: 96,8% en 1947; 83,6 por ciento en 1958; 52,9 por ciento en 1963; 57,3 por ciento en 1968; 83,5 por ciento en 1973; 89,9 por ciento en 1978; 91,1 por ciento de los votos; y los partidos AD y COPEI que siempre obtuvieron vergencia que postuló al Presidente R. Caldera obtuvo el 17,03 por ciento de los votos; y los partidos AD y COPEI que siempre obtuvieron los dos primeros lugares en las anteriores elecciones, en 1993 obtuvieron el 23,23 por ciento y el 22,11 por ciento respectivamente; en total el 45,34 por ciento, provocando un decenso de casi un 50 por ciento del resultado de la elección de 1988.

Estas cifras demuestran, por lo que a la elección presidencial se refiere, y en las oportunidades en que la lógica del sistema minoritaria funcionó, hasta la elección de 1968⁵⁸ y luego en 1993, que hubo una pérdida progresiva de respaldo popular al candidato electo y una difusión también progresiva de la votación entre los diversos candidatos. El sistema minoritario de elección presidencial (o de mayoría relativa o simple mayoría), en realidad, al inicio y en 1993, implicó la elección de un Presidente con menos respaldo minoritario en lugar de con respaldo mayoritario hasta que se produjeron situaciones de polarización política, como fue el caso de la selección en 1958 y las realizadas entre 1973 y 1988.

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

(Años: 1947-1993)

Número de votos por candidatos y porcentajes en relación al total de votos válidos

<i>Candidatos</i>	<i>1947</i>	
Rómulo Gallegos	871.752	(74,47%)
Rafael Caldera	262.204	(22,40%)
Gustavo Machado	36.514	(3,12%)

58. Como se dijo, la polarización política de la votación en 1973, 1978, 1983 y 1988, entre los candidatos de los Partidos Acción Democrática (AD) y (COPEI), distorsionó la lógica de funcionamiento del sistema electoral minoritario, tal como también distorsionó en las elecciones chilenas en marzo de 1973, realizadas también bajo un sistema minoritario de representación proporcional, por la misma razón de polarización. Debe destacarse además, que la polarización política no sólo puede distorsionar la lógica minoritaria de los sistemas de representación proporcional, sino que también puede operar en sentido contrario con los sistemas electorales

<i>Candidatos</i>	<i>1958</i>	
Rómulo Betancourt	1.284.092	(49,18%)
Wolfgang Larrazábal	885.167	(34,59%)
Rafael Caldera	396.293	(16,19%)

<i>Candidatos</i>	<i>1968</i>	
Raúl Leoni	957.574	(32,80%)
Rafael Caldera	589.177	(20,18%)
Jóvito Villalba	551.266	(18,87%)
Arturo Uslar Pietri	469.366	(16,08%)
Wolfgang Larrazábal	275.325	(9,43%)
Raúl Ramos Giménez	66.880	(2,28%)
Germán Borregales	9.292	(0,31%)

<i>Candidatos</i>	<i>1968</i>	
Rafael Caldera	1.075.375	(29,13%)
Gonzalo Barrios	1.050.806	(28,24%)
M. A. Burelli R'vas	826.758	(22,22%)
Luis Beltrán Prieto	719.461	(19,46%)
Alejandro Hernández	27.336	(0,73%)
Germán Borregales	12.587	(0,34%)

<i>Candidatos</i>	<i>1973</i>	
Carlos Andrés Pérez	2.122.427	(48,77%)
Lorenzo Fernández	1.598.929	(36,79%)
J. A. Paz Galarraga	221.864	(5,09%)
José Vicente Rangel	183.513	(4,21%)
Jóvito Villalba	132.829	(3,05%)
M. A. Burelli Rivas	33.181	(0,76%)
Pedro Tinoco, h.	25.736	(0,59%)
M. García Villasmil	11.567	(0,26%)
Germán Borregales	9.396	(0,21%)
P. Segnini La Cruz	5.185	(0,14%)
R. Verde Rojas	4.169	(0,09%)
Alberto Solano	1.651	(0,03%)

mayoritarios, produciéndose la distorsión en sentido contrario, tal como sucedió en las elecciones francesas de marzo de 1973. En todos estos casos, una polarización política entre gobierno y oposición distorsiona momentáneamente la lógica de funcionamiento de cualquier sistema electoral, salvo que el fenómeno de polarización perdure, lo cual depende de la dinámica política concreta.

<i>Candidatos</i>	<i>1978</i>	
Luis Herrera Campíns	2.487.318	(46,65%)
Luis Piñerúa	2.309.577	(43,31%)
José Vicente Rangel	276.083	(5,18%)
Diego Arria	90.060	(1,68%)
Luis Beltrán Prieto	59.747	(1,12%)
Américo Martín	52.286	(0,98%)
Héctor Mujica	29.305	(0,55%)
Leonardo Montiel	13.918	(0,26%)
Alejandro Gómez S.	8.337	(0,16%)
Pablo Salas C.	6.081	(0,11%)

<i>Candidatos</i>	<i>1983</i>	
Jaime Lusinchí	3.770.647	(56,85%)
Rafael Caldera	2.292.637	(34,56%)
Teodoro Petkoff	276.263	(4,16%)
José Vicente Rangel	220.207	(3,32%)
Jorge Olavarría	32.048	(0,48%)
G. Pérez Hernández	19.282	(0,29%)
L. E. Rangel B.	8.719	(0,13%)
A. Velázquez	5.999	(0,09%)
Vinicio Romero	2.439	(0,03%)
Alberto Solano	1.640	(0,02%)
Juan Ibarra R.	1.382	(0,02%)
Adolfo Alcalá	1.111	(0,01%)

<i>Candidatos</i>	<i>1988</i>	
Carlos Andrés Pérez	3.868.843	(52,9%)
Eduardo Fernández	2.955.061	(40,3%)
Teodoro Petkoff	198.361	(2,7%)
Godofredo Marín	63.795	(0,9%)
Ismenia Villalba	61.732	(0,08%)
Edmundo Chirinos	58.733	(0,8%)
Vladimir Gessen	28.329	(0,4%)
Andrés Velásquez	26.870	(0,4%)
Gastón Guisandes	10.759	(0,2%)
Jorge Olavarría	10.209	(0,1%)
David Nieves	10.073	(0,1%)
Alberto Martini	5.802	(0,1%)
Luis Alfonso Godoy	2.642	(0,0%)
Luis Hernández	2.553	(0,0%)
Leopoldo Díaz	2.489	(0,0%)
Alejandro Peña	2.235	(0,0%)
Rómulo Abreu	1.507	(0,0%)

<i>Candidatos</i>	1988	
Herman Escarrá	1.452	(0,0%)
José Rojas Contreras	1.251	(0,0%)
Alberto Solano	769	(0,0%)
Napoleón Barrios	589	(0,0%)
Arévalo Tovar	408	(0,0%)
Rómulo Yordi	377	(0,0%)
Juan Pablo Bront	316	(0,0%)

<i>Candidatos</i>	1993	
Rafael Caldera	1.710.722	(30,46%)
Claudio Fermín	1.325.287	(23,60%)
Oswaldo Alvarez Paz	1.276.506	(22,73%)
Andrés Velásquez	1.232.653	(21,95%)
Modesto Rivero	20.814	(0,37%)
Nelson Ojeda Valenzuela	18.690	(0,33%)
Luis Alberto Machado	6.851	(0,12%)
Fernando Bianco	5.590	(0,10%)
José Antonio Cova	4.937	(0,09%)
Gabriel Puerta Aponte	3.746	(0,07%)
Rhona Ottolina	3.633	(0,06%)
Rómulo Abreu Duarte	1.554	(0,03%)
Jess Tang	1.251	(0,02%)
Blas García Núñez	1.198	(0,02%)
Juan Chacín	981	(0,02%)
Carmen de González	866	(0,02%)
Félix Díaz Ortega	780	(0,01%)
Temístocles Fernández	640	(0,01%)

FUENTE: Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; CSE. *Memoria y Cuenta*, Caracas, 1969; CSE. Informaciones en *El Nacional*, Caracas, 21 de diciembre de 1973, p. A1-; CSE. *Resultado de las votaciones efectuadas al 3 de Diciembre de 1978*, p. 3; CSE. *Boletín de Totalización Central de Votos*. Elecciones Nacionales de 1983; *Gaceta Oficial* N° 32.874 de 14-12-83; *Boletín de Totalización de Votos*. Elecciones Nacionales de 1988; *Elecciones 1993. Presidente de la República*, CSE, 1994.

En todo caso, puede decirse que la oposición política al Presidente electo es automáticamente posible hasta un porcentaje igual a la diferencia entre su votación y el total de votos, por lo que en el período 1969-1974, y a partir de 1994, teóricamente la oposición popular al Presidente de la República pudo haber sido del 70 por ciento de la población del país⁵⁹.

59. En base a esto, con razón ha señalado T. E. Carrillo Batalla, que el "error" del artículo 182 de la Constitución debe corregirse y establecerse la elección presidencial por mayoría absoluta. De lo contrario, seguiremos

Por supuesto que esta es una cifra teórica, pues la aplicación de las reglas del juego adoptadas en nuestro sistema de partidos, atenuaron este volumen porcentual de oposición posible. En todo caso, el sistema de mayoría relativa para la elección del Presidente de la República puede conllevar un debilitamiento *ab initio* de la posición del gobierno y del Presidente, sobre todo si a la elección presidencial minoritaria (simple mayoría) se acompaña una integración atomizada proporcional en el Congreso. Este fue el caso de Venezuela en los años sesenta y comienzos de los setenta. Por supuesto, estos problemas no se presentan en situaciones extremas de polarización, como sucedió en las elecciones de 1947, 1978, 1983 y 1988. Pero de nuevo ha sido el caso a partir de 1994.

B. Efectos en las elecciones parlamentarias

En cuanto a la elección de las Asambleas representativas, y en particular de las Cámaras Legislativas nacionales, la aplicación en Venezuela del sistema electoral minoritario de representación proporcional de las minorías produjo al inicio, hasta 1968, cuando la polarización no distorsionó el sistema, consecuencias dramáticas.

En efecto, por contraposición a los sistemas electorales mayoritarios, que en circunscripciones electorales de tamaño variable producen la elección de los representantes que hayan obtenido el mayor número de votos, sin consideración relativa al número de votos obtenidos por los demás candidatos; el sistema de representación proporcional de las minorías, también en forma variable según los mecanismos que se adopten, tiende a asignar representación a todos los grupos políticos que participen en una elección en circunscripciones electorales generalmente grandes. Diversos mecanismos se pueden adoptar para operar la representación proporcional⁶⁰ y, entre ellos, en Venezuela se adoptó tradicionalmente el llamado sistema d'Hondt —denominado así en honor de su creador en Bélgica—, con listas cerradas y bloqueadas, el cual, en cierta forma, es el que permite la mayor proporcionalidad en los resultados de una elección, debido a su aplicación inmediata; proporcionalidad que se perfecciona, aún más, mediante una segunda operación post-electoral que conlleva la asignación de los llamados “Senadores y Diputados adicionales”⁶¹.

viendo el contrasentido de un gobierno proclamado democrático por la Constitución, pero elevado a la cumbre del mando no por el voto mayoritario de la voluntad general como dijera Rousseau, “sino con los sufragios de una pequeña fracción del pueblo”. Véase *Historia crítica del concepto de la Democracia*, Tomo I, Caracas, 1973, p. 83.

60. Para un cuadro sobre los diversos sistemas electorales, véase *Parliaments and Electoral Systems. A World Handbook*, Institute of Electoral Research, London, 1962; y Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo*, Madrid, 1981.

61. A los cuales, en cierta forma, se asemejan los denominados “diputados de partido”, recientemente introducidos por el sistema mexicano, para atenuar su carácter mayoritario absoluto.

En efecto, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, hasta 1989, la representación proporcional en las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso, de Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y de miembros de los Concejos Municipales, operó mediante la adjudicación de las posiciones "por cociente"⁶². Este sistema de representación proporcional de las minorías, conforme al mecanismo ideado por d'Hondt y aplicado por primera vez a finales del siglo XIX en Europa continental, particularmente en Bélgica, fue el que rigió en Venezuela desde 1945 hasta 1993. La aplicación del sistema en el año 1946, cuando se estaba materialmente iniciando el juego democrático en Venezuela, no produjo los resultados que se observaron en las elecciones de la década de los sesenta, pues, los efectos negativos del mismo en cuanto al debilitamiento del poder, sólo se lograron cuando se aplicó en sucesivas elecciones y en circunscripciones en las cuales, por su densidad de población, se eligieron al menos más de cinco representantes.

El ejemplo venezolano en este campo también es dramático, si se comparan los resultados electorales desde 1945 a 1993 a nivel de la Cámara de Diputados del Congreso y particularmente entre 1958 y 1968. En efecto, el Partido Acción Democrática, en 1946, en una Asamblea Constituyente de 160 miembros, obtuvo 137 representantes; el mismo partido, después de haber sufrido tres serias divisiones alentadas, en nuestro criterio, por el mismo sistema electoral venezolano, en las elecciones de 1968, para una Cámara de Diputados compuesta por 214 miembros, sólo obtuvo 66 representantes. Por otra parte, en 1947, el partido de gobierno (AD) obtuvo una representación de 83 Diputados en una Cámara de 110 miembros, es decir, el 74,5 por ciento; en tanto que en 1968, el partido de gobierno (COPEI) obtuvo una representación teórica de 59 Diputados en una Cámara de 214 miembros, es decir, sólo el 27,5 por ciento⁶³. Sin embargo, en 1983 y 1988, después de un proceso electoral de una polarización extrema, casi similar a la de 1947, el mismo partido Acción Democrática obtuvo, respectivamente, 113 de los 200 dipu-

62. Para la adjudicación por cociente se procederá —establece la ley— de la siguiente manera: "Se anotará el total de votos válidos por cada lista y cada uno de los totales se dividirá entre uno, dos, tres cuatro y así igual al de los candidatos por elegir en la circunscripción. Se anotarán los cocientes así obtenidos por cada lista en columnas separadas y en orden decreciente, encabezadas por el total de votos de cada uno, o sea, el cociente de la división por uno. Se formará luego una columna final, colocando en ella en primer término el más elevado de entre todos los cocientes, en las diversas listas y, a continuación, en orden decreciente, los que le siguen en magnitud, cualquiera que sea la lista a que pertenezcan, hasta que hubiere en la columna tantos cocientes como candidatos deban ser elegidos. Al lado de cada cociente se indicará la lista que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista. Cuando resultaren iguales dos o más cocientes en concurrencia por el último puesto por proveer, se dará preferencia a aquella de las listas que haya obtenido el mayor número de votos y, en caso de empate, decidirá la suerte" (artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, de 13-8-77).

tados y 91 de 201 que conforman la Cámara, es decir, el 56,5 por ciento y 48,26 por ciento.

ELECCION DE DIPUTADOS POR PARTIDOS POLITICOS *

(Años 1946 - 1993)

1946			
Total	160**		(100 %)
AD	137		(85,6%)
COPEI	19		(11,8%)
URD	2		(1,2%)
PCV	2		(1,2%)
1947			
Total	110	(11)	(100 %)
AD	83		(75,4%)
COPEI	19	(4)	(17,2%)
URD	5	(4)	(4,5%)
PCV	3	(3)	(2,7%)
1958			
Total	133	(6)	(100 %)
AD	73		(54,9%)
COPEI	19	(4)	(14,2%)
URD	34		(25,5%)
PCV	7	(2)	(5,2%)

* Entre paréntesis se indican los Diputados electos en forma "Adicional", indirecta, por aplicación del cociente electoral nacional.

** Las cifras de 1946 corresponden a la Asamblea Constituyente.

63. Calificamos esta representación como "teórica", pues de los 59 diputados que el partido COPEI eligió en sus listas en las elecciones de 1968, 10 eran del grupo conocido como Movimiento Desarrollista, que dirigía el ex-Ministro de Hacienda Pedro Tinoco, hijo, de orientación conservadora, de derecha; seis, del grupo conocido como FIP, que dirigió el editor Miguel Ángel Capriles, posteriormente disuelto: dos eran del grupo conocido como MDI, en 1973 vinculado a los grupos perezjimenistas, y uno era del grupo conocido como "Partido Liberal"; a fines de su período constitucional, el Presidente Caldera sólo pudo contar con un *seguro* respaldo parlamentario de alrededor de 40 diputados, es decir, de sólo el 18,6% de la Cámara de Diputados.

1963

Total	179	(11)	(100 %)
AD	66		(36,8%)
COPEI	39		(21,7%)
URD	29	(2)	(16,2%)
FDP	16	(1)	(8,9%)
AD-OP (PRIN)	5	(4)	(2,7%)
IPFN (FND)	22	(2)	(12,8%)
MENI	1	(1)	(0,5%)
PSV	1	(1)	(0,5%)

1968

Total	214	(17)	(100 %)
AD	66		(30,8%)
COPEI	59		(27,5%)
URD	18	(1)	(8,4%)
UPA (PCV)	5	(3)	(2,3%)
FDP	10	(2)	(4,6%)
AD-OP (PRIN)	4	(4)	(1,8%)
IPFN (FND)	4	(3)	(1,8%)
PSV	1	(1)	(0,4%)
MEP	25	(1)	(11,5%)
CCN	21	(1)	(9,8%)
MAN	1	(1)	(0,4%)

1973

Total	200	(17)	(100 %)
AD	102		(51 %)
COPEI	64		(32 %)
URD	5	(2)	(2,5%)
PCV	2	(2)	(1 %)
MEP	8	(4)	(4 %)
CCN	7	(3)	(3,5%)
MAS	9	(3)	(4,5%)
MIR	1	(1)	(0,5%)
PNI	1	(1)	(0,5%)
OPINA	1	(1)	(0,5%)

1978

Total	199	(3)	(100 %)
AD	88		(44,2%)
COPEI	84		(44,2%)
URD	3		(1,5%)
PCV	1	(1)	(0,5%)
MEP	4		(2,1%)
MAS	11		(5,5%)
MIR	4		(2,0%)
CC	1		(0,5%)
MIN	1		(0,5%)
LS	1	(1)	(0,5%)
VUC	1	(1)	(0,5%)

1983

Total	200	(14)	(100 %)
AD	113		(56,5%)
COPEI	60		(30 %)
MAS	10		(5 %)
OPINA	3		(1,5%)
MEP	3	(3)	(1,5%)
URD	3	(3)	(1,5%)
PCV	3	(3)	(1,5%)
MIR	2	(2)	(1,0%)
NA	1	(1)	(0,5%)
MIN	1	(1)	(0,5%)
LS	1	(1)	(0,5%)

1988

Total	201	(19)	(100 %)
AD	97		(48,3%)
COPEI	67		(33,3%)
MAS-MIR	18	(5)	(8,9%)
NGD	6	(2)	(2,9%)
LCR	3	(2)	(1,4%)
MEP	2	(2)	(1,0%)
URD	2	(2)	(1,0%)
F1	2	(2)	(1,0%)
ORA	2	(2)	(1,0%)

1988		
OPINA	1	(1) (0,5%)
PCV	1	(1) (0,5%)

1993		
Total	201	(100 %)
AD	55	(27,41%)
COPEI	54	(26,81%)
LCR	40	(19,90%)
MAS	26	(12,44%)
CONVERGENCIA	24	(11,94%)

FUENTE: Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968, Consejo Supremo Electoral, *Memoria y Cuenta*, Caracas, 1969; *El Nacional*, 14 y 16 de diciembre de 1973 y 8 de febrero de 1974; Consejo Supremo Electoral, *Resultado de las votaciones efectuadas el 3 de diciembre de 1978*, Caracas; Consejo Supremo Electoral, *Boletín de Totalización Central de Votos*, Elecciones Nacionales de 1983, Caracas; CSE, División de Estadísticas, *Cuadro N° 6. Senadores y Diputados al Congreso Nacional en las elecciones efectuadas el 4-12-83*; y *Elecciones 1988, Cuadro de Senadores y Diputados*.

En las elecciones de 1993 se aplicó por primera vez el sistema electoral mixto que introdujo la Ley Orgánica del Sufragio de ese año para la elección de los diputados al Congreso Nacional, conforme al cual el 50% de los mismos se eligieron por listas y el 50% en forma uninominal por circuitos electorales. El resultado en las elecciones por listas fue el siguiente:

ELECCION DE SENADORES POR PARTIDOS POLITICOS *
(Años 1947 - 1983)

	1947	1958	1963
Total **	46 (4)	51 (9)	47 (5)
AD	38	32	22
COPEI	6 (2)	6 (3)	8
URD	1 (1)	11 (4)	7 (1)
PCV (UPA)	1 (1)	2 (2)	—
IPFN (FND)	—	—	5 (2)
FDP	—	—	4 (1)
AD-OP (PRIN)	—	—	1 (1)

	1968	1973	1978	1983	1988	1993
Total	52 (10)	47 (5)	44	44	46	52
AD	19	28	21	28	22	18
COPEI	16	13	21	14	20	15
URD	3 (2)	1	—	—	—	—
PCV (UPA)	1 (1)	—	—	—	—	—
IPFN (FND)	1 (1)	—	—	—	—	—
FDP	2 (2)	—	—	—	—	—
AD-OP (PRIN)	1 (1)	—	—	—	—	—
MEP	5	2 (2)	—	—	—	—
CCN	4 (3)	1 (1)	—	—	—	—
MAS (MIR)	—	2 (2)	2	2 (2)	3	—
NGD	—	—	—	—	1	—
LCR	—	—	—	—	—	9
Convergencia (MAS)	—	—	—	—	—	10

* Entre paréntesis se indican los diputados electos en forma "Adicional", indirecta, por la aplicación del cociente electoral nacional.

** A esta cifra deben agregarse los senadores vitalicios (ex-Presidentes Constitucionales), de acuerdo al artículo 145 de la Constitución.

FUENTE: Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; Consejo Supremo Electoral, *Memoria y Cuenta*, Caracas, 1969; *El Nacional*, Caracas, 14 de diciembre de 1973, p. C-15; CSE, División de Estadística, *Cuadro de Senadores y Diputados al Congreso Nacional electos en las elecciones del 4-12-83; y en la selecciones de 5-12-88. Elecciones 1993. Comportamiento Electoral votos partidos políticos (Congreso y Asambleas Legislativas*, Caracas, 1944.

En las elecciones de la década de los sesenta, la representación minoritaria, sin duda, fue el resultado real e incontestable de la aplicación sucesiva del principio de la representación proporcional de las minorías conforme al sistema d'Hondt, en circunscripciones electorales de amplia densidad demográfica, mediante listas bloqueadas y cerradas, en las cuales se elige un número considerable de representantes. La distorsión de la lógica del sistema, se produjo al inicio en 1946 con el 97% ⁶⁴ y posteriormente cuando se originó el fenómeno de polarización política como el observado en las elecciones de 1973 a 1988. En estas oportunidades, el porcentaje de representación en la Cámara de Diputados del partido de gobierno, aumentó considerablemente al concentrarse la votación, materialmente, en dos partidos: Acción Democrática y COPEI. La polarización político-electoral de 1973, no sólo elevó al 51 por ciento el porcentaje de respaldo en la Cámara de Diputados del Partido de Gobierno (AD), sino que también elevó el porcentaje de respaldo en la misma Cámara del principal partido de oposición (CO-

64. El porcentaje que se indica en 1946 es el correspondiente a la composición de la Asamblea Constituyente.

PEI) al 32 por ciento. En 1978 el respaldo del partido de gobierno (COPEI) fue de 42 por ciento y del partido de oposición (AD) llegó a un 44 por ciento; en 1984, el respaldo del gobierno (AD) en la Cámara de Diputados era del 56,5% el más elevado del período democrático, y el del partido de oposición (COPEI) bajó al 30 por ciento; y en 1988, el respaldo del partido de gobierno (AD) en la Cámara de Diputados fue de 48,26% y el del partido de oposición 33,33%. En 1993 se volvió a la lógica del sistema el respaldo de los partidos de Gobierno (Convergencia y MAS) en la Cámara de Diputados fué sólo del 23%.

Pero la proporcionalidad y el minoritarismo del sistema venezolano no se queda en la elección directa de los representantes, sino que también se evidencia en la adjudicación de los denominados Senadores y Diputados adicionales, a nivel nacional, atribuidos me, diante la aplicación del Cuociente Electoral Nacional, y mediante el cual las menores minorías también logran representación. Las bondades de la aplicación del Cuociente Electoral Nacional y la adjudicación post-electoral⁶⁵ de Senadores y Diputados a quienes no hayan obtenido en forma directa un número más o menos proporcional, son evidentes, conforme al objetivo del sistema electoral minoritario: mediante dicho mecanismo se le ha dado representación a las minorías⁶⁶.

Ahora bien, en relación a este sistema de representación proporcional, tal como E. Wolf lo señaló, el mismo ha cambiado totalmente el aspecto de las elecciones en Venezuela⁶⁷. Con anterioridad a 1947, la elección mayoritaria tradicional, dado que en nuestro país no existía realmente un régimen democrático, no era más que una pura y vana formalidad⁶⁸, empleada por la larga lista de caudillos y dictadores como fórmula para imponer su voluntad al país. La reacción contra el absolutismo, que no era producto de un sistema electoral determinado, y el rechazo a la dictadura mediante la apertura de un régimen democrático, produjo, sin embargo, los tradicionales juicios de valor sobre la "justicia" de los sistemas electorales, adoptándose el de la representación proporcional como el más

65. Conforme al artículo 18 de la ley, la adjudicación se realiza dentro de los dos meses siguientes a la votación.

66. Sin embargo, la figura de la adjudicación de representantes "adicionales" después de efectuada la votación, no es exclusiva de los sistemas minoritarios. También existe en algunos sistemas mayoritarios para atenuar sus injusticias. Tal fue el supuesto de México: frente a un tradicional sistema mayoritario de elección de representantes, en las reformas constitucionales de 1963 y 1972 se han admitido algunos elementos de representación minoritaria mediante los denominados "diputados de partido", por Constitución (Art. 54). De acuerdo a ella, todo partido político nacional, al obtener el 1,5% de la votación total del país en la elección respectiva, tiene derecho a que se le acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más, hasta 25 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

67. Véase E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, cit., p. 234.

68. La expresión es de E. Wolf, *idem*.

“justo” y rechazándose el sistema mayoritario que, según Duguit, “conduce a la opresión de una parte de la nación por la otra, so pretexto de contener esta última unos cuantos votos más que la primera”⁶⁹. Los juicios de valor —“más o menos justos”— de los sistemas electorales, si bien son tradicionales entre nuestros autores de Derecho Constitucional al insistir en la justicia de los sistemas de representación proporcional de las minorías⁷⁰, estimamos que hoy están realmente superados⁷¹. En nuestro criterio, o que debe privar al establecerse un sistema electoral, es la consideración, de que en una realidad política determinada contribuyan o no a la formación de un consenso político que permita gobernar.

6. LA APLICACION DEL SISTEMA ELECTORAL A NIVEL DE GOBERNADORES Y ALCALDES

Como se ha señalado, en 1989 con motivo de la promulgación de la Ley de elección y remoción de gobernadores de Estado y de la Ley de reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se estableció la elección directa de Gobernadores y Alcaldes.

El resultado de las elecciones de 1989 en cuanto a la elección de Gobernadores fue el siguiente:

Nombres	Entidades	Votos %	Abstención %
1. Guillermo Call	Monagas	58,05	47,16
2. José G. Montilla	Apure	56,55	53,51
3. Eduardo Morales	Sucre	55,27	57,78
4. Ovidio González	Anzoátegui	53,55	52,52
5. Modesto Freites	Guárico	52,24	54,94
6. Rafael Rosales Peña	Barinas	51,51	48,46
7. Aldo Cermeño	Falcón	50,62	45,45
8. Carlos Tablante	Aragua	50,51	50,89
9. Morell Rodríguez Avila	Nueva Esparta	49,02	42,95
10. Jesús Rondón Nucette	Mérida	48,35	49,61
11. José Mendoza Quijada	Trujillo	48,00	51,78
12. José Gerardo Lozada	Cojedes	47,56	45,03
13. Henrique Salas Römer	Carabobo	46,63	57,40

69. Cit. por E. Wolf, *op. cit.*, p. 225.

70. Véase E. Wolf, *op. cit.*, p. 266; Ambrosio Oropeza, *La Nueva Constitución Venezolana 1961*. Caracas, 1969, p. 325.

71. Para un análisis general sobre la justicia de los sistemas electorales con especial análisis de la representación proporcional, véase, F. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation, 1941*; E. Lakeman and J. D. Lambert, *Voting in Democracies: a study of Majority and Proportional Electoral Systems*, London, 1959.

<i>Nombres</i>	<i>Entidades</i>	<i>Votos %</i>	<i>Abstención %</i>
14. José Francisco Sandoval	Táchira	45,31	45,77
15. Nelson Suárez Montiel	Yaracuy	42,83	49,05
16. Arnaldo Arocha	M'randá	41,36	61,53
17. José Mariano Navarro	Lara	40,32	55,51
18. Andrés Velásquez	Bolívar	40,30	55,82
19. Oswaldo Alvarez Paz	Zulia	38,44	46,91
20. Elías D'Onghia	Portuguesa	38,40	52,28

En cuanto al voto para elección de los 20 Gobernadores en 1989, en relación a las cuatro más importantes fuerzas políticas, fue el siguiente:

AD y Alianzas: 11 Gobernadores	(55,0%)
COPEI y Alianzas: 7 Gobernadores	(35,0%)
MAS y Alianzas: 1 Gobernador	(5,0%)
LCR: 1 Gobernador	(5,0%)

En cuanto a la elección de los 269 Alcaldes electos en 1989, el voto en relación a las principales fuerzas públicas, fue el siguiente:

AD y Alianzas: 152 Alcaldes	(56,5%)
COPEI y Alianzas: 104 Alcaldes	(38,4%)
MAS y Alianzas: 9 Alcaldes	(3,3%)
LCR: 2 Alcaldes:	(0,7%)
Otros: 2 Alcaldes	(0,8%)

En las elecciones regionales y locales de 1992, el resultado en cuanto a la elección de Gobernadores fue el siguiente:

<i>Candidato Electo Gobernador</i>	<i>Entidades</i>	<i>Votos %</i>	<i>Abstención %</i>
1. Guillermo Call	Monagas	58,05	47,16
2. José G. Montilla	Apure	56,55	53,51
3. Eduardo Morales	Sucre	55,27	57,78
4. Ovid'ó González	Anzoátegui	53,55	52,52
5. Modesto Freites	Guárico	52,24	54,94
6. Rafael Rosales Peña	Barinas	51,52	48,46
7. Aldo Cermeño	Falcón	50,62	45,45
8. Carlos Tablante	Aragua	50,51	50,89
9. Morell Rodríguez A.	Nueva Esparta	49,02	42,95
10. Jesús Rondón Nucette	Mérida	48,35	49,61
11. José Mendoza Quijada	Trujillo	48,00	51,78
12. José Gerardo Lozada	Cojedes	47,56	45,03
13. Henrique Salas Römer	Carabobo	46,63	57,40

<i>Candidato Electo Gobernador</i>	<i>Entidades</i>	<i>Votos %</i>	<i>Abstención %</i>
14. José Francisco Sandoval	Táchira	45,31	45,77
15. Nelson Suárez-Montiel	Yaracuy	42,83	49,05
16. Arnaldo Arocha	Miranda	41,36	61,53
17. José Mariano Navarro	Lara	40,32	55,51
18. Andrés Velásquez	Bolívar	40,30	55,82
19. Oswaldo Alvarez Paz	Zulia	38,44	46,91
20. Elías D'Onghia	Portuguesa	38,40	52,28

En cuanto al voto para elección de los 20 Gobernadores en 1992, en relación a las cuatro más importantes fuerzas políticas, fue el siguiente:

AD y Alianzas:	7 Gobernadores
COPEI y Alianzas:	11 Gobernadores
MAS y Alianzas:	3 Gobernadores
LCR:	1 Gobernador

En cuanto a la elección de Alcaldes, de los 282 Alcaldes electos en 1992, el voto en relación a las principales fuerzas políticas, fue el siguiente:

AD y Alianzas:	128 Alcaldes
COPEI y Alianzas:	121 Alcaldes
AD y COPEI:	1 Alcalde
MAS y Alianzas	19 Alcaldes
LCR:	5 Alcaldes
Otros:	8 Alcaldes

En las elecciones regionales y locales de 1995, el resultado en cuanto a la elección de Gobernadores fue el siguiente:

<i>Candidato Electo Gobernador</i>	<i>Entidades</i>	<i>Votos %</i>	<i>Abstención %</i>
Bernabé Gutiérrez	Amazonas	48,57	36,69
Dennis Balza Ron	Anzoátegui	38,66	46,51
José Gregorio Mantilla	Apure	60,77	43,93
Didalco Bolívar	Aragua	48,93	62,26
Rafael Rosales Peña	Barinas	52,11	42,06
Jorge Carvajal	Bolívar	49,41	52,88
Henrique Fernando Salas	Carabobo	40,64	59,56
José Galíndez	Cojedes	45,39	34,12
Emerita Mata Millán	Delta Amacuro	52,17	35,02
José Curiel	Falcón	37,83	45,95

<i>Candidato Electo Gobernador</i>	<i>Entidades</i>	<i>Votos %</i>	<i>Abstención %</i>
Rafael Silveira	Guárico	46,69	53,36
Orlando Fernández	Lara	50,36	52,44
Williams Dávila	Mérida	45,12	44,68
Enrique Mendoza	Miranda	43,91	62,52
Eduardo Martínez	Monagas	48,34	43,24
Rafael Tovar	Nueva Esparta	48,25	36,73
Iván Colmenares	Portuguesa	52,74	43,22
Ramón Martínez	Sucre	58,38	48,54
Ricardo Méndez Moreno	Táchira	37,27	48,41
Luis González	Trujillo	39,07	45,52
Eduardo Lapi	Yaracuy	45,77	39,69
Francisco Arias Cárdenas	Zulia	30,45	52,28

En cuanto al voto para la elección de los 22 Gobernadores en 1995, en relación a las cinco más importantes fuerzas políticas, fue el siguiente:

AD y Alianzas	12 Gobernadores
COPEI y Alianzas	3 Gobernadores
MAS y Alianzas	4 Gobernadores
LCR y Alianzas	1 Gobernador
Convergencia y Alianzas	1 Gobernador
Otros	1 Gobernador

En cuanto a la elección de Alcaldes, de los 330 Alcaldes electos en 1995, el voto en relación a las principales fuerzas políticas, fue el siguiente:

AD y Alianzas	193 Alcaldes
COPEI y Alianzas	98 Alcaldes
MAS y Alianzas	14 Alcaldes
LRC y Alianzas	7 Alcaldes
Convergencia y Alianzas	11 Alcaldes
Otros	7 Alcaldes

III. EL REGIMEN LEGAL DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA LEY ORGANICA DEL SUFRAGIO DE 1995

1. EL REGIMEN DE LAS ELECCIONES REGULADAS EN LA LEY

La Ley Orgánica del Sufragio, promulgada el 20 de agosto de 1993 y reformada el 2 de junio de 1995, rige los procesos electorales que se celebren en la República mediante el sufragio universal, directo y secreto, con el objeto de elegir el Presidente de la República, los Senadores, los Diputados al Congreso de la República, los Gobernadores de Estado, los Diputados a las Asambleas Legislativas, los Alcaldes, los Concejales y los miembros de Juntas Parroquiales (Art. 1). Es decir, en general, rige en todos los procesos en los cuales se eligen representantes del pueblo para integrar los diversos órganos del Poder Público. Por ello, el artículo 1º de la Ley prevé que la misma debe aplicarse, además, a cualquier otro proceso que determine la Ley.

En particular, la reforma de 1995 incorporó una Disposición Final (Art. 253) a la Ley Orgánica en la cual se establece que:

“Cuando por acuerdo o tratados internacionales legalmente suscritos por Venezuela, sea necesario un proceso electoral para elegir representantes a Cuerpos Deliberantes de competencia internacional, los mismos serán organizados, supervisados y dirigidos por el Consejo Supremo Electoral”.

A. La elección del Presidente de la República

El Poder Ejecutivo lo ejerce en nuestro país (además de los funcionarios que determinen la Constitución y las leyes) el Presidente de la República, quien es a la vez, el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional (artículo 181, Constitución).

El Presidente es electo por votación universal y directa de conformidad con la Ley, proclamándose electo el candidato que obtenga mayoría relativa de votos (artículo 183, Constitución).

B. La elección de los Senadores

La Cámara del Senado, junto con la Cámara de Diputados, constituyen el Congreso, a cuyo cargo está el ejercicio del Poder Legislativo Nacional (artículo 138, Constitución).

De acuerdo con el artículo 148 de la Constitución, para formar el Senado se deben elegir por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resultan de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la Ley, la cual también debe determinar el número y forma de elección de los suplentes.

La Cámara del Senado, adicionalmente, tiene otros miembros no electos directamente, que son los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido, conforme al artículo 187 de la Constitución, por más de la mitad de un período, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, en cuanto a los Senadores electos de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán dos (2) Senadores al Congreso de la República. Existiendo 22 Estados y un Distrito Federal, el número fijo de Senadores es de 46. Las postulaciones para candidatos a Senadores se deben hacer por listas cerradas y bloqueadas, por Entidad Federal, efectuándose la elección por escrutinio plurinominal con la aplicación del sistema d'Hondt de representación proporcional.

Agrega la Ley que también se elegirán Senadores adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías y la aplicación del Cuociente Electoral Nacional que consagra la Ley, pero con la advertencia de que en ningún caso se puede atribuir a un partido político nacional o grupo de electores, más de tres (3) Senadores adicionales.

C. La elección de los Diputados al Congreso Nacional

De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución, para formar la Cámara de Diputados se elegirán, por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los diputados que determine la Ley según la base de la población requerida, la cual no puede exceder del uno por ciento de la población total del país. Sin embargo, la Constitución precisa que en cada Estado se deben elegir por lo menos dos Diputados y que en cada Territorio Federal se debe elegir un Diputado. En la actualidad no existen Territorios Federales, pues los dos que existieron durante este siglo, el Territorio Federal Delta Amacuro y el Territorio Federal Amazonas, fueron transformados en Estados. En el Congreso, sin embargo, al finalizar las sesiones ordinarias de 1993 quedó a punto de ser sancionada la Ley que crea el Territorio Federal Colón, con las islas que forman las Dependencias Federales.

De acuerdo con el mismo artículo 151 de la Constitución la Ley es la que debe fijar el número y forma de elecciones de los suplentes

de los Diputados. Por ello, el artículo 3º de la Ley Orgánica del Sufragio establece que la base de población para elegir un Diputado es igual al 0,55% de la población total del país. En virtud de la remisión que hace la Constitución a la población del país para determinar el número de Diputados a ser electos, conforme al artículo 5º de la Ley, para las elecciones se debe considerar como población de la República y de sus diversas circunscripciones, la que indique el último Censo Nacional de Población, con las variaciones estimadas oficialmente por los organismos competentes, con anterioridad a cada elección, todo ello aprobado por el Congreso de la República, con nueve (9) meses de anticipación por lo menos a la fecha fijada para la celebración de las elecciones.

En todo caso, de acuerdo con la Ley, la base de población debe calcularse no nacionalmente, sino en cada una de las Entidades Federales. Por ello, se establece en el mismo artículo 3º de la Ley Orgánica, que en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirá el número de Diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población. Se precisa, además que si hecha la división anterior resultare un residuo superior a la mitad de la base de población, se debe elegir un Diputado más. En todo caso, el Estado cuya población no alcance para elegir tres (3) Diputados debe elegir, este número.

Por otra parte, para el caso de que se establezcan con el futuro, Territorios Federales, la Ley prescribe que en cada uno de ellos se debe elegir un Diputado.

También debe elegirse Diputados adicionales con base en el principio de la representación proporcional, pero en ningún caso se atribuirá a un partido político nacional más de cinco (5) Diputados adicionales.

Ahora bien, de acuerdo con el mismo artículo 3º de la Ley Orgánica, el sistema de elecciones para escoger los Diputados al Congreso de la República es proporcional personalizado, estructurado según el principio de la representación proporcional, pero combinado con el principio de la elección uninominal en Circuitos Uninominales. Este sistema mixto se instauró en la reforma de 1993.

A los efectos de la implementación del sistema mixto, el artículo 3º de la Ley en su último aparte, precisa que en las Entidades Federales donde se deba elegir tres (3) o más Diputados, se dividirá entre dos (2) el número de Diputados a elegir. El número entero o mayor más próximo al resultado de esa división corresponderá a los Diputados a ser electos por el sistema uninominal; el resto se debe elegir por el sistema de listas según el principio de la representación proporcional. En consecuencia, el número de Diputados a ser electos por la vía uninominal define el número de Circuitos Electorales para la elección de Diputados al Congreso de la República que debe tener cada Entidad Federal.

D. La elección de los Gobernadores

De acuerdo con el artículo 22 de la Constitución, la Ley podía establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, y mientras dicha Ley no se dictase, los Gobernadores eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. En 1989 se dictó la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, la cual previó dicha elección por votación universal, directa y secreta en cada Estado, resultando electo gobernador el que obtenga la mayoría relativa de votos (Art. 11).

E. La elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas

En cada uno de los 22 Estados que conforman la República, el Poder Legislativo lo ejerce una Asamblea Legislativa integrada por Diputados electos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la Ley (artículo 19, Constitución).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley Orgánica, para integrar las Asambleas Legislativas se elige el número de Diputados que resulta de la aplicación de la siguiente escala, más aquéllos que pudieran resultar de la aplicación del artículo 14 de la Ley, que regula la representación proporcional mediante la adjudicación por cociente:

Para los Estados que tengan hasta

			300.000	habitantes	11	Diputados
De	300.001	a	500.000	habitantes	13	Diputados
De	500.001	a	700.000	habitantes	15	Diputados
De	700.001	a	900.000	habitantes	17	Diputados
De	900.001	a	1.100.000	habitantes	19	Diputados
De	1.100.001	a	1.300.000	habitantes	21	Diputados
De	1.300.001	en adelante		habitantes	23	Diputados

En todo caso, el sistema de elecciones para integrar las Asambleas Legislativas es el mismo indicado en el artículo 3º de la Ley, para la elección de Diputados al Congreso Nacional, es decir, el proporcional personalizado, estructurado según el principio de la representación proporcional pero combinado con el principio de la elección uninominal en Circuitos Electorales uninominales.

F. La elección de Alcaldes

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la rama ejecutiva del Gobierno y Administración Municipal corresponde en cada Municipio a un Alcalde, y a un Concejo Municipal, como órgano deliberante, legislativo y de control.

Los Alcaldes son electos por votación universal, directa y secreta en cada Municipio (Art. 149, Ley Orgánica del Sufragio).

G. La elección de Concejales miembros de los Concejos Municipales

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la elección de los Concejales se hace por votación universal, directa y secreta con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio; y esta Ley precisa, en su artículo 150, que los Concejales son electos uninominalmente con representación proporcional conforme al artículo 151 de la misma Ley Orgánica.

El sistema de elección uninominal puro que había consagrado la reforma de la Ley Orgánica de 1993 se cambió, así, en 1955, estableciéndose un sistema mixto de elección de Concejales "uninominalmente con representación proporcional" (Art. 150), es decir, 2/3 de los Concejales electos uninominalmente y 1/3 electos por listas cerradas y representación proporcional. El artículo 151 de la Ley regula el sistema estableciendo que el número de Concejales a elegir por vía uninominal, en cada Concejo Municipal, debe ser igual al número entero más próximo al resultado de multiplicar el 0.6666 por el número total de Concejales que le correspondan al respectivo Municipio; y el número de Concejales a elegir por representación proporcional de las minorías debe ser el número entero más próximo al resultado de multiplicar 0.334 por el número total de Concejales que le correspondan al respectivo Municipio, de acuerdo a las siguientes especificaciones:

1. En los Municipios a elegir cinco (5) Concejales, tres (3) serán adjudicados uninominalmente y dos (2) por representación proporcional de las minorías.
2. En los Municipios a elegir siete (7) Concejales, cinco (5) serán adjudicados uninominalmente y dos (2) por representación proporcional de las minorías.
3. En los Municipios a elegir nueve (9) Concejales, seis (6), serán adjudicados uninominalmente y tres (3) por representación proporcional de las minorías.
4. En los Municipios a elegir once (11) Concejales, siete (7) serán adjudicados uninominalmente y cuatro (4) por representación proporcional de las minorías.
5. En los Municipios a elegir trece (13) Concejales, nueve (9) serán adjudicados uninominalmente y cuatro (4) por representación proporcional de las minorías.
6. En los Municipios a elegir quince (15) Concejales, diez (10) serán adjudicados uninominalmente y cinco (5) por representación proporcional de las minorías.

7. En los Municipios a elegir diecisiete (17) Concejales, once (11) serán adjudicados uninominalmente y seis (6) por representación proporcional de las minorías.

8. En los Municipios a elegir diecinueve (19) y más Concejales se utilizará la fórmula indicada en el encabezamiento de este artículo”.

En todo caso conforme lo indica el artículo 159 de la Ley, en los procesos para elegir Concejales, “cada elector tendrá derecho a emitir un solo voto por el Concejal de su preferencia en el Circuito respectivo”.

H. La elección de los Miembros de las Juntas Parroquiales

Las Parroquias de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un Municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales.

Estas Parroquias son dirigidas y administradas por Juntas Parroquiales, cuyos miembros (5 para Parroquias en áreas urbanas con más de 50.000 habitantes y 3 para las parroquias no urbanas) son electos por votación directa, universal y secreta (Art. 73, Ley Orgánica del Régimen Municipal).

De acuerdo con el artículo 150 de la Ley Orgánica del Sufragio, los miembros integrantes de las Juntas Parroquiales se deben elegir mediante el sistema de listas cerradas y adjudicación por representación proporcional de las minorías conforme al artículo 14 de la Ley (apartes tercero y cuarto). En efecto, el último aparte del artículo 150 de la Ley establece:

“Para la elección de Juntas Parroquiales, cada elector votará por la lista de su preferencia, y la adjudicación se hará conforme a lo establecido en el tercero y cuarto apartes del artículo 14 de esta Ley”.

Ello se reitera en el artículo 159 de la Ley Orgánica al indicarse que en los procesos para elegir Junta Parroquial “cada elector tendrá derecho a emitir un voto por la lista de su preferencia”.

2. EL REGIMEN DE LA ADMINISTRACION ELECTORAL

A. Los Organismos Electorales

a. Régimen General

a'. Los diversos organismos

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica, la organización, vigilancia y realización de los procesos electorales, en la forma esta-

blecida en dicha Ley, está a cargo de los siguientes organismos: 1° El Consejo Supremo Electoral; 2° Las Juntas Electorales; y 3° Las Mesas Electorales.

Además, el Consejo Supremo Electoral puede crear Juntas de Totalización cuando corresponda a un determinado Circuito o Municipio totalizar un número mayor de cincuenta (50) Mesas Electorales o cuando, por razones justificadas, lo estime conveniente. Estas Juntas de Totalización las cuales tienen las atribuciones establecidas en los Ordinales 8 y 9 del artículo 54 de la Ley relativo a las atribuciones de las Juntas Parroquiales, pueden ser creadas a los solos efectos de realizar los cómputos de las Actas de Escrutinio y con jurisdicción limitada a un mismo Circuito o Municipio. La Resolución respectiva, que debe publicarse en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* con noventa (90) días de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones, debe determinar dónde han de funcionar dichas Juntas de Totalización, así como las Mesas cuyas Actas de Escrutinio deban computarse en ellas. Las Juntas de Totalización se deben integrar en forma igual a las Juntas Electorales Municipales.

El Consejo Supremo Electoral también puede crear Juntas de Escrutinios referidas a un centro de votación donde se han de escutar los votos de cada Mesa Electoral perteneciente a dicho centro de votación, las cuales deben estar integradas de igual forma que las Juntas Municipales.

b'. *La colaboración pública y privada con los organismos electorales*

Las autoridades ejecutivas y demás funcionarios de todas las ramas del Poder Público deben prestar a los organismos y funcionarios electorales el apoyo que éstos requieren en el ejercicio de sus funciones; y deben evitar toda violencia, coacción o acto que pueda perturbar el normal desarrollo de los procesos electorales (artículo 21).

En todo caso, los funcionarios públicos que determine el Consejo Supremo Electoral, previa información al organismo administrativo competente, están obligados a prestar sus servicios en las funciones electorales que se les establezcan.

Por otra parte, la Ley prevé expresamente que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por intermedio del servicio de correos, debe dar prioridad a la correspondencia emanada del Consejo Supremo Electoral que circule por el sistema postal de la República. Además, se precisa que la correspondencia dirigida al Consejo Supremo Electoral está exenta del porte ordinario (artículo 21).

Por último, la Ley prescribe que todos los ciudadanos están obligados a prestar su colaboración a los organismos electorales encargados de dirigir, organizar y vigilar los procesos electorales (artículo 22).

c'. Integración

En cuanto a la integración de los organismos electorales, el artículo 23 de la Ley Orgánica dispone que corresponde al Consejo Supremo Electoral, por Resolución que dicte al efecto, determinar la forma de integración en escala nacional de los organismos electorales, de la siguiente manera: las Juntas Electorales Principales deben estar integradas con mayoría absoluta de candidatos escogidos de los presentados por mayoría calificada de las $\frac{2}{3}$ partes de los independientes del Consejo Supremo Electoral y los restantes por candidatos escogidos de los postulados por los distintos partidos políticos que hayan obtenido las mayores cifras de votación en las respectivas circunscripciones en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados del Congreso de la República. En todo caso, para las postulaciones de los independientes, debe establecerse un mecanismo de selección en el cual participe la comunidad.

En cuanto a las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales, éstas también deben ser designadas de conformidad con lo antes señalado (artículo 23).

Además de los miembros antes señalados, el Consejo Supremo Electoral debe designar para integrar los organismos electorales, otros miembros que sólo tendrán voz, los cuales serán postulados, uno por cada uno, por los partidos políticos o grupos de electores que hayan obtenido representación en la Asamblea Legislativa de la respectiva Entidad Federal en las últimas elecciones.

La postulación de candidatos a miembros con derecho a voz, pero no a voto de las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales, corresponde a los partidos políticos o grupos de electores que hayan obtenido representación en los respectivos Concejos Municipales y Juntas Parroquiales en las últimas elecciones.

Si por cualquier circunstancia se altere, de manera permanente, la composición de alguno de los organismos electorales en beneficio de un determinado partido o coalición partidista con interés electoral, el Consejo Supremo Electoral o la autoridad a quien corresponda el nombramiento de sus miembros, debe proceder, a instancia de parte o aun de oficio, a restablecer, sin dilación alguna, el equilibrio entre las fuerzas que lo integran, pudiendo incluso disolver dichos organismos electorales y proceder a la designación de uno nuevo para restablecer así el equilibrio necesario (artículo 24). Los partidos políticos cuyos candidatos hayan sido escogidos para integrar un organismo electoral, pueden solicitar a la autoridad que los designó, la sustitución por otros candidatos, lo que debe acordarse en el lapso de veinticuatro (24) horas de recibida la propuesta.

d'. Los Miembros

Los miembros de los organismos electorales deben ser venezolanos, mayores de edad, saber leer y escribir, no estar incapacitados legal o

físicamente y estar inscritos en el Registro Electoral Permanente (artículo 26).

Al ser nombrados los integrantes de los organismos electorales se debe designar un suplente para cada miembro principal. Corresponde a los suplentes llenar las faltas absolutas, temporales o accidentales del principal y deben reunir las mismas condiciones que éste. Las faltas absolutas o temporales de los suplentes deben ser llenadas con nuevas designaciones hechas por los mismos organismos que los hayan nombrado. Las personas designadas para llenar las faltas temporales de suplentes cesan en sus funciones al desaparecer las causas que motivaron su designación (Art. 25).

De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica, nadie puede ser a un mismo tiempo miembro o Secretario de más de un organismo electoral. Los miembros de un mismo organismo electoral, así como el Secretario, no pueden estar ligados entre sí por parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado, ni de afinidad dentro del segundo, salvo que se trate de personas postuladas por partidos políticos distintos, o que no haya otras personas idóneas en la localidad respectiva, casos en los que es necesaria la autorización expresa de la Junta Electoral Principal. Cuando dichos supuestos se presenten en la integración de una Junta Electoral Principal, la autorización corresponde darla al Consejo Supremo Electoral.

No pueden ser miembros ni Secretarios de los organismos electorales quienes ejerzan funciones de autoridad ejecutiva o policial en la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal o en Institutos Autónomos (Art. 28).

En todo caso, precisa el artículo 29 de la Ley, los cargos de integrantes de los organismos electorales son de obligatoria aceptación. Sin embargo, pueden ser eximidos de esta obligación los ciudadanos que presenten excusa debidamente justificada ante quien los haya designado.

Los miembros de los organismos electorales pueden ser removidos por el Consejo Supremo Electoral o por los organismos encargados de designarlos y por motivo debidamente justificado, de acuerdo con el Reglamento Interno que dicte el Consejo Supremo Electoral, salvo lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley, en cuanto a la alteración de la composición política del organismo respectivo.

Cuando los cargos electorales sean ejercidos por funcionarios públicos, éstos en su calidad de tales y durante el período electoral, no pueden ser trasladados a otro lugar distinto a aquel donde tenga su sede el organismo electoral al cual pertenecen, sin oírse antes al respectivo funcionario y notificarse previamente al Consejo Supremo Electoral y al organismo a quien corresponda el nombramiento de los mismos.

Por último, precisa el artículo 30 de la Ley que el carácter de miembro de un organismo electoral no atribuye condición de empleado público.

e'. Instalación y funcionamiento

Los organismos electorales se deben instalar, una vez designados sus integrantes, en el lugar, día y hora que fije el Cuerpo Electoral que efectúe la designación (artículo 31). El quórum de instalación y funcionamiento de los organismos electorales es de la mayoría absoluta de sus miembros. Las decisiones se deben adoptar con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, y sólo pueden revocarse por el voto de las dos terceras partes. Los miembros presentes en la sesión de instalación deben proceder a convocar a los Principales que no hayan asistido, así como a sus suplentes, quienes pueden suplir inmediatamente a quienes no hubieran atendido la convocatoria (artículo 32).

La inasistencia injustificada a más de tres (3) sesiones consecutivas de la Junta Electoral respectiva se considera motivo de remoción, la que debe acordar, a la brevedad posible, el organismo a quien corresponda hacer la designación. En todo caso, éste puede tomar las providencias que garanticen el funcionamiento de la Junta Electoral.

En caso de que una Mesa Electoral no se instale en la oportunidad fijada o no funcione adecuadamente, la Junta Electoral Municipal o Parroquial debe adoptar de inmediato las medidas que solucionen la situación existente. Si el día de las votaciones la Mesa Electoral no puede funcionar por falta de quórum, los miembros presentes pueden designar a uno de los testigos que se encuentren presentes o, en su defecto, al elector que encabece la fila para que actúe como miembro de la Mesa hasta que la Junta Electoral provea las medidas adecuadas. En las Actas se debe dejar constancia de tales situaciones (artículo 32).

Los organismos electorales deben elegir de su seno un Presidente. La remoción de los Presidentes de las Juntas Principales sólo se puede producir previa autorización del Consejo Supremo Electoral y la de los Presidentes de los demás organismos electorales, previa autorización de la respectiva Junta Principal y por las causas que determine el Reglamento Interno que dicte el Consejo Supremo Electoral (artículo 33).

Los secretarios y los empleados de los organismos electorales son de la libre designación y remoción de los organismos respectivos y deben reunir las condiciones de idoneidad necesarias para el desempeño de sus funciones. Estos funcionarios se rigen por un Reglamento Interno que debe dictar el Consejo Supremo Electoral, ateniéndose siempre a las disposiciones legales que regulan la materia laboral y la peculiaridad de sus funciones electorales (artículo 34).

Los Presidentes de los organismos electorales deben prestar juramento ante los respectivos Cuerpos. En cuanto a los otros miembros, así como los Secretarios y empleados lo harán ante el Presidente (artículo 30).

f'. *Duración*

Los organismos electorales que no tengan establecida en la Ley una duración para sus funciones, cesan en éstas cuando lo determine el Consejo Supremo Electoral, una vez que hayan realizado la remisión de las Actas y los demás recaudos electorales que les correspondan (artículo 36).

g'. *Recursos administrativos*

De las decisiones dictadas por los organismos electorales inferiores, se puede interponer recurso jerárquico por ante el organismo superior inmediato, el cual debe decidirse dentro del término de cinco (5) días; de estas decisiones se puede recurrir ante el Consejo Supremo Electoral.

Este último Recurso debe interponerse por los interesados dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación o publicación del cartel respectivo, por la prensa, y debe ser decidido por el Consejo Supremo Electoral en un lapso de veinte (20) días, contados a partir de la recepción de los recaudos, previa audiencia de los interesados. Dentro de los diez (10) primeros días de dicho lapso, más el término de distancia, los interesados pueden aportar las pruebas que consideren pertinentes (artículo 37).

h'. *Carácter gratuito de las actuaciones públicas relativas al régimen electoral*

El artículo 250 de la Ley Orgánica precisa que los actos que se realicen en cumplimiento de la Ley son gratuitos, y tanto los funcionarios electorales como los funcionarios del Registro Civil y los jueces no pueden hacer cobro alguno a los ciudadanos por la expedición de los documentos con validez electoral o de las copias certificadas y otros recaudos necesarios para la obtención de la cédula de identidad.

b. *El Consejo Supremo Electoral*

a'. *Naturaleza y autonomía*

El Consejo Supremo Electoral ejerce, conforme a la Ley Orgánica, la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales, referendas y del Registro Electoral Permanente.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley Orgánica, a partir de la reforma de 1993, al Consejo Supremo Electoral se le atribuyó personalidad jurídica propia, y se precisó que ejerce sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del Poder Público, sin menoscabo del principio de cooperación de los Poderes consagrados en nuestro ordenamiento legal (artículo 38). Tiene su sede en la Capital de la República y ejerce su jurisdicción en todo el Territorio Nacional (artículo 39).

Se trata, por tanto, de un órgano con autonomía funcional de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución, y ahora con personalidad jurídica propia, distinta a la de la República, lo que lo convierte en un ente descentralizado funcionalmente, pero sin ningún tipo de control de tutela.

b'. *Miembros*

El Consejo Supremo Electoral lo componen once (11) miembros, elegidos cada cinco (5) años por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta en el primer semestre del año en que se inicie el período constitucional de los poderes nacionales. Para cada miembro principal las Cámaras deben elegir dos (2) suplentes (artículo 39).

La Ley Orgánica precisa que de los once (11) miembros del Consejo Supremo Electoral, seis (6) miembros y sus respectivos suplentes deben ser ciudadanos sin afiliación político-partidista y los cinco (5) miembros principales restantes y sus respectivos suplentes, deben ser electos mediante postulación que deben hacer los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el mayor número de votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados del Congreso de la República. Para la elección de los ciudadanos sin afiliación político-partidista, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta deben designar, con sesenta (60) días de anticipación a la fecha de la elección del Consejo Supremo Electoral, una Comisión Bicameral integrada por cinco (5) Senadores y diez (10) Diputados que en lo posible representen las diversas tendencias políticas que integran el Congreso de la República. Esta Comisión Bicameral deberá determinar los requisitos que deben reunir los candidatos y debe abrir un lapso donde la ciudadanía pueda públicamente hacer sus postulaciones.

La Comisión Bicameral debe presentar a las Cámaras Legislativas reunidas en sesión conjunta, una lista integrada por el triple de los candidatos a elegir, y para la elección se requerirá las dos terceras partes de los Congresantes y se hará uninominalmente (artículo 39).

Sin embargo, los partidos políticos nacionales no representados en el Consejo Supremo Electoral que hubieren obtenido por lo menos el tres por ciento (3%) de los votos en las últimas elecciones para la Cámara de Diputados del Congreso de la República, pueden designar un representante con derecho a voz ante dicho organismo. Los partidos políticos con representantes en la Cámara de Diputados que no hayan alcanzado el porcentaje de votos antes mencionado, pueden formar uno o más bloques hasta alcanzar el tres por ciento (3%) requerido para designar un representante con derecho a voz (artículo 39).

Los miembros del Consejo Supremo Electoral mientras se encuentren en el ejercicio de sus funciones serán a tiempo exclusivo. gozarán de las prerrogativas a que se refieren los Capítulos I y II del Título III, Libro III del Código de Enjuiciamiento Criminal y corresponderá a la Corte Suprema de Justicia declarar si hay o no méritos para su enjuiciamiento criminal conforme al ordinal 2º del artículo 215 de la Cons-

titución de la República, en concordancia con la segunda parte del artículo 113 *ejusdem* (artículo 39).

Los partidos políticos o cualquier ciudadano pueden solicitar ante los organismos jurisdiccionales competentes la anulación del nombramiento de cualquier miembro independiente del Consejo Supremo Electoral, cuando se demuestre que éste pertenece a un partido político o grupo de electores, o que está vinculado con ellos disciplinaria o económicamente, o que obedece sus instrucciones (artículo 40).

c'. *Instalación*

La instalación del Consejo Supremo Electoral se debe efectuar, sin previa convocatoria, el quinto día hábil a las 10:00 a.m., después de publicada la designación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.

Si en la referida oportunidad no concurriere la mayoría absoluta de sus miembros conforme a lo requerido por el encabezamiento del artículo 32 de la Ley, los presentes deben pasar a integrar una Comisión Preparatoria, la cual se debe ocupar de dictar las medidas adecuadas para completarlo y convocar, si fuera necesario, a los respectivos suplentes (artículo 41).

d'. *Atribuciones*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica, el Consejo Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones:

1. Dictar el Reglamento Interno de los organismos electorales;
2. Examinar las credenciales de sus miembros;
3. Designar los miembros de las Juntas Electorales Principales y removerlos cuando hubiere lugar a ello, conforme a esta Ley;
4. Remover los miembros de los otros organismos electorales subalternos cuando obstaculicen el buen desarrollo del proceso electoral, y ordenar su inmediata sustitución;
5. Crear las comisiones del Cuerpo y fijarles atribuciones;
6. Organizar y conservar su archivo, los libros, Actas y demás documentos que las Juntas Electorales Principales le remitirán conforme a lo previsto en esta Ley y en los Reglamentos, y disponer lo conducente acerca del destino que se le dará a los archivos de los demás organismos electorales;
7. Elaborar el proyecto de presupuesto de sus propios gastos ordinarios, así como el de los correspondientes a los procesos electorales y presentarlos al Congreso de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores. En cuanto a las solicitudes de presupuesto y de créditos adicionales que haga el Consejo Supremo Electoral, el artículo 38 de la Ley Orgánica precisa que deben ser tramitados con la urgencia del caso por los órganos competentes ante el Congreso de la República.
8. Disponer los gastos relativos a su funcionamiento y al de los procesos electorales y autorizar las erogaciones correspondientes, incluyendo la

facultad de contratar, con las limitaciones que establezcan sus disponibilidades presupuestarias;

9. Vigilar la formación, depuración y revisión del Registro Electoral Permanente a través de la dirección respectiva;

10. Designar los funcionarios públicos o electorales a quienes corresponda realizar las labores de formación y revisión del Registro Electoral Permanente conforme a lo establecido en el artículo 64 de esta Ley;

11. Publicar las fechas y períodos destinados a efectuar las labores de revisión del Registro Electoral Permanente;

12. Disponer y realizar campañas de propaganda a favor del deber y del derecho al ejercicio del sufragio y de las inscripciones en el Registro Electoral Permanente;

13. Solicitar de las autoridades competentes el apoyo necesario para asegurar el cumplimiento de la obligación ciudadana de incorporarse al Registro Electoral Permanente;

14. Cuidar del desarrollo de los procesos electorales y tomar las medidas conducentes a su eficaz organización;

15. Cuidar de la oportuna y correcta expedición de la cédula de identidad y de los documentos requeridos para su obtención. A tal efecto, podrá comisionar funcionarios para la fiscalización necesaria en las dependencias encargadas de las tramitaciones y expediciones correspondientes y solicitar de la autoridad competente todas las informaciones que requiera sobre la materia;

16. Preparar y distribuir, con la debida anticipación, el material necesario para las votaciones y escrutinios, así como las listas de electores, preparadas con base en el Registro Electoral Permanente conforme se establece en el artículo 80 de esta Ley.

17. Determinar en su caso, y salvo lo dispuesto en el artículo 104 de esta Ley, los colores, composiciones de colores y otros signos y distintivos destinados a diferenciar las postulaciones;

En relación a estas atribuciones establecidas en los ordinales 16 y 17, el *Parágrafo Único* del artículo 43 señala que el Consejo Supremo Electoral debe decidir los Recursos Jerárquicos contra las decisiones de las Juntas Electorales Principales previstos en el ordinal 16 y debe evacuar las consultas sobre la aplicación o interpretación de esta Ley previstos en el ordinal 17, dentro de los veinte (20) días siguientes a la interposición de los primeros o de la presentación de los segundos. En el primer caso, dentro de los diez (10) primeros días del lapso anterior, más el término de distancia, los interesados pueden aportar las pruebas que consideren pertinentes.

La Corte Suprema de Justicia debe conocer y decidir en el término de quince (15) días hábiles los Recursos contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral.

18. Conocer de los Recursos Jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las Juntas Electorales Principales, y del Recurso previsto en el artículo 37 de esta Ley;

19. Evacuar las consultas que se le sometán sobre la aplicación o interpretación de esta Ley, y resolver los casos no previstos en ella;

20. Requerir del Ejecutivo Nacional, si lo creyere conveniente, la colaboración de las Fuerzas Armadas con los organismos electorales, para garantizar el orden y la imparcialidad del sufragio;
21. Extender las credenciales a los testigos electorales con carácter nacional;
22. Tomar las medidas necesarias para que cada Mesa Electoral tenga suficientes formatos de Actas de Escrutinio o de Constancia, de Resultados de Escrutinio, según los candidatos que participen en cada Circuito y Entidad, y asegurar la entrega de estos formatos a los testigos que lo soliciten;
23. Automatizar o mecanizar cualquiera de las diferentes fases de los distintos procesos electorales;
24. Fijar las cauciones que deberán presentarse para poder postular candidatos a cargos de elección popular. Ningún organismo electoral podrá admitir postulaciones, si no se han presentado las cauciones que establezca el Consejo Supremo Electoral.
25. Declarar candidatos a Presidente de la República a los ciudadanos que hayan sido postulados de conformidad con la Ley;
26. Hacer la totalización de los votos obtenidos por cada candidato a Presidente de la República con base en las Actas de Escrutinio que le envíen las Mesas Electorales, previa las verificaciones que juzgue necesarias, y proclamar Presidente de la República al candidato que resulte elegido. La elección será participada al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Presidente de la Corte Suprema de Justicia y publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.
27. Fijar fecha, con ocho (8) días de anticipación por lo menos, para la realización de las votaciones o de los escrutinios en aquellas Mesas en las que por algunas circunstancias no se hubieren efectuado en la fecha señalada originalmente. Esta facultad la ejercerá el Consejo Supremo Electoral sólo en el caso de que las votaciones o escrutinios por realizar puedan influir sobre el resultado general de los escrutinios para Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes y Cuerpos deliberantes;
En este caso, el Consejo Supremo Electoral asumirá directamente la organización y el desarrollo de las votaciones o de los escrutinios;
28. Adjudicar los puestos de Senadores y Diputados adicionales, con base en los cuocientes electorales nacionales, participarlo al Congreso de la República y al Ejecutivo Nacional y publicarlo en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*;
29. Promover la nulidad de cualquier elección cuando encuentre causa suficiente, de acuerdo con el Título V de esta Ley. Para adoptar esta decisión se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros del Cuerpo;
30. Realizar las investigaciones que juzgue convenientes en materias relacionadas con su competencia, a cuyo efectos los funcionarios y empleados de la administración pública, de los institutos autónomos y de las empresas del Estado, y en general cualquier ciudadano, están obligados a suministrarles las informaciones y datos que les requieran para el cumpli-

miento de sus funciones, quedando a salvo las garantías y derechos que la Constitución de la República y las leyes establecen;

31. Promover y difundir el conocimiento de los instrumentos de votación, así como todas las normas e instrumentos a ser utilizados en el proceso electoral por lo menos con treinta (30) días de anticipación al acto electoral, haciendo circular información sobre las normas y los modelos aprobados para cada instrumento electoral y utilizando para ello los medios de comunicación que sean necesarios;

32. Promover, sin perjuicio de la actuación de otras autoridades competentes y de los particulares, las acciones penales correspondientes a los delitos y faltas tipificados en esta Ley;

33. Fijar, de acuerdo con esta Ley, la duración de las campañas electorales, así como determinar los medios de publicidad que puedan ser usados en las mismas, e investigar el origen de los recursos económicos que se destinen a éstas y limitarlos, si fuere el caso, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros

Al fin de mantener el equilibrio en todo lo que se refiere a las campañas electorales, puede en ejercicio de las facultades anteriores y con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, tomar las medidas coercitivas que considere convenientes, y solicitar para su ejecución el auxilio de cualquier autoridad de la República; y

34. Las demás atribuciones señaladas por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y por las leyes, reglamentos y cualesquiera otras en materia electoral no encomendadas a otros organismos.

El Consejo Supremo Electoral, además, tiene como atribución la de dictar las normas relativas al Registro Electoral Permanente y su actualización (artículo 55 y 58 de la Ley). Adicionalmente, el artículo 252 de la Ley autoriza al Consejo Supremo Electoral, para que con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos, pueda acordar modificaciones de cualquiera de los diversos lapsos o términos establecidos en la Ley Orgánica del Sufragio, cuando ello se juzgue necesario para el mejor desarrollo del proceso electoral y siempre que las modificaciones no alteren la igualdad de condiciones para todos los participantes en el proceso.

En todo caso, las decisiones del Consejo Supremo Electoral pueden recurrirse por ante la Corte Suprema de Justicia, la cual debe conocer y decidir en el término de quince (15) días hábiles (Parágrafo Único, Art. 43).

e'. Autoridades del Consejo

En el acto de su instalación, el Consejo Supremo Electoral debe designar de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes; y seguidamente, de fuera de su seno, un Secretario. El Presidente y los dos Vicepresidentes pueden ser removidos por el Cuerpo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. El Secretario es de libre elección y remoción del Cuerpo (artículo 42).

En cuanto al Presidente del Consejo Supremo Electoral, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley, tienen las siguientes atribuciones:

- 1º Ejercer la representación oficial del Cuerpo;
 - 2º Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Supremo Electoral;
 - 3º Presidir las sesiones del Cuerpo y dirigir los debates, conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley y en los Reglamentos;
 - 4º Convocar a los miembros del Consejo Supremo Electoral a sesiones extraordinarias;
 - 5º Designar los miembros de las comisiones, salvo los casos en que el Cuerpo se reserve esta facultad, procurando siempre que en ellas estén representadas las diversas corrientes políticas y los sectores independientes que actúan en el Consejo;
 - 6º Comunicarse directamente con todos los organismos, entidades o funcionarios, cualquiera que sea su categoría, para requerir información sobre asuntos relacionados con la competencia del Consejo; dichos organismos, entidades o funcionarios están obligados a proporcionar la información requerida;
- Suscribir toda la correspondencia en nombre del Consejo Supremo Electoral, pudiendo delegar esta atribución en funcionarios del Cuerpo de acuerdo al Reglamento Interno;
- 8º Autorizar, en unión del Secretario, las Actas de las sesiones y todos los demás actos del Consejo Supremo Electoral que así lo requieran;
 - 9º Disponer lo conducente en todo lo relativo a la administración y funcionamiento del Consejo Supremo Electoral;
 - 10º Designar y remover al personal adscrito al Consejo Supremo Electoral, cuando esta facultad no haya sido expresamente reservada al Cuerpo;
 - 11º Ordenar en las campañas electorales el retiro de cualquier pieza publicitaria que, a su juicio, sea violatoria de normas legales o reglamentarias. Esta decisión será de obligatorio e inmediato cumplimiento, aun cuando contra ella se haya interpuesto algún recurso. El Presidente debe informar seguidamente al Cuerpo, quien puede confirmar, modificar o revocar la decisión;
 - 12º Velar porque se cumpla con la formación, depuración y revisión del Registro Electoral Permanente; y
 - 13º Cualesquiera otra que le señale la Ley o los reglamentos.

Los Vicepresidentes deben colaborar con el Presidente en el ejercicio de sus funciones y deben suplir, en el orden de su elección sus faltas temporales o accidentales. En el caso de falta absoluta se debe proceder dentro de los cinco (5) días inmediatos siguientes a convocar al Cuerpo para que designe un nuevo Presidente (artículo 45).

El Consejo Supremo Electoral puede designar funcionarios permanentes en las regiones del país donde lo estime necesario para garantizar el mejor desarrollo de los procesos electorales, y, a este efecto, les debe determinar sus obligaciones. Estos funcionarios se deben in-

tegrar a las Juntas Electorales Principales en las condiciones que determinen sus obligaciones. Estos funcionarios se deben integrar a las Juntas Electorales Principales en las condiciones que determine el Consejo Supremo Electoral (artículo 46).

c. *Las Juntas Electorales*

Conforme se indica en el artículo 47 de la Ley, cada año de celebración de elecciones generales en todo el territorio nacional deben funcionar, a partir de la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, las siguientes Juntas Electorales:

1. Una Junta Electoral Principal en cada Estado y en el Distrito Federal;
2. Una Junta Electoral Municipal en cada Municipio.

Además, de acuerdo con el Parágrafo Primero del artículo 47, si el Consejo Supremo Electoral lo considera necesario, por Resolución expresa, podrá crear Juntas Electorales Parroquiales en todas o en algunas Parroquias de los Municipios de los Estados y del Distrito Federal y les fijará sus atribuciones.

Adicionalmente, el mismo artículo 47 de la Ley señala que si el Consejo Supremo Electoral lo considera necesario, con el voto favorable de las 2/3 partes de sus miembros, podrá crear Juntas Electorales en todos o algunos Círculos Electorales y les fijará atribuciones. En este caso, las que le sean atribuidas, cesarán para las Juntas Electorales Municipales.

El Consejo Supremo Electoral también puede crear Juntas Electorales de Totalización y de Escrutinio conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica.

a'. *Las Juntas Electorales Principales*

En cuanto a las Juntas Electorales Principales, éstas tienen su asiento en la capital de la respectiva Entidad Federal. Están integradas por siete (7) miembros, designados por el Consejo Supremo Electoral de conformidad con el artículo 23 de la Ley, y duran cinco (5) años en sus funciones (artículo 48).

La Junta Electoral Principal ejerce la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales en su jurisdicción conforme a las disposiciones de la Ley. El Presidente debe ejercer el cargo a dedicación exclusiva, y los restantes miembros con el carácter de *ad-honorem*.

Conforme a lo indicado en el artículo 49 de la Ley, cada Junta Electoral Principal tiene su jurisdicción las siguientes atribuciones:

- 1º Examinar las credenciales de sus miembros;
- 2º Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Ley y los Reglamentos y las decisiones del Consejo Supremo Electoral;

- 3º Promover la remoción de cualquiera de sus miembros por causa justificada, ante el Consejo Supremo Electoral;
- 4º Designar, conforme a la Ley, los miembros de las Juntas Electorales Municipales y removerlos por causa justificada, cuidando de su oportuna constitución;
- 5º Conocer y decidir de las remociones que se promuevan contra los miembros de las Juntas Electorales Municipales y proceder a las sustituciones que ordene el Consejo Supremo Electoral, conforme al numeral 4º del artículo 43 de la Ley;
- 6º Conocer los asuntos que les sometan las Juntas Electorales Municipales y, enalzada, de las decisiones de las mismas;
- 7º Participar a las Juntas Electorales Municipales, la fecha fijada para las votaciones;
- 8º Admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales, la postulación de candidatos para Gobernador de Estado, Senadores y Diputados al Congreso de la República y Diputados a las Asambleas Legislativas;
- 9º Extender las credenciales que soliciten para sus testigos las organizaciones políticas o los grupos de ciudadanos que hayan postulado candidatos;
- 10º Recibir de las Juntas Electorales Municipales, las Actas de Escrutinio de los votos para candidatos a Gobernador y por listas y candidatos uninominales a Diputados al Congreso de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa y por Senadores al Congreso de la República. Realizar la totalización de los votos, las adjudicaciones y proclamaciones de quienes resulten electos y extenderles las credenciales correspondientes.
- 11º Comunicar al Consejo Supremo Electoral el resultado de las votaciones que se efectúen en su jurisdicción;
- 12º Velar por el correcto desarrollo del proceso electoral;
- 13º Someter al Consejo Supremo Electoral las dudas que surjan en la aplicación de la Ley;
- 14º Denunciar ante el Consejo Supremo Electoral y corregir, cuando esté a su alcance, las irregularidades que se observe en el proceso electoral;
- 15º Organizar su archivo y conservar el material electoral que han de remitirle las Juntas Electorales Municipales una vez concluidas las votaciones, con excepción del que deben enviar al Consejo Supremo Electoral, según lo dispuesto en la Ley y los Reglamentos; y
- 16º Todas las demás funciones que le asigne el Consejo Supremo Electoral y las que le correspondan conforme a las leyes y reglamentos.

b'. Las Juntas Electorales Municipales

Las Juntas Electorales Municipales tienen su asiento en la capital del respectivo Municipio o Departamento. Estarán integradas por cinco (5) miembros designados por la Junta Electoral Principal respec-

tiva, y duran en sus funciones por un período de tres (3) años. Tienen carácter *ad-honorem* (artículo 50).

La Junta Electoral Municipal ejerce la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales en su jurisdicción conforme a las disposiciones de la Ley.

Conforme a lo indicado en el artículo 51 de la Ley, cada Junta Electoral Municipal tiene en su jurisdicción las siguientes atribuciones:

- 1º Examinar las credenciales de sus miembros;
- 2º Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley los Reglamentos y las decisiones del Consejo Supremo Electoral;
- 3º Promover ante la Junta Electoral Principal la remoción de cualquiera de sus miembros, en virtud de causa justificada, y proceder a las sustituciones que ordene el Consejo Supremo Electoral conforme al ordinal 4º del artículo 43 de la Ley.
- 4º Designar, conforme a la Ley, los miembros de las Juntas Electorales Parroquiales, los de las Juntas de Totalización y las de Escrutinio, si fueren creadas, y las de las Mesas Electorales, y fijar lugar, día y hora para su instalación. En el Distrito Federal los miembros de las Mesas Electorales deben ser designados por las Juntas Electorales Parroquiales;
- 5º Conocer y decidir de las remociones que se promuevan contra los miembros de las Juntas Electorales Parroquiales y de las Mesas Electorales;
- 6º Conocer los asuntos que les sometan las Juntas Electorales Parroquiales y, en alzada, de las decisiones de las mismas;
- 7º Cooperar, en la forma que determine el Consejo Supremo Electoral, en la formación y revisión del Registro Electoral Permanente;
- 8º Participar a las Juntas Electorales Parroquiales la fecha fijada para las votaciones;
- 9º Admitir, previo el cumplimiento de los requisitos legales la postulación de los candidatos para Alcaldes y miembros de los Concejos Municipales;
- 10º Recibir de las Juntas Electorales Parroquiales y de las Juntas de Totalización creadas por el Consejo Supremo Electoral, el resultado de la votación en su jurisdicción junto con las Actas y demás recaudos especificados en el ordinal 7º del artículo 54 de la Ley;
- 11º Totalizar los votos obtenidos por los candidatos a Alcaldes, a Concejales y a Juntas Parroquiales, efectuar las adjudicaciones, proclamar a los que resulten electos, extenderles sus credenciales y hacer las participaciones correspondientes al Consejo Supremo Electoral, a la Junta Electoral Principal, a la Gobernación del Estado, a la Asamblea Legislativa del Estado y el Concejo Municipal del Municipio.
- 12º Extender, por lo menos con cuarenta y ocho (48) horas de antelación a la realización del proceso, las credenciales que soliciten para sus testigos los partidos políticos, grupos de electores o de ciudadanos que hayan postulado candidatos, so pena de la sanción prevista en el artículo 239 de la Ley;

- 13° Velar por el correcto desarrollo del proceso electoral en su jurisdicción;
- 14° Denunciar, ante la Junta Electoral Principal respectiva, las irregularidades que observen en el proceso electoral en su jurisdicción;
- 15° Organizar y conservar su archivo;
- 16° Todas las demás funciones que le asigne el Consejo Supremo Electoral; y
- 17° Las demás que le correspondan conforme a las leyes y reglamentos.

c'. Las Juntas Electorales Parroquiales

El Consejo Supremo Electoral, por resolución expresa puede crear Juntas Electorales Parroquiales en todas o algunas de las Parroquias, de los Municipios, de los Estados y del Distrito Federal (Art. 52).

De acuerdo con el Artículo 53 de la Ley Orgánica, cuando el Consejo Supremo Electoral creare, conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley, Juntas Electorales Parroquiales o Juntas Electorales en los Circuitos, éstas deben estar integradas por cinco (5) miembros designados por la Junta Electoral Municipal correspondiente, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

Precisa el artículo 54 de la Ley que el Consejo Supremo Electoral, al crear Juntas Electorales Parroquiales o Juntas por Circuitos Electorales, les debe fijar sus atribuciones.

d'. Las Juntas de Totalización

El Consejo Supremo Electoral, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica, puede crear Juntas de Totalización cuando corresponda a un determinado Circuito o Municipio totalizar un número mayor de 50 Mesas Electorales o cuando, por razones justificadas, lo estime conveniente. Estas Juntas de Totalización pueden ser creadas a los sólo efectos de realizar los cómputos de las Actas de Escrutinio y con jurisdicción limitada a un Circuito o Municipio.

La Resolución respectiva, debe publicarse en la *Gaceta Oficial* con noventa (90) días de anticipación, por lo menos.

De acuerdo con el Parágrafo Unico del artículo 54 de la Ley, las Juntas de Totalización tendrán como funciones:

Recibir de las diferentes Mesas asignadas a las respectivas Juntas de Totalización, las Actas de Escrutinio y otro material que decida el Consejo Supremo Electoral; y

Totalizar las Actas de Escrutinio recibidas, levantando la correspondiente Acta de Totalización, según el formato emanado del Consejo Supremo Electoral y remitir el original a la Junta Electoral correspondiente.

e'. Las Juntas de Escrutinio

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica y con el voto favorable de las 2/3 partes de sus miembros, el Consejo Supremo Elec-

toral puede crear Juntas de Escrutinio para el escrutinio de Mesas Electorales de uno o más centros de votación correspondientes a un mismo Municipio o Circuito, las cuales deben integrarse de la misma manera que las Juntas Electorales Municipales.

En este caso, las Mesas Electorales correspondientes pierden la atribución de escrutar votos y de levantar las Actas de Escrutinio.

d. *Las Mesas Electorales*

a'. *Constitución*

Las Mesas de votación están constituidas por cinco (5) miembros, con sus respectivos Suplentes y un Secretario nombrado fuera de su seno, preferentemente inscritos en ellas. Las Juntas Electorales Municipales deben nombrar preferentemente, los miembros de la Mesa y el Secretario entre los ciudadanos de más alto nivel educativo en el Municipio.

Las Mesas deben quedar integradas de la siguiente manera: Tres (3) miembros y sus respectivos suplentes designados por los partidos políticos que hubieren obtenido las primeras votaciones en la respectiva Circunscripción en la última elección para la Cámara de Diputados; y dos (2) miembros independientes y sus respectivos suplentes nombrados por la mayoría calificada de la Junta Municipal, oída la opinión de las comunidades organizadas, de acuerdo a las disposiciones que a tales efectos dicte el Consejo Supremo Electoral.

Se debe procurar en lo posible, la permanencia de estos funcionarios hasta por un período de tres (3) años (artículo 55).

b'. *Carácter del cargo de miembro de Mesa Electoral*

Conforme se establece en el artículo 55 de la Ley, el nombramiento de los miembros de Mesa y Secretario es de obligatoria aceptación por parte de los designados, y aquellos que incurran en el incumplimiento de cualquiera de sus funciones legales y reglamentarias sin causa justificada, serán destituidos del cargo público que desempeñan. La Contraloría General de la República debe velar para que le sea suspendida de forma inmediata su remuneración.

c'. *Instalación*

En la oportunidad de instalarse la Mesa de Votación, los miembros deben nombrar de su seno al Presidente. Cada partido o grupos de electores tiene derecho a postular, en su representación, un testigo ante las Juntas Electorales Municipales (artículo 55).

d'. *Número de Mesas*

Corresponde al Consejo Supremo Electoral, la determinación de número de Mesas Electorales y de los sitios donde deberán actuar, así como el número de electores que deben votar en cada una de ellas. El

Consejo Supremo Electoral además, debe dictar un Reglamento especial para el funcionamiento de las Mesas.

El Consejo Supremo Electoral debe cuidar de que los electores voten en el lugar de su residencia y, a este efecto, en todo centro poblado donde existan cien (100) o más electores debe funcionar por lo menos una Mesa Electoral (artículo 56).

e'. Atribuciones

Conforme se indica en el artículo 57 de la Ley, cada Mesa Electoral tiene las siguientes atribuciones:

- 1º Examinar las credenciales de sus miembros.
- 2º Inspeccionar el local que le haya sido asignado y tomar las medidas necesarias para que llene las condiciones requeridas por la Ley;
- 3º Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Supremo Electoral y de los otros organismos electorales superiores;
- 4º Llevar a conocimiento de la Junta Electoral Parroquial correspondiente las causas de incapacidad que afecten a cualquiera de sus miembros, a objeto de promover la remoción respectiva ante la Junta Electoral encargada de hacer la designación;
- 5º Fijar a las puertas de su local con cinco (5) días de anticipación por lo menos, a la fecha de las votaciones, las listas de electores inscritos que votarán ante ella, así como las listas de candidatos postulados; y reclamar dichas listas de la Junta Electoral Parroquial correspondiente, caso de haberles sido entregadas por ésta con antelación suficiente;
- 6º Convocar a sus miembros y a los suplentes para que concurran al local de las Mesas a las cinco y treinta antes meridiem (5:30 a.m.), del día fijado para la celebración de las elecciones con el fin de preparar el material de votación;
- 7º Presidir el acto de la votación de los electores inscritos y cumplir estrictamente las formalidades pautadas en la Ley;
- 8º Velar especialmente por el secreto del voto y cuidar del mantenimiento del orden en el local de las votaciones;
- 9º Levantar el Acta de las votaciones, una vez terminadas éstas;
- 10º Proceder seguidamente al escrutinio, observando cuidadosamente las disposiciones de los artículos 132 y siguientes de la Ley, y levantar el Acta correspondiente. Esta atribución la pierden las Mesas en los casos en los cuales el Consejo Supremo Electoral cree Juntas de Escrutinio, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica.
- 11º Remitir al Consejo Supremo Electoral el original del Acta de Escrutinio de los votos correspondientes a la elección para Presidente de la República;
- 12º Remitir al mismo organismo copia de las demás Actas de Escrutinio;
- 13º Remitir a la Junta Electoral Principal el original del Acta de Escrutinio de los votos obtenidos en la elección para Senadores y Diputados al Congreso de la República, para Diputados a las Asambleas Legislativas y para Gobernadores;

- 14º Remitir a la correspondiente Junta Electoral Municipal o a la Junta de Totalización, si fuere creada, el original del Acta de Escrutinio de los votos obtenidos en la elección de Alcaldes y de Concejales, los originales de las Actas de instalación y votación, copia de las actas de escrutinio de las otras elecciones, y las listas de electores, con las menciones requeridas;
- 15º Remitir a la correspondiente Junta Electoral Parroquial o a la Junta de Totalización, si fuere creada, el original del Acta de Escrutinio de los votos obtenidos, en la elección para miembros de las Juntas Parroquiales;
- 16º Remitir al Consejo Supremo Electoral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley, una copia del Acta de Escrutinio.

B. El Registro Electoral Permanente

a. *Objetivos y funciones*

El Registro Electoral Permanente, cuya organización y formación corresponde al Consejo Supremo Electoral conforme a la Ley Orgánica y a las normas que dicte (artículo 58) está destinado a conservar, revisar y perfeccionar el Registro de Electores clasificados por Estado, Distrito Federal o Territorios Federales, por Municipios ó Parroquias, por Circuitos Electorales, por centros de votación y por Mesas Electorales (artículo 71).

Este Registro está a cargo del Consejo Supremo Electoral, y lo dirige un funcionario denominado Director, designado por el Cuerpo. Los funcionarios y empleados del Registro Electoral Permanente deben ser de reconocida honorabilidad y ser nombrados por el Presidente del Consejo Supremo Electoral, previa autorización del Cuerpo, (Artículo 70). Por otra parte, el Consejo Supremo Electoral debe determinar las modalidades de selección del personal del Registro Electoral Permanente.

El artículo 72 de la Ley agrega que las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional deben proporcionar al Consejo Supremo Electoral los datos demográficos y de identificación que se les soliciten y puedan servir para los fines del Registro. Asimismo, se precisa en el artículo 72 de la Ley Orgánica, que todos los funcionarios y empleados núblicos son auxiliares del Registro Electoral Permanente, y están obligados a prestar su cooperación cuando les sea solicitada por el Consejo Supremo Electoral.

En todo caso, conforme al artículo 73 de la Ley Orgánica, en el Registro Electoral Permanente se debe hacer constar lo siguiente:

- 1º Los nombres, apellidos, sexo, fecha de nacimiento, nacionalidad, profesión y defectos físicos de los ciudadanos que tengan derecho a ejercer el sufragio, conforme a la Constitución de la República y a la Ley;
- 2º La indicación de si saben leer y escribir;
- 3º El número de la cédula de identidad personal, del Registro Electoral y de las Mesas Electorales que corresponde; y

4º La Residencia del elector, con indicación del Estado, Departamento, Municipio, Parroquia, Circuito Electoral y demás datos necesarios para precisar su dirección.

Estos datos, conforme al mismo artículo 77 de la Ley, deben estar incluidos en la copia del Registro Electoral Permanente que se entregue a los diferentes partidos o grupos de electores que lo soliciten.

Debe indicarse, por último, que el artículo 74 de la Ley establece que el Registro Electoral Permanente se debe llevar por duplicado: el original se debe archivar en el Consejo Supremo Electoral y el duplicado en un lugar seguro y distinto de aquél, bajo la custodia que determine el Consejo Supremo Electoral.

b. *Los electores y el Registro Electoral Permanente*

a'. *La incorporación automática de los electores al Registro*

De acuerdo con el artículo 59 de la Ley Orgánica, todos los venezolanos que tengan la condición de electores y a quienes se les haya expedido su correspondiente cédula de identidad, serán automáticamente incorporados al Registro Electoral Permanente. Para que esta incorporación se produzca, es requisito indispensable que la expedición de la cédula de identidad de que se trate, haya sido previamente aprobada por el Fiscal General de la Cedulación, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Identificación.

Esta incorporación automática al registro Electoral Permanente, sin embargo, sólo se pondrá en funcionamiento cuando lo determine el Consejo Supremo Electoral.

En todo caso, conforme al artículo 60 de la Ley, los electores que hayan sido incorporados al Registro Electoral Permanente, deben acudir al centro de inscripción más próximo a su residencia en la oportunidad correspondiente a los efectos de actualizar los datos referentes a su domicilio y estado civil. De no hacerlo, el elector queda ubicado en el centro de votación de la jurisdicción correspondiente al domicilio declarado en la oportunidad de tramitar la expedición del más reciente ejemplar de su cédula de identidad.

b'. *La inscripción de los extranjeros en el Registro*

Tienen derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente, sólo para efectos de las votaciones municipales y parroquiales, conforme lo indica el artículo 61 de la Ley Orgánica, los extranjeros que reúnan las condiciones señaladas en el artículo 8º de la misma Ley. Sin embargo, a pesar de su condición de extranjeros, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley Orgánica, no pueden inscribirse en dicho Registro, los extranjeros que hubieren perdido la nacionalidad venezolana por revocatoria administrativa o sentencia judicial.

Los extranjeros deben solicitar su inscripción en el Registro Electoral Permanente en formularios elaborados por el Consejo Supremo Electoral; y la condición de "residente" a la cual se refiere el artículo 8° de la Ley; debe ser comprobada mediante certificación expedida por la autoridad que determine el Consejo Supremo Electoral.

c. *La actualización del Registro*

a'. *La determinación de los centros de votación*

De acuerdo con el artículo 62 de la Ley Orgánica, los electores quedan inscritos en una mesa de un centro de votación ubicado en el lugar más cercano a su residencia, dentro del respectivo Circuito Electoral. El elector tiene la obligación de votar en el Circuito Electoral en el que reside.

Los venezolanos residenciados en el exterior deben actualizar su inscripción en la sede de la representación diplomática o consular con jurisdicción en el lugar de su residencia y votarán en el sitio que determine el Consejo Supremo Electoral.

En todo caso la actualización en el Registro, conforme al artículo 63 de la Ley Orgánica, debe efectuarse personalmente y se perfecciona por la firma y la impresión de las huellas dactilares. Quienes no sepan o no puedan firmar, deben estampar únicamente las huellas dactilares. En todo caso, la falta de estos requisitos vicia de nulidad el trámite. Por otra parte, en caso de personas mutiladas de ambas extremidades superiores se debe dejar constancia de ello en el momento de la solicitud.

Debe señalarse, por último, que es requisito esencial para obtener la actualización en el Registro Electoral Permanente, la presentación de la cédula de identidad ante el funcionario competente, por lo que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, se pueden admitir comprobantes provisionales, ni documentos sustitutivos de la cédula.

En todo caso, a los efectos de poder probar la residencia en la respectiva actualización, el Consejo Supremo Electoral debe establecer los medios necesarios tendientes a ello (artículo 62 de la Ley).

b'. *Los agentes de actualización*

Para la formación y revisión del Registro Electoral Permanente, dice el artículo 64 de la Ley, el Consejo Supremo Electoral debe investir de la condición de agentes de actualización a personas escogidas entre empleados y funcionarios públicos en ejercicio de los siguientes cargos: miembros y funcionarios de Concejos Municipales y Juntas Parroquiales; Registradores y funcionarios del Registro Público; Jueces y funcionarios de tribunales; directores, profesores y funcionarios de liceos y Escuelas nacionales, estatales y municipales; funcionarios de Oficinas de Correos y Telégrafos; funcionarios de medicaturas y dispensarios rurales. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral puede nombrar agentes de actualización distintos a los anteriores, cuando

así lo requiera el buen funcionamiento del Registro Electoral Permanente.

Conforme al artículo 69 de la Ley Orgánica, para asegurar la colaboración de los funcionarios de la Administración Pública, del Poder Judicial y del Poder Municipal, en la actualización del Registro Electoral Permanente, el Consejo Supremo Electoral debe determinar el número de horas diarias destinadas a atender las actualizaciones y demás labores atinentes a dicho Registro.

En todo caso, los agentes de actualización deben desempeñar sus funciones en los lugares y en la forma que señale el Consejo Supremo Electoral.

Por su parte, en el extranjero corresponde a los funcionarios diplomáticos y consulares de la República efectuar las labores de actualización de los venezolanos residentes en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las normas que dicte al efecto el Consejo Supremo Electoral (artículo 65).

c'. Los efectos de la actualización: la ubicación del elector

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley Orgánica, en el mismo acto de solicitud de actualización, el agente de actualización debe ubicar al elector en el centro de votación más cercano a su residencia, y en la Mesa Electoral correspondiente al último número de su cédula de identidad. En dicha oportunidad, el agente de actualización debe entregar al elector una copia debidamente firmada de su actualización en el Registro Electoral Permanente, en la cual debe constar la dirección del centro de votación y el número de la Mesa donde debe votar.

Todos los recaudos correspondientes a la actualización y revisión del Registro Electoral Permanente deben ser remitidos al Consejo Supremo Electoral por los funcionarios encargados de recibirlos, en la oportunidad y forma que determine (artículo 67).

d'. La supervisión de la actualización

El artículo 68 de la Ley autoriza a los partidos políticos nacionales con representación en el Consejo Supremo Electoral, para poder acreditar por ante este organismo, testigos para supervisar el proceso de actualización en el Registro Electoral Permanente, en un número igual al doble de los centros de actualización existentes en cada circunscripción electoral. En esos casos, el Consejo Supremo Electoral los debe dotar de las correspondientes credenciales.

e'. La depuración del Registro Electoral Permanente

a". Oportunidad

Conforme al artículo 75 de la Ley Orgánica, la depuración del Registro Electoral es permanente, excepto durante el período comprendido entre noventa (90) días anteriores y treinta (30) días posterior-

res a cada votación. Sin embargo, conforme al mismo artículo, la depuración de inscripciones hechas en fraude a la Ley puede realizarse en cualquier momento.

b". *Objeto*

La depuración del Registro según el artículo 76 de la Ley Orgánica, tiene por objeto excluir del mismo, las inscripciones correspondientes a:

- 1º Los ciudadanos fallecidos o declarados por sentencia judicial presuntamente fallecidos;
- 2º Las personas que hayan perdido la nacionalidad venezolana;
- 3º Las personas que hayan sido declaradas entredichas o inhábiles políticamente;
- 4º Las personas que hayan ingresado al servicio militar activo;
- 5º Las inscripciones repetidas, dejándose sólo la hecha en primer término, salvo que se trate de cambio de domicilio;
- 6º Las inscripciones hechas en fraude a la Ley, debidamente comprobadas por la autoridad competente; y
- 7º Las personas que no hayan votado en las dos últimas elecciones nacionales para cargos de representación popular de competencia nacional.

c". *Cancelaciones por fallecimiento*

Conforme al artículo 77 de la Ley Orgánica, para los efectos de la cancelación de inscripciones electorales por razón de fallecimiento del ciudadano inscrito, los funcionarios del Registro Civil están obligados a comunicar al Consejo Supremo Electoral, en los formularios que éste debe determinar y proporcionar, y con las menciones que en ellos se determinen, todas las defunciones de personas mayores de dieciocho (18) años registradas en sus respectivas jurisdicciones.

En base a dichas informaciones, el Consejo Supremo Electoral debe proceder a cancelar en el Registro las inscripciones pertenecientes a ciudadanos fallecidos. Sin embargo, los casos en que la identificación del elector fallecido ofrezca alguna duda, el Consejo Supremo Electoral puede solicitar previamente los informes que creyere convenientes a organismos públicos o privados.

En todo caso, a los efectos antes indicados, los jueces competentes deben comunicar al Consejo Supremo Electoral, toda declaratoria de presunción de muerte del ausente, que sea dictada conforme al artículo 434 del Código Civil, dentro de los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.

d". *Cancelaciones por pérdida de la nacionalidad*

En cuanto a la cancelación de inscripciones electorales por razón de pérdida de la nacionalidad venezolana, de acuerdo con el artículo 78 de la Ley Orgánica, el Juez competente o la autoridad correspon-

diente del Ministerio de Relaciones Interiores, están obligados a comunicar al Consejo Supremo Electoral, con los datos que éste determine al efecto, todas las decisiones y actos firmes por los cuales se anule o revoque la nacionalidad venezolana de personas que, de acuerdo con esta Ley, estén en capacidad de votar.

e". Cancelaciones por interdicción civil o inhabilitación política

Por otra parte, para la cancelación de inscripciones electorales por razón de la declaratoria de interdicción civil o inhabilitación política, el artículo 79 de la Ley Orgánica prescribe que el Juez competente, dentro de los diez (10) días a contar de la fecha de la sentencia definitivamente firme que haga esas declaratorias, debe comunicarla al Consejo Supremo Electoral, con los datos determinados en las normas que éste dicte al efecto.

f". Solicitudes de depuración

Debe señalarse, en todo caso, que la Ley consagra como un derecho de cualquier ciudadano el poder solicitar, mediante el aporte de las pruebas pertinentes, que se eliminen del registro los ciudadanos o personas cuya inscripción deba ser depurada conforme a lo establecido en el artículo 76 de la misma Ley (artículo 80).

g". Lista de cancelaciones y su publicación

En todo caso, establece el artículo 91 que anualmente, el Consejo Supremo Electoral debe hacer la lista de las cancelaciones de inscripción efectuadas conforme a los artículos 76 a 80, y además, debe hacer publicar las listas respectivas de las cancelaciones de inscripción con indicación de las causales de exclusión, en el año inmediatamente posterior a las elecciones nacionales en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* y en un diario de circulación nacional, y al mismo tiempo deberá colocarlas en el lugar público donde se efectúe la revisión del Registro Electoral Permanente (artículo 82).

h". La reconsideración de las depuraciones

La Ley garantiza, por último, la posibilidad de solicitar la reconsideración de las decisiones adoptadas por el Consejo Supremo Electoral en materia de depuración. En efecto, el artículo 83 de la Ley Orgánica establece que el ciudadano que por cualquier causa hubiere sido excluido del Registro Electoral Permanente como consecuencia de la depuración, puede reclamar por vía de reconsideración ante el Consejo Supremo Electoral, dentro de un plazo de noventa (90) días hábiles contados a partir de la publicación. La Ley exige que con el escrito de reconsideración se acompañen las pruebas pertinentes y se indique la dirección donde debe notificarse la decisión. El Consejo Supremo Electoral debe decidir dentro de un lapso improrrogable de diez (10) días después de recibido el recurso, y su decisión puede ser

recurrida por ante la Corte Suprema de Justicia, dentro de un lapso de diez (10) días. La decisión del Consejo agota la vía administrativa.

La remisión de los recursos puede ser efectuada por intermedio de un Juez o de un Notario Público, quien debe dejar constancia de la fecha de presentación.

En todo caso, queda a salvo la posibilidad de error en los casos de exclusión por fallecimiento, y su consecuente corrección.

d. *La revisión anual del Registro Electoral Permanente*

a'. *Oportunidad*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 84, el Registro Electoral Permanente está sujeto a revisiones anuales, durante el lapso que fije el Consejo Supremo Electoral. El año correspondiente a elecciones generales, el lapso de revisión del Registro Electoral Permanente no podrá exceder del mes de junio. Esta revisión anual debe ser hecha a través de los organismos y funcionarios designados por el Consejo Supremo Electoral, de acuerdo con el artículo 64 de la Ley, a los efectos de la actualización del Registro.

El Consejo Supremo Electoral debe divulgar, con la misma anticipación y mediante utilización de medios idóneos de publicidad, la apertura del lapso de revisión y los requisitos necesarios para la actualización en el Registro Electoral Permanente.

La Ley Orgánica (Art. 252) limita la posibilidad de prorrogar estos lapsos durante el año en el cual deban realizarse las elecciones hasta por un máximo de treinta (30) días.

b'. *Formalidades: Las listas de electores*

A tal efecto, treinta (30) días antes del inicio de la revisión anual del Registro Electoral Permanente, el Consejo Supremo Electoral debe remitir a los funcionarios respectivos las listas de electores por Circuitos, si fuere el caso, y por Mesas Electorales, estableciendo por separado las listas de nacionales y las de extranjeros (artículo 86).

En estas listas se debe dejar constancia del número de la cédula de identidad de los inscritos, de su nombre y apellido y de su fecha de nacimiento. Las listas así confeccionadas deben ser colocadas en lugar público en el local donde el funcionario respectivo cumpla sus funciones.

c'. *La obligación de inscripción*

Conforme al artículo 87 de la Ley, a los efectos de la actualización del Registro Electoral Permanente, están obligados a inscribirse en él, los ciudadanos que antes de iniciarse el período de revisión anual, hubieren cumplido la condena penal que causó inhabilitación política; hubieren cesado judicialmente de ser entredichos; hubieren cesado en el servicio activo de las Fuerzas Armadas Nacionales; y hubieren sido

excluidos del Registro Electoral Permanente por no haber votado conforme al ordinal 7° del artículo 76 de la Ley.

Los electores que hayan solicitado su inscripción en oportunidad anterior y no aparezcan en las listas que deben publicarse antes de la revisión anual conforme al artículo 86 de la Ley, deben inscribirse en el Registro Electoral Permanente en la oportunidad señalada para la revisión anual.

En todo caso, el Consejo Supremo Electoral puede exigir la prueba del cambio de residencia.

d'. Constancia de la solicitud de inscripción

Ahora bien, en la oportunidad de llevar a cabo la actualización del Registro Electoral Permanente, los funcionarios que actúen como agentes de actualización conforme al artículo 64 de la Ley deben entregar a los solicitantes un ejemplar debidamente firmado de su respectiva solicitud que ha de indicar la Mesa donde deben votar.

e'. Rechazo de las solicitudes

Conforme al artículo 89 de la Ley, con base a las solicitudes recibidas y en el lapso improrrogable de dos (2) meses, el Consejo Supremo Electoral debe decidir sobre la no inclusión en el Registro Electoral Permanente de las modificaciones solicitadas, cuando no se ajusten a los requisitos exigidos por la Ley, y así lo debe participar a los interesados.

Cuando la irregularidad en la actualización en la modificación solicitada configure un delito o falta de los previstos en la Ley, el Consejo Supremo Electoral lo debe comunicar a las autoridades competentes y debe proceder de inmediato a la depuración respectiva.

f'. La elaboración de las listas revisadas

Por último, debe indicarse que en el año correspondiente a las votaciones, una vez transcurrido el período de revisión, el Consejo Supremo Electoral debe elaborar por Mesas, las listas de electores que han de servir de base a la votación, y que deben contener los datos referentes al Registro Electoral Permanente indicados en el artículo 73 de la Ley, así como un espacio en blanco para dejar constancia del acto de votación del elector.

Las mencionadas listas deben ser enviadas por el Consejo Supremo Electoral, debidamente autenticadas y selladas, a las Juntas Electorales Principales, con treinta (30) días de antelación, por lo menos, a la fecha de votación, para que éstas las remitan a las Mesas Electorales por lo menos diez (10) días antes de la votación.

Copia de las listas respectivas, que así mismo deben ser remitidas por el Consejo Supremo Electoral, deben ser colocadas, por lo menos, cinco (5) días antes de la votación, en lugar público, en la sede de la respectiva Mesa Electoral.

C. La implantación del Sistema Electoral

De acuerdo a lo señalado anteriormente, en Venezuela se pueden distinguir tres tipos de sistemas de escrutinio.

En primer lugar, el sistema unipersonal que se aplica para las elecciones uninominales que son del Presidente de la República, de los Gobernadores, de los Alcaldes y de los miembros de los Concejos Municipales.

En segundo lugar, el sistema pluripersonal para la elección de Senadores mediante el mecanismo de listas cerradas y bloqueados con aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías y adicionalmente, la aplicación del cociente electoral nacional para la elección de Senadores adicionales; y el sistema nominal de listas abiertas para la elección de miembros de Juntas Parroquiales.

En tercer lugar, el sistema mixto, uninominal y pluripersonal para la elección de los Diputados al Congreso Nacional y a las Asambleas Legislativas.

a. *La determinación de los Circuitos Electorales para las elecciones uninominales*

De acuerdo con el artículo 6° de la Ley Orgánica,

“corresponde al Consejo Supremo Electoral establecer o modificar, por lo menos con seis (6) meses de antelación a la fecha de las elecciones respectivas, los Circuitos Electorales para la elección uninominal de Diputados al Congreso de la República, Diputados a las Asambleas Legislativas y Concejales”.

En todo caso, para el establecimiento o modificaciones de los Circuitos Electorales para las Elecciones uninominales, el Consejo Supremo Electoral conforme al artículo 6° de la Ley Orgánica, se rige por los siguientes criterios:

- a. En primer lugar, se deben respetar los límites de las circunscripciones que se aplican, en cada caso, a Entidades Federales para Diputados al Congreso de la República y a las Asambleas Legislativas; y para Concejales en los Municipios;
- b. En segundo lugar, la población de los Circuitos Electorales se debe obtener de la siguiente manera: se dividirá el número de habitantes de la Circunscripción de que se trate al 1° de Abril del año de las elecciones, entre el número de puestos a ser electos por la vía uninominal en dicha Circunscripción. La cifra así obtenida, constituye la población del Circuito, la cual podrá variar hasta en un margen no mayor del quince por ciento (15%);
- c. En tercer lugar, el Consejo Supremo Electoral debe asegurar que el número de electores de cada Circuito sea el correspondiente a la población con derecho a voto en el mismo, con una variación que no podrá superar el porcentaje establecido en el párrafo anterior;

- d. En cuarto lugar, el Circuito Electoral debe abarcar un territorio continuo y no interrumpido.
- e. En quinto lugar, cada Circuito Electoral debe tener su ámbito geográfico constituido por el entorno físico en que se encuentren ubicados los centros de votación en los cuales aparezcan inscritos los electores adscritos a ese Circuito, salvo en los casos excepcionales en que resulte imposible crear centros de votación ubicados físicamente en un Circuito determinado por causa de falta de locales adecuados. En este caso el Consejo Supremo Electoral, con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros puede autorizar la ubicación en un mismo local, centros de votación de distintos Circuitos Electorales, siempre que se pueda satisfacer las condiciones de cercanía de los centros de votación a los domicilios de los electores.
- f. En sexto lugar no pueden alterarse los límites de las circunscripciones subalternas que integran las circunscripciones principales a menos que resulte imprescindible a los fines del cumplimiento de las disposiciones antes indicadas.

Debe señalarse que conforme al *Parágrafo Unico del artículo 6°* en aquellos casos excepcionales, el Consejo Supremo Electoral con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes puede modificar los límites a que se refieren los literales b y c de dicho artículo, hasta un máximo de veinte por ciento (20%).

Debe advertirse, por último, que el artículo 257 de la Ley Orgánica, como Disposición Transitoria, establece que: para el proceso de elección de miembros de Juntas Parroquiales, Concejales, Diputados al Congreso de la República y Diputados a las Asambleas Legislativas, los Circuitos Electorales deberán estar conformados y aprobados por el Consejo Supremo Electoral, con por lo menos tres (3) meses de anticipación a la fecha de las votaciones.

El Consejo Supremo Electoral debe publicar en los medios de comunicación impresos de la región correspondiente, la conformación de los respectivos Circuitos y de los cambios que puedan efectuarse, en la ocasión en que ellos se produzcan.

- b. *La aplicación del principio de la representación proporcional personalizada en los casos de elección plurinominal mediante listas*

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica, la representación proporcional se regula en la Ley para las elecciones de Senadores y Diputados al Congreso y de Diputados a las Asambleas Legislativas, mediante la adjudicación por cociente.

En cuanto a la elección de Concejales, un tercio (1/3) de éstos de cada Municipio se eligen mediante listas por el principio de representación proporcional. Igual sistema se aplica a la elección de la totalidad de los Miembros de las Juntas Parroquiales (Arts. 150 y 151).

Ahora bien para la determinación de los puestos que corresponden a cada partido o grupo de electores en la adjudicación por cuociente, se debe proceder de la manera siguiente:

Se debe anotar el total de votos válidos obtenidos por cada lista, y cada uno de los totales se debe dividir entre uno, tres y así sucesivamente, hasta obtener para cada uno de ellos tantos cuocientes como candidatos haya que elegir en esa Entidad Federal. Luego se deben anotar los cuocientes así obtenidos para cada lista, en columnas separadas y en orden decreciente, encabezadas por el total de votos de cada uno, o sea el cuociente de la división por uno.

Posteriormente, se debe formar una columna final colocando en ella, en primer término, el más elevado de entre todos los cuocientes de las diversas listas, y, a continuación, en orden decreciente, los que le sigan en magnitud, cualquiera que sea la lista a que pertenezcan, hasta que hubiere en la columna tantos cuocientes como candidatos deban ser elegidos. Al lado de cada cuociente se debe indicar la lista a que corresponde, quedando así determinado el número de puestos obtenidos por cada lista. Cuado resulten iguales dos o más cuocientes en concurrencia por el último puesto por proveer, se debe dar referencia a aquella de las listas que haya obtenido el mayor número de votos, y, en caso de empate debe decidir la suerte.

Para la elección de Senadores también se debe aplicar la adjudicación por cuociente.

Un ejemplo precisa el mecanismo:

1. Supongamos que en la Circunscripción Electoral del Estado X hubo 91.330 votos válidos, y que los 10 partidos o grupos de electores que postularon listas obtuvieron la siguiente votación:

PARTIDO A:	15.000	VOTOS
PARTIDO B:	22.660	VOTOS
PARTIDO C:	11.330	VOTOS
GRUPO DE ELECTORES D:	9.300	VOTOS
GRUPO DE ELECTORES E:	120	VOTOS
PARTIDO F:	4.750	VOTOS
GRUPO DE ELECTORES G:	12.000	VOTOS
PARTIDO H:	8.000	VOTOS
PARTIDO I:	500	VOTOS
GRUPO DE ELECTORES J:	7.660	VOTOS
TOTAL:	91.330	VOTOS

2. Supongamos que sean 6 los Diputados al Congreso a elegir en la Entidad.

Debe procederse a dividir el total de votos válidos de cada partido o grupo de electores entre 1, 2, 3, 4, 5 y 6:

GRUPO DE ELECTORES A: 15.000	PARTIDO B: 22.660	PARTIDO C: 11.330
7.500	11.330	5.665
5.000	7.553	3.777
3.750	5.665	2.832
3.000	4.532	2.266
2.500	3.777	1.888
GRUPO DE ELECTORES D: 9.300	GRUPO DE ELECTORES E: 120	PARTIDO F: 4.760
4.650	60	2.380
3.100	40	1.587
2.325	30	1.190
1.860	24	952
1.550	20	793
GRUPO DE ELECTORES G: 12.000	PARTIDO H: 8.000	PARTIDO I: 500
6.000	4.000	250
4.000	2.667	167
3.000	2.000	125
2.400	1.600	100
2.000	1.333	83
GRUPO DE ELECTORES J: 7.660		
3.830		
2.553		
1.915		
1.532		
1.277		

3. Hechas las divisiones se forma la columna colocando los cuocientes obtenidos en orden decreciente, hasta completar tantos cuocientes como candidatos a elegir:

- 22.600 PARTIDO B
- 15.000 GRUPO DE ELECTORES A
- 12.000 GRUPO DE ELECTORES G
- 11.330 PARTIDO C
- 9.300 PARTIDO D

4. Así el Partido B saca 2 Diputados y los grupos de electores A y G y los partidos C y D, un Diputado cada uno.

c. Las reglas especiales para la elección uninominal en los casos de sistemas mixtos de escrutinios

De acuerdo con el mismo artículo 14 de la Ley Orgánica, para la elección de Diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas, el procedimiento que debe seguirse es el siguiente:

Definido el número de Diputados que le corresponde a cada partido o grupo de electores en la Entidad Federal respectiva, conforme al pro-

cedimiento establecido anteriormente, los puestos de candidatos uninominales se adjudicarán a quienes hayan obtenido la primera mayoría relativa en cada Circuito Electoral, de conformidad con los votos obtenidos por cada uno de ellos. A continuación se debe sumar el número de Diputados uninominales obtenidos por cada partido o grupo de electores; si esta cifra es menor al número que le corresponda a ese partido o grupo de electores, según el primer cálculo efectuado con base al sistema de representación proporcional en la adjudicación por cociente, se completará con la lista de ese partido o grupo de electores en el orden de postulación, hasta la respectiva concurrencia. Si un candidato uninominal es electo por esa vía y está simultáneamente ubicado en un puesto asignado en la lista de un partido o grupo de electores, la misma se correrá hasta la posición inmediata siguiente.

Si un partido o grupo de electores no obtiene en la votación uninominal ningún Diputado, y por la vía de la representación proporcional obtiene uno o más puestos, los cubrirá con los candidatos de su lista en el orden de postulación.

Cuando un partido o grupo de electores obtenga un número de candidatos electos uninominalmente, mayor al que le corresponde según la representación proporcional, se considerarán todos electos.

Cuando un candidato sea electo uninominalmente en su Circuito Electoral y el partido o grupo de electores que lo propone no haya obtenido ningún puesto por la vía de la proporcionalidad en la adjudicación por cociente, queda electo, pero será sustraído de los Diputados adicionales que le pudieran corresponder por aplicación del cociente electoral nacional al partido o grupo de electores que lo haya propuesto.

La Ley aclara, en todo caso, que en los casos de alianzas electorales para la elección de Diputados al Congreso de la República y a las Asambleas Legislativas, por elección uninominal en Circuitos Electorales, la misma se tendrá como válida y en consecuencia podrán sumarse los votos, siempre y cuando la postulación del candidato a Diputado principal esté acompañada por los mismos suplentes y en el mismo orden.

Por último, el artículo 14 de la Ley Orgánica señala que para establecer finalmente el número de Diputados que corresponde a cada partido o grupo de electores en las Entidades Federales, conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley, el candidato, así electo, se le adjudicará al partido o grupo de electores participante en la alianza que haya obtenido mayor votación en el respectivo Circuito.

El sistema de elección uninominal de las dos terceras ($2/3$) partes de los Concejales (en un sistema mixto en el que un tercio ($1/3$) se eligen por representación proporcional), se rige por lo previsto en el artículo 151 de la Ley Orgánica.

d. *La aplicación del cociente electoral nacional para Senadores y Diputados al Congreso*

Conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica, el principio de la representación proporcional rige, asimismo, en la adjudicación de los Sena-

dores y Diputados adicionales al Congreso, mediante la aplicación del cociente electoral nacional.

En cuanto al cociente electoral nacional de Diputados, éste se determina dividiendo el total de votos válidos consignados en toda la República por el número fijo de representantes que deben integrar la Cámara de Diputados, de acuerdo con la base de población establecida en la Ley; y en cuanto al cociente electoral nacional de Senadores, éste se determina dividiendo el número de votos válidos entre el número fijo de Senadores a elegir, conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Ahora bien, para la adjudicación de Diputados adicionales conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica, se debe dividir el número total de votos válidos obtenidos por cada partido político nacional o grupo nacional de electores por el cociente electoral nacional correspondiente. Si el resultado de esta operación es un número mayor al total de los Diputados obtenidos por el respectivo partido en toda la República, se le debe adjudicar la diferencia como Diputados adicionales, hasta el máximo de cinco (5) establecido en el Artículo 3º de la Ley. Para el resultado de esta operación en ningún caso, se deben tomar en cuenta las fracciones.

Tales puestos se deben atribuir al partido político nacional o grupo nacional de electores en las circunscripciones donde, no habiendo obtenido representación o habiendo obtenido menos puestos, hubiera alcanzado mayor número de votos.

En cuanto a la adjudicación de Senadores adicionales, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica, se debe dividir el número total de votos válidos obtenidos por cada partido político nacional o grupo nacional de electores, por el cociente electoral nacional correspondiente. Si el resultado de esta operación es un número mayor al total de los Senadores obtenidos por el respectivo partido en toda la República, se le debe adjudicar la diferencia como Senadores adicionales hasta un número de tres (3) conforme al artículo 2º de la Ley. Para el resultado de esta operación tampoco se deben tomar en cuenta las fracciones.

Tales puestos se le deben atribuir al respectivo partido político nacional en los Estados o en el Distrito Federal donde, sin haber obtenido representación, tenga mayor votación.

Ahora bien, cuando se hubieren postulado listas idénticas para Senadores y Diputados en una misma circunscripción y resultare electo alguno de los candidatos conforme a lo establecido en el artículo 137, a los efectos de lo establecido en los artículos 16 y 17, antes comentados, el artículo 18 de la Ley establece que el candidato elegido se debe adjudicar al partido o grupo de electores al cual pertenezca, siempre que en el escrito de postulación se hubiere hecho la necesaria identificación.

A los partidos que no obtuvieron representación en los Circuitos o en las Entidades Federales comprendidos en el caso que precede, se les debe restar los votos allí obtenidos, a los efectos de la adjudicación de Senadores y Diputados adicionales.

D. La propaganda electoral

a. *Las campañas partidistas internas y su reglamentación*

El artículo 174 de la Ley Orgánica establece que desde el 1º de abril del año correspondiente a las elecciones para Presidente de la República, los partidos políticos pueden realizar campañas internas, actos preparatorios y la selección de sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República.

También desde esa fecha, las personas interesadas pueden realizar propaganda para quienes aspiren a ser seleccionados. Todas estas actividades deben estar ajustadas a las limitaciones que sobre el uso de los medios de comunicación social establezca el Consejo Supremo Electoral en el reglamento que dicte al efecto.

Asimismo, las actividades antes mencionadas deben ser ajustadas a un Reglamento que cada partido político nacional está en la obligación de dictar, el cual debe contener:

- 1º La indicación del organismo partidista con competencia para dirigir, organizar y supervisar el proceso de selección;
- 2º Los requisitos mínimos para la postulación de aspirantes y el método de selección; y
- 3º La indicación de las condiciones y requisitos para ejercer el derecho a voto en este proceso.

Este Reglamento debe ser consignado ante el Consejo Supremo Electoral, por cada partido político nacional, antes del inicio del respectivo proceso interno. También se debe consignar ante el Consejo Supremo Electoral, con un mes de antelación a la fecha fijada para la selección del candidato presidencial, el registro de personas con derecho a voto indicando el nombre, apellidos, y cédula de identidad.

El Consejo Supremo Electoral, de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias y siempre y cuando no se perturbe su normal funcionamiento, puede prestar colaboración a los partidos políticos para la realización del proceso de selección de sus respectivos candidatos a diversas elecciones nacionales, estatales y locales.

En los actos de campaña interna de los partidos, los aspirantes y quienes los auspicien, no pueden utilizar para su propaganda medios de comunicación social distintos a la prensa escrita.

En todo caso, los partidos políticos, los aspirantes y quienes los auspicien, están obligados a acatar estrictamente las prohibiciones indicadas y las limitaciones de espacio impuestas por el Consejo Supremo Electoral.

b. *La reglamentación de las campañas electorales*

El artículo 175 de la Ley obliga al Consejo Supremo Electoral a dictar un Reglamento sobre Propaganda y Campaña Electoral para las elecciones nacionales, estatales y municipales.

En dicho Reglamento se debe fijar la fecha para el comienzo de las respectivas campañas electorales, las cuales tendrán una duración máxima de cinco (5) meses para el caso de las elecciones de Presidente de la República y Congreso, y de dos (2) meses para las elecciones de Gobernadores, Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes y Concejales.

Este Reglamento debe contener las normas que sobre actividad y propaganda de los candidatos seleccionados deben observarse durante el lapso comprendido desde que se produzca la selección del candidato hasta el inicio de la campaña electoral. El Reglamento debe incluir también, las normas relativas a las campañas internas partidistas.

El Consejo Supremo Electoral, en este Reglamento, debe establecer normas y límites para la propaganda de la campaña electoral. A partir de la apertura de la campaña electoral, los candidatos y los partidos tendrán acceso, en los términos establecidos en el Reglamento, a los medios de comunicación social, para realizar su propaganda.

Los medios oficiales de comunicación social otorgarán, gratuitamente, tiempo igual y en las mismas horas, a los candidatos presidenciales postulados por los partidos con representación en el Consejo Supremo Electoral, a cuyo efecto los espacios se deben sortear entre éstos cada mes.

A los efectos la campaña electoral, las coaliciones de carácter electoral tendrán la oportunidad y espacio correspondiente a un partido.

En todo caso, la propaganda electoral debe cesar y no puede hacerse nueva propaganda electoral cuarenta y ocho (48) horas antes de aquélla en que deba comenzar las votaciones (Art. 187).

Los periódicos, revistas y otras publicaciones no deben contener ninguna especie de propaganda electoral el día de las votaciones ni el día anterior a las mismas (Art. 187).

c. El financiamiento de la campaña electoral

En el presupuesto del Consejo Supremo Electoral, correspondiente al año de celebración de elecciones, se debe incluir una partida destinada a contribuir al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos; esta partida se debe distribuir en forma proporcional a la votación respectiva nacional entre los que han obtenido por lo menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos en las elecciones inmediatamente anteriores, para la Cámara de Diputados. Las erogaciones correspondientes las debe hacer el Consejo Supremo Electoral en el transcurso de ese año electoral (Art. 176).

Adicionalmente dispone la Ley que el Consejo Supremo Electoral, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias, puede contratar espacios en las televisoras y radioemisoras comerciales para facilitar la propaganda electoral de los partidos.

Estos espacios se deben distribuir en partes iguales entre los partidos representados en ese organismo y que hayan obtenido en las últimas elecciones para Congreso de la República, por lo menos el cinco por ciento (5%) del total de los votos válidos.

En todo caso, el Consejo Supremo Electoral en lugar de contratar los espacios, puede asignar directamente los recursos a los partidos indicados, para los mismos fines. En este caso, dichos partidos deben presentar pruebas fehacientes del gasto (Art. 176).

Por otra parte, conforme al mismo artículo 176 de la Ley, los partidos políticos están obligados a llevar una contabilidad especial donde consten los egresos por concepto de propaganda. Los libros de contabilidad y sus soportes estarán a disposición del Consejo Supremo Electoral.

Por otra parte, debe destacarse que el artículo 192 de la Ley Orgánica dispone que los partidos políticos, grupos de electores y los candidatos no pueden recibir contribuciones anónimas. Agrega la norma que cuando algún contribuyente ponga como condición que su nombre no se publique, la contribución puede adaptarse pero los partidos políticos, grupos de electores y los candidatos deben conservar la documentación necesaria para comprobar el origen de la misma.

d. *La definición de los gastos electorales*

El artículo 177 de la Ley Orgánica define como gastos de propaganda electoral, aquellos que hacen los partidos políticos, grupos de electores y los candidatos desde el inicio oficial de la campaña electoral hasta el final, con motivo o con relación al desarrollo del proceso electoral y, en especial, los siguientes:

- 1* Los anuncios en los medios de comunicación social;
- 2* La transmisión de mensajes por cualquier medio de difusión;
- 3* Los carteles y afiches;
- 4* Las publicaciones hechas por la imprenta y el material publicitario;
- 5° Las películas de propagandas u otras publicaciones audiovisuales; y
- 6° Los mítines.

e. *El control de los gastos electorales*

El Consejo Supremo Electoral debe controlar mediante la fijación de los espacios y tiempo máximo permisibles en los diferentes medios de comunicación social, los gastos de propaganda electoral que los partidos políticos, grupos de electores y candidatos, pueden erogar en sus respectivas campañas (Art. 191).

Asimismo el Consejo Supremo Electoral, en atención a la naturaleza de la respectiva elección, debe establecer el ámbito territorial en el cual los candidatos, partidos políticos y grupos de electores puedan realizar propaganda electoral (Art. 191).

f. *Limitaciones a la propaganda electoral*

a'. *Propaganda prohibida*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 178 de la Ley Orgánica, no se permite la propaganda anónima, ni la dirigida a provocar la abs-

tención electoral, ni la que atente contra la dignidad humana u ofenda la moral pública, y la que tenga por objeto promover la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.

Tampoco pueden utilizarse con fines de propaganda electoral lemas que comprendan el nombre o los apellidos o una derivación o una combinación del nombre o los apellidos de una persona viva sin su autorización.

En todo caso, las publicaciones de carácter político deben llevar el pie de imprenta correspondiente.

Además, se prohíbe el uso, en la propaganda electoral, de los Símbolos de la Patria y de los retratos e imágenes de los próceres de nuestra Independencia (Art. 182).

Por otra parte, conforme al artículo 185 de la Ley Orgánica no se permite la fijación de carteles, dibujos u otros medios de propaganda análogos en casas o edificios particulares sin el consentimiento de sus ocupantes. Los ocupantes pueden retirar y hacer desaparecer dicha propaganda.

Queda absolutamente prohibida la propaganda política mediante uso de pintura aplicada directamente en las naves y muros de las casas particulares, así como en los edificios públicos, puentes, templos, plazas y postes.

La autoridad electoral debe tomar disposiciones para asegurar el cumplimiento de esta norma. A los infractores se les debe decomisar el material utilizado y se les debe imponer setenta y dos (72) horas de arresto, a menos que reparen lo dañado y restablezcan lo afectado al estado en que se encontraba.

En los locales donde funcionen organismos electorales, en el interior exterior de los respectivos inmuebles, no se permitirá en ningún momento la realización de propaganda electoral de ninguna especie (Art. 187).

Por otra parte, se precisa en la Ley que los Ministerios, los institutos autónomos y los demás órganos del Gobierno Nacional o de los gobiernos estatales o de las municipalidades, no pueden hacer propaganda, directa ni indirectamente, a favor de partido político o candidatura alguna. Igual prohibición se establece para las empresas del Estado y para aquellas en cuyo capital la participación gubernamental sea determinante (Art. 189).

La Ley agrega que el funcionario que incumpla la presente norma será sancionado por el Consejo Supremo Electoral con multa por un monto entre una (1) y dos (2) remuneraciones mensuales que le correspondan. Si éste no acata la orden, el Consejo Supremo Electoral puede imponerle multa con un aumento del veinte por ciento (20%) por cada incumplimiento.

Al tercer requerimiento sin resultado favorable, el Consejo Supremo Electoral puede solicitar a la máxima autoridad del organismo correspondiente, la destitución del funcionario responsable (Art. 189).

b'. Propaganda por altavoces

Conforme al Art. 180 de la Ley Orgánica, la propaganda mediante altavoces desde vehículos en marcha, por las calles o vías de tránsito, puede efectuarse dentro de las condiciones y oportunidades que en términos de igualdad para todos los participantes en el proceso electoral, fije el Consejo Supremo Electoral, y debe limitarse a excitar a los ciudadanos al cumplimiento de su deber electoral, a la lectura de la lista de candidatos o de los puntos básicos de su programa, a la invitación a asistir a actos de propaganda electoral o cualquier otro anuncio semejante.

Las autoridades electorales pueden recurrir a las de policía para asegurar el estricto cumplimiento de dichas normas.

c'. Propaganda por carteles

En cuanto a la fijación de carteles, dibujos u otros medios de propaganda análogos, ello no podrá hacerse en los edificios o monumentos públicos; ni en los templos, ni en los árboles de las avenidas y parques urbanos.

Las autoridades encargadas del mantenimiento de los edificios y vías públicas pueden remover la propaganda colocada en contravención de lo antes señalado, previa autorización del Consejo Supremo Electoral que delegue esta atribución. Quedan a salvo las convocatorias, carteles o listas de electores inscritos que, en virtud de lo dispuesto por esta Ley, han de fijar los organismos electorales con el objeto de asegurar el mejor cumplimiento del proceso eleccionario, en los locales donde funcionen (Art. 181).

En ningún caso pueden colocarse carteles o tiras de propaganda, en sitios públicos, cuando impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito de personas y vehículos, impidan el legítimo derecho de otros para usar medios semejantes. Las autoridades de tránsito deben intervenir previa autorización o a requerimiento de los organismos electorales, en los casos de violación de lo indicado (Art. 183).

Las Juntas Electorales Parroquiales, Municipales y Principales deben procurar, además, la determinación de sitios y la fijación de carteles en los cuales pueden colocar su propaganda los diversos participantes en el proceso electoral en forma tal que ninguno obtenga preferencia.

En este sentido, cada Junta es competente para resolver breve y sumariamente los casos de conflictos que puedan surgir entre diversas organizaciones o grupos en virtud del ejercicio de este derecho y de sus decisiones puede apelarse ante el organismo inmediato superior (Art. 184).

Por último, debe señalarse que conforme al artículo 190 de la Ley Orgánica, los partidos, grupos de electores y candidatos tienen la obligación de retirar su material de propaganda de los lugares públicos, en el plazo improrrogable de treinta (30) días, a partir de la fecha en que se realicen las votaciones que pongan fin al proceso electoral.

Al término del lapso indicado, las autoridades municipales encargadas del mantenimiento de las vías públicas deben retirar la propaganda que permaneciere colocada, a cuyo efecto el Consejo Supremo Electoral debe retener el tres por ciento (3%) de la contribución del Estado a los partidos políticos y debe entregar dicha suma al Municipio correspondiente.

g. Las reuniones de propaganda electoral

Las reuniones públicas o de propaganda electoral y las manifestaciones o desfiles deben ser previamente participadas por sus promotores a la autoridad civil competente de la localidad y a la Junta Electoral Municipal o a la Junta Electoral Parroquial si se tratare de una Parroquia, con anticipación de cuarenta y ocho (48) horas por lo menos.

La autoridad civil no puede negar su realización sino por razones basadas en el orden público o en el interés del libre tránsito y otros derechos de los ciudadanos, cuando ellos pudieren resultar afectados por el acto. La Junta Electoral respectiva, de común acuerdo con la autoridad civil debe señalar los lugares y sitios destinados a aquel objeto, a fin de que puedan disfrutar de ellos en condiciones de igualdad, los partidos políticos o grupos de electores participantes, en el proceso electoral, en el orden en que lo soliciten, cuidando de que el ejercicio de este derecho por parte de algunos o de algunos no implique su negación para otros, privando en todo caso el criterio del organismo electoral (Art. 186).

En todo caso, cuando hubiese coincidencia de hora en los sitios donde tuvieren lugar las reuniones éstos deberán distar un mil metros (1.000) por lo menos.

De cualquier negativa por parte de la autoridad local puede recurrirse ante el Gobernador del Estado, Territorio o Distrito Federal. Los organismos electorales deben tramitar ante las autoridades, de oficio o a petición de parte, la reconsideración de medidas dictadas en violación de lo indicado y en cualquier otro caso en que se impida el ejercicio de los derechos de propaganda electoral. En caso de no obtener atención pueden dirigirse al Consejo Supremo Electoral a fin de que éste formule la correspondiente queja ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (Art. 186).

En ningún caso se requerirá participación ni autorización alguna, para las reuniones en los locales que sean utilizados como sede de los partidos y grupos electorales.

h. Responsabilidad de la propaganda

De acuerdo con lo establecido en el artículo 179, los propietarios o directores de imprentas, periódicos, radioemisoras, televisoras, salas de cine y cualesquiera otras empresas u organismos de publicidad, no serán responsables por la propaganda electoral que se efectúe bajo la firma y responsabilidad de los partidos políticos o ciudadanos interesados, con excepción de aquella propaganda que anuncie reuniones pú-

blicas o manifestaciones para las cuales la autoridad a que se refiere el artículo 186 de la Ley, declare públicamente que no ha sido sometido a los requisitos legales.

i. *La utilización de los medios oficiales de comunicación*

La Ley Orgánica prohíbe el uso de las publicaciones, radioemisoras, televisoras y demás medios oficiales de cultura y propaganda electoral, salvo aquellas que realicen los organismos electorales y la autorizada en el artículo 171 de la Ley (Art. 188).

Adicionalmente se establece que en el lapso de cualesquiera de las campañas electorales previstas en esta Ley, los Gobiernos Nacional, Estatal o Municipal deben limitar la utilización de los medios de comunicación social a los fines estrictamente informativos. Se entiende por información lo destinado a ilustrar la opinión pública sobre realizaciones y obras concretas para su debida utilización. A tal efecto, el artículo 189 de la Ley autoriza al Consejo Supremo Electoral, para tomar las provisiones pertinentes para impedir o hacer cesar interpretaciones desviadas o interesadas de esta norma.

3. LAS ELECCIONES

A. Oportunidades de elecciones

Conforme se establece en el artículo 91 de la Ley, las elecciones para Presidente de la República, y para Senadores y Diputados al Congreso de la República, se deben celebrar simultáneamente, salvo que, con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros, el Consejo Supremo Electoral acuerde que se celebren separadamente. En este caso, las de Presidente de la República deben efectuarse en primer término. En todo caso la decisión para que las elecciones puedan celebrarse separadamente, debe tomarse antes del primero de junio del año de las elecciones.

Las elecciones para Gobernadores de Estado y para Diputados a las Asambleas Legislativas, se deben efectuar conjuntamente. Asimismo, deben ser simultáneas las elecciones para Alcaldes y miembros de los Concejos Municipales.

En todo caso, las elecciones para los órganos de los Poderes Públicos de los Estados y Municipios, se deben realizar en una fecha diferente a la prevista para las elecciones de los órganos del Poder Público Nacional pero podrán coincidir entre ellas en la medida que lo permitan los respectivos períodos de gobierno.

Sin embargo, cuando deban celebrarse elecciones para cualquier autoridad regional o municipal en el segundo semestre del año en que finaliza el período constitucional de los Poderes Públicos Nacionales, éstas deberán celebrarse conjuntamente con las del Poder Nacional (Art. 251).

En todo caso, los electores tendrán la posibilidad de seleccionar candidatos o listas diferentes para cada una de las elecciones antes indicadas (artículo 91).

B. Fijación de las elecciones

El Consejo Supremo Electoral debe fijar con seis (6) meses de anticipación por lo menos, y mediante convocatoria que debe publicarse en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, la fecha de las elecciones para Presidente de la República y Senadores y Diputados al Congreso de la República, para un día domingo de la primera quincena del mes de diciembre del año anterior a la finalización del período constitucional (artículo 92).

En cuanto a las elecciones para Gobernadores de Estado, Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales, éstas deben celebrarse en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, de acuerdo con el período que, para estos órganos del Poder Público, se fije en la Ley correspondiente. La convocatoria respectiva debe hacerse con tres (3) meses de anticipación por lo menos.

En cuanto a las elecciones para Gobernadores de Estado conforme a la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estados, éstas se deben celebrar el día domingo que fije el Consejo Supremo Electoral, dentro del plazo señalado en la Ley Orgánica del Sufragio, debiendo publicarse la convocatoria respectiva en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* (Art. 9).

Debe advertirse, en todo caso, que conforme el Parágrafo Unico del artículo 93, las elecciones para Gobernadores de Estado y Diputados a las Asambleas Legislativas, si así lo dispusiere el Consejo Supremo Electoral, pueden realizarse separadamente de las elecciones de las autoridades municipales.

C. Los testigos electorales

a. Condiciones de los testigos

Para ser testigo en actos electorales se requiere ser venezolano, mayor de dieciocho (18) años, saber leer y escribir y estar inscrito en el Registro Electoral Permanente (artículo 168).

b. Designación de los testigos

Los partidos políticos y los grupos de electores que participen en las elecciones, así como los candidatos a la Presidencia de la República, a Gobernadores y a Alcaldes pueden designar testigos para las votaciones y escrutinios, a cuyo fin los organismos electorales les deben extender las credenciales respectivas (artículo 169).

Además, los partidos políticos que hayan postulado candidatos a la Presidencia de la República, así como los propios candidatos presidenciales, pueden designar hasta doce (12) testigos nacionales, quienes provistos de la correspondiente credencial del Consejo Supremo Electoral, están autorizados para presenciar todo acto electoral en cualquier lugar de la República. Los candidatos a Gobernador también pueden designar hasta diez (10) testigos ante la Junta Electoral Principal respectiva y los candidatos a Alcaldes pueden designar hasta cinco (5) testigos ante la Junta Electoral correspondiente. Igualmente, los partidos y grupos de electores que hayan postulado candidatos, pueden designar hasta diez (10) testigos regionales en cada Entidad Federal, cinco (5) testigos municipales en cada Parroquia. Igualmente, si tal fuere el caso, pueden designar hasta cinco (5) testigos por cada Circuito Electoral. Estos testigos, a quienes la Junta Electoral respectiva debe proveer de credenciales, están autorizados para presenciar todo acto electoral en cualquier lugar de la jurisdicción correspondiente (artículo 170).

En todo caso, la misma persona u organización que haya designado un testigo, puede retirar tal representación mediante comunicación escrita dirigida al organismo electoral que le otorgó la credencial, o directamente a aquel organismo donde esté actuando (artículo 171).

c. *Funciones de los testigos*

En cada acto electoral no se debe admitir simultáneamente más de un testigo por cada lista de candidatos o por cada candidato a la Presidencia de la República, a Gobernadores o a Alcaldes (Art. 172).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 173 de la Ley, en ejercicio de su función, cada testigo debe presenciar el acto de que se trate y puede exigir que se haga constar en el Acta aquellos hechos o irregularidades que observe, los cuales no se deben tomar en cuenta si el Acta no lleva su firma. En el ejercicio de esta función el testigo no puede ser coartado por los miembros de la Mesa, quedando a salvo lo previsto en el Título VI de la Ley.

D. **Las postulaciones**

a. *La postulación de candidatos a la Presidencia*

a'. *Oportunidad*

Los candidatos a la Presidencia de la República deben ser postulados en el lapso comprendido entre el 1º de junio y el 30 de julio del año en que se realicen votaciones, mediante representación suscrita por los representantes autorizados de los partidos políticos nacionales postulantes o por los grupos de electores (Art. 94).

La Ley Orgánica precisa, pro otra parte que las postulaciones extemporáneas se deben tener como no presentadas. Sin embargo, en

caso de candidatos ya postulados que por muerte, renuncia, incapacidad física o mental o por cualquier otra causa derivada de la aplicación de normas constitucionales o legales deban ser retirados, se deben admitir las correspondientes sustituciones (Art. 98).

b'. *Los postulantes: partidos políticos y grupos de electores*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley, pueden postular candidatos para la Presidencia de la República los partidos políticos nacionales.

Igualmente pueden hacer dicha postulación grupos de electores, que estén inscritos en el Registro Electoral Permanente, distribuidos en doce (12) Entidades Federales y en número equivalente al uno (1%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.

Las manifestaciones de voluntad de postular deben canstar por escrito, mediante documento otorgado ante el funcionario designado para esos fines por el Consejo Supremo Electoral o ante cualquier otro funcionario autorizado legalmente para otorgar fe pública.

c'. *Formalidades de la postulación*

Las postulaciones deben hacerse ante el Consejo Supremo Electoral, en forma de representación escrita, por duplicado, con las siguientes especificaciones:

1. Nombre, apellido, cédula de identidad e indicación del carácter con que actúa la persona o personas que suscriben la representación. Cuando se trate de grupos de electores, se agregará la información referente a la inscripción en el Registro Electoral Permanente.
2. Nombre, apellido, edad, cédula de identidad e inscripción en el Registro Electoral Permanente del candidato.

La referida representación debe ir acompañada de una constancia auténtica de que el candidato ha aceptado la postulación y la constancia de haber prestado la caución exigida por el Consejo Supremo Electoral (Art. 96).

d'. *Declaración de la candidatura*

Al recibir las postulaciones, el Consejo Supremo Electoral, previa las verificaciones del caso debe declarar candidato a la Presidencia de la República a aquellos ciudadanos en quienes concurren las condiciones exigidas por la Constitución de la República y hayan cumplido las formalidades establecidas por esta Ley. La declaración se debe publicar en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, y se le debe asignar a cada candidato el color, colores o combinación de colores que lo distinguirán en las votaciones conforme a lo establecido en los artículos 104 y 105 de la Ley, si ese fuere el caso (Art. 97).

b. *La postulación de candidatos a Senadores y Diputados al Congreso de la República, Gobernadores de Estado y Diputados a las Asambleas Legislativas*

a'. *Los postulantes*

a''. *Régimen general*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 99 de la Ley, pueden postular candidatos a Senadores y Diputados al Congreso de la República, a Gobernadores y a Diputados a las Asambleas Legislativas en los Estados, los partidos políticos nacionales y los partidos políticos regionales que funcionen en la respectiva Entidad Federal. Estas postulaciones pueden ser a nivel de Entidad Federal o de Circuito Electoral.

También pueden hacer dichas postulaciones un número no menor de cinco (5) ciudadanos, inscritos en el Registro Electoral Permanente mayores de dieciocho (18) años, actuando en nombre propio y en representación de un número de electores equivalentes a por lo menos el dos por ciento (2%) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente del respectivo Circuito Electoral.

Dichos electores deben estar inscritos en el respectivo Circuito o Entidad y sus manifestaciones de voluntad deberán hacerlas por escrito.

El Consejo Supremo Electoral, por lo menos seis (6) meses antes de la fecha fijada para las elecciones, debe dictar las normas sobre constitución y registro de los grupos de electores. En ningún caso pueden constituirse Grupos de electores para postular candidatos en Circuitos exclusivamente. La postulación por partidos o grupos de electores debe hacerse tanto en lista como en Circuitos en la Entidad Federal o Municipal, según el caso.

b''. *Elección de Gobernadores*

Debe señalarse sin embargo, que de acuerdo con la Ley Especial de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado pueden postular candidatos a Gobernadores de Estado los partidos políticos nacionales, los partidos regionales y los grupos de electores que funcionen en el respectivo Estado. También pueden efectuar dicha postulación, diez ciudadanos inscritos en el Registro Electoral Permanente, que sepan leer y escribir y que acrediten la representación de, por lo menos, un número de electores igual al exigido por la Ley para la constitución de un partido político regional. En todo caso, dichos electores deben estar inscritos en el Registro Electoral Permanente de la respectiva localidad (Art. 4).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica, la postulación de candidatos a Gobernador de Estado, se regirá por lo previsto en la Sección de la Ley destinada a regular la postulación

de candidatos a Diputados a las Asambleas Legislativas (Arts. 99 al 107), en cuanto les sea aplicable.

La Ley precisa, sin embargo, que no podrá postularse una misma persona como candidato a Gobernador, en más de un Estado.

b'. Formalidades

De acuerdo con el artículo 100 de la Ley Orgánica, las postulaciones antes indicadas deben hacerse mediante escrito por duplicado con las siguientes especificaciones:

1. El nombre, apellido, cédula de identidad y carácter con que actúa la persona o personas que suscriben la representación. Cuando se trate de los electores a que se refiere el artículo 99 de esta Ley, se debe agregar la información referente a la inscripción en el Registro Electoral Permanente de quienes hagan la postulación.
2. La lista de candidatos postulados en la cual se debe expresar por numeración continua, el orden en que han de quedar el nombre, apellido, la cédula de identidad e inscripción en el Registro Electoral Permanente de cada candidato. A los fines previstos en el artículo 148 de la Ley, en dicha lista pueden postularse hasta un número de candidatos igual al triple de los principales postulados.
3. Los candidatos uninominales a Diputados al Congreso de la República y a las Asambleas Legislativas, deben ser postulados para representar a los Circuitos Electorales que, de conformidad con esta Ley, previamente haya establecido el Consejo Supremo Electoral. Para cada Circuito Electoral los partidos y grupos de electores pueden postular un candidato principal y dos (2) suplentes .

Ningún candidato puede ser postulado para más de un Circuito, pero podrá ser incluido en las listas que su partido o grupo de electores haya presentado en la Circunscripción Electoral de que se trate. En la postulación deberá especificarse el nombre, apellido, cédula de identidad e inscripción en el Registro Electoral Permanente de cada candidato y de sus suplentes, así como constancia auténtica de que el candidato ha aceptado la postulación y constancia de haber prestado la caución exigida por el Consejo Supremo Electoral.

c'. Oportunidad

De acuerdo a lo establecido en el artículo 101 de la Ley Orgánica, las postulaciones de candidatos a Diputados y Senadores se deben hacer ante la Junta Electoral Principal de la circunscripción respectiva. en el lapso comprendido entre los ciento veinte (120) y noventa (90) días previos a la fecha de las votaciones.

Las postulaciones de candidatos a Gobernadores y Diputados a las Asambleas Legislativas, se deben hacer ante las Juntas Electorales competentes, en el lapso comprendido entre los ciento veinte (120) y noventa (90) días previos a la fecha de las votaciones. Asimismo se

regula en la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (Art. 5).

Junto con la representación correspondiente, los postulantes deben presentar pruebas suficientes por escrito, de que sus candidatos han aceptado la postulación y, en caso de Cuerpos deliberantes, el lugar que les ha sido asignado en la respectiva lista o de que aceptan cualquier lugar que en ellas se les asigne.

d'. *Limitaciones*

Ningún partido político o grupo de electores puede postular más de una lista para un mismo organismo de la misma Entidad Federal.

Para la postulación de un candidato en listas diferentes o para cargos distintos en un Circuito o Entidad Federal, debe obtenerse previamente el consentimiento de quienes lo hubieren postulado primero; y en las diversas listas debe figurar como candidato en igual puesto y para un mismo organismo. Si esto último no se cumple, la segunda postulación se debe tener como no hecha.

Cuando se postulen simultáneamente candidatos a miembros de organismos deliberantes distintos, deben presentarse listas separadas (Art. 102).

La Ley, precisa, además, que ningún ciudadano puede ser postulado para Senador o Diputado al Congreso de la República o Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados en más de dos (2) Entidades Federales. Dentro de una misma circunscripción electoral puede ser postulado para distintos cargos electivos, sin perjuicio de lo establecido en el último aparte del artículo 102. No se debe admitir la postulación de un mismo candidato a Senador y Diputado al Congreso de la República dentro de la misma Entidad Federal.

e'. *Recepción y revisión de las postulaciones*

Los organismos electorales no deben aceptar postulaciones que presenten grupos de electores si observaren que algunos de éstos no están inscritos en el Registro Electoral Permanente ni residenciados en el respectivo Circuito o circunscripción electoral, o que postulen otra candidatura en el mismo proceso. Sin embargo, admitirá las postulaciones cuando, deducido el respaldo de dichas personas, quedare un número por lo menos igual al mínimo establecido en el artículo 99 de la Ley. (Art. 104).

f'. *Recursos administrativos*

De las decisiones de admisión o rechazo de las postulaciones formalizadas ante las Juntas Electorales Principales, los interesados pueden apelar ante el Consejo Supremo Electoral, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la respectiva notificación. El Consejo Supremo Electoral debe resolver la apelación dentro de los tres (3) días después de recibido el expediente que debe enviarle la Junta a la mayor

brevedad posible. El Consejo Supremo Electoral debe comunicar a la Junta su decisión, cuyos efectos se retrotraerán a la fecha de presentación de la postulación respectiva (Art. 104).

g'. Información al Consejo Supremo Electoral de la admisión de las postulaciones y su publicación

La Junta Electoral Principal o Municipal debe informar al Consejo Supremo Electoral, por la vía más rápida y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la admisión de cada postulación, el partido político que la haya presentado, el color y signo que la distinga y los datos exigidos para la postulación de candidatos (Art. 105).

Cumplidas las formalidades antes reseñadas, la Junta Electoral correspondiente publicará en la *Gaceta Oficial* de la Entidad respectiva, o por los medios que hubiere en el lugar, las postulaciones de candidatos admitidas con indicación del color o distintivos que respectivamente les correspondan o les hubieren sido asignados y deben hacer copia de ellas en sitios visibles del local donde funciona.

El Consejo Supremo Electoral debe hacer conocer en cada Circuito Electoral las postulaciones admitidas (Art. 106).

h'. La modificación de las postulaciones

Hasta setenta y cinco (75) días antes de las votaciones, puede modificarse las postulaciones presentadas para Cuerpos deliberantes con las mismas formalidades ya establecidas, vencido este lapso, no podrán ser sustituidos los postulados ni alterado el orden. En caso de muerte de algún postulado o de pérdida de alguno de los requisitos de elegibilidad, en cualquier momento en que el hecho se produzca, la lista se correrá. Si se trata de candidato en un Circuito, debe postularse al sustituto en cualquier oportunidad.

Al cerrarse este lapso de modificaciones, la Junta Electoral respectiva debe producir un Acta indicando las modificaciones realizadas, la cual debe remitirse en un lapso de setenta y dos (72) horas al Consejo Supremo Electoral o a la Junta Electoral correspondiente (Art. 107).

c. La postulación de candidatos para las elecciones municipales

a'. Los postulantes

El artículo 151 de la Ley Orgánica de 1993 establecía que la postulación de candidatos a Alcaldes, a miembros de los Concejos Municipales y Juntas Parroquiales, los podían efectuar los partidos políticos legalizados en la respectiva Entidad Federal y los grupos de electores que llenaren los requisitos establecidos en el artículo 99 de la Ley. En ningún caso, se aclaraba, el número de electores en cuya representación se haga la postulación, debe ser inferior a cincuenta (50).

Esta disposición se eliminó en la reforma de 1995 dejándose solamente la previsión relativa a los postulantes para miembros de las Juntas Parroquiales (Art. 150).

En todo caso, tal como lo indica el artículo 154 de la Ley Orgánica, junto con la representación a que se refiere el artículo 153, los postulantes deben presentar constancia escrita, firmada por los postulados, como prueba de su aceptación, así como constancia de haber prestado la caución exigida por el Consejo Supremo Electoral, en el caso de los candidatos a Alcaldes.

b'. *Formalidades*

Las postulaciones de los candidatos a las elecciones municipales deben hacerse mediante escrito por duplicado con las siguientes especificaciones, que enumera el artículo 153 de la Ley Orgánica:

1. El nombre, apellido, cédula de identidad y carácter con que actúa la persona o personas que suscriben el escrito de postulación;
2. Para las postulaciones a miembros de los Concejos Municipales, cada partido o grupo de electores postulará un candidato principal y hasta dos (2) suplentes en cada Circuito Electoral, expresando por numeración continua el orden de los suplentes. El escrito identificará con nombre, apellido y cédula de identidad a cada uno de los postulados;
3. Para las postulaciones a integrantes de las Juntas Parroquiales se presentará la lista de los candidatos postulados, con su identificación de nombre, apellido y número de cédula de identidad. En la lista podrá postularse hasta un número de candidatos igual al doble de los principales a elegirse;
4. Ningún candidato a Concejal o a integrante de Junta Parroquial podrá ser postulado para más de un Circuito o de una Parroquia;
5. Los candidatos deberán presentar pruebas suficientes de residencia, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

De acuerdo con el Parágrafo Unico del artículo 153 de la Ley, en ningún caso pueden constituirse grupos de electores para postular candidatos, sólo en uno o algunos de los Circuitos del Municipio o en una o alguna de las Parroquias. Los partidos y los grupos, en un Municipio, deben postular candidatos en todos los Circuitos y en todas las Parroquias.

c'. *Oportunidad*

De acuerdo con el artículo 154 de la Ley Orgánica, las postulaciones de candidatos a Alcaldes, Concejales y miembros de las Juntas Parroquiales se deben hacer ante la Junta Electoral Municipal y la Junta Electoral Parroquial, según el caso, en el lapso que fije el Consejo Supremo Electoral.

d'. *Admisión*

Para lo relativo a la admisión de las postulaciones se debe seguir el procedimiento y los lapsos establecidos en los artículos 94 y siguientes de la Ley (Capítulo II del Título IV).

En todo caso, si la Junta no hiciere observación alguna a los diez (10) días de presentada, se tendrá por admitida la postulación. No podrán ser anuladas las postulaciones después de celebradas las elecciones correspondientes, salvo por razones de inelegibilidad (Art. 154).

e'. *Recursos administrativos*

En los casos de admisión o de rechazo de las postulaciones formalizadas ante las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales se puede apelar ante la Junta Electoral Principal o Municipal según corresponda, la cual debe decidir dentro de los cinco (5) días hábiles a la respectiva notificación. Los efectos de la decisión se retrotraerán a la fecha de la presentación de la postulación respectiva.

f'. *Las postulaciones de candidatos a concejales en casos de alianzas de postulantes*

El artículo 155 de la Ley Orgánica regula expresamente los supuestrupos de electores para la elección de Concejales, las mismas se tendrán como válidas, y en consecuencia podrán sumarse los votos, siempre y cuando la postulación del candidato a Concejal Municipal, esté acompañado por los mismos suplentes, y en el mismo orden.

g'. *Modificación*

El artículo 156 de la Ley establece que las postulaciones presentadas para Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales, podrán modificarse hasta setenta y cinco (75) días antes de la fecha de las votaciones, siempre que se cumplan las mismas formalidades exigidas en el artículo 154 de la Ley. Vencido ese lapso no pueden ser sustituidos los candidatos, y, en el caso de las listas, no puede alterarse el orden de colocación. En caso de muerte o de pérdida de alguno de los requisitos de elegibilidad, puede sustituirse el candidato a Alcalde, y el candidato a Concejal.

h'. *Limitaciones a las postulaciones*

Un mismo candidato no puede ser postulado para Alcalde en más de una circunscripción y, cuando las elecciones para Alcalde sean simultáneas con las de Gobernador, no puede postularse la misma persona para ambos cargos en la misma o en distintas circunscripciones. (Art. 156).

d. *La postulación de candidatos para las elecciones parroquiales*

De acuerdo con el artículo 150 de la Ley, los partidos políticos y grupos de electores postularán una lista de candidatos a miembros

de las Juntas Parroquiales, de acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal. A estos efectos, cada partido y grupo de electores presentará una lista de candidatos postulados, en la cual se expresará, por numeración continua, el orden en que han de quedar, el nombre, apellido y la cédula de identidad. Podrá postularse hasta un número igual al doble de los principales a elegir.

e. *Los símbolos y colores para las postulaciones*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 109 de la Ley Orgánica, los partidos políticos deben indicar desde su inscripción como tales en el Consejo Supremo Electoral, el color, combinación de colores o símbolos que deseen para distinguir sus postulaciones. El Consejo Supremo Electoral, cuando tales colores y símbolos estuvieren disponibles, debe comunicar las instrucciones necesarias a fin de que en todas las jurisdicciones donde concurren tales partidos les sean reconocidos el color, combinación de colores o símbolos que hayan elegido.

En cuanto a los partidos políticos que hayan utilizado en más de una elección un color determinado, combinación de colores o símbolos, tienen derecho a dicho color, combinación de colores y símbolo, salvo que hubiesen hecho expresa renuncia de los mismos; pero pueden procurar ante el Consejo Supremo Electoral, por lo menos con cuatro (4) meses de anticipación a la fecha de celebración de las elecciones, su modificación o sustitución de acuerdo con los términos de esta Ley.

Cuando dos o más partidos políticos o grupos de electores indiquen preferencia por un mismo color o símbolo, se les debe asignar en caso de encontrarse disponible, al que lo hubiere pedido primero (Art. 110). En todo caso, para las combinaciones de los colores se debe evitar utilizar los colores simples que hayan venido utilizando otros partidos políticos.

f. *La exigencia de una caución*

En la reforma de la Ley Orgánica de 1995 se incorporó un nuevo Capítulo al Título IV de las Elecciones, relativo a los resultados electorales y *las cauciones* (Cap. VII), en el cual se incorporó la exigencia de presentación de una caución por los postulantes a candidatos a Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, lo que en nuestro criterio es inconstitucional pues por esa vía se están estableciendo condiciones de postulación que inciden en las condiciones de votación y elegibilidad, que son de reserva constitucional.

Por ello, para las elecciones regionales y municipales de 1995, fueron decretados varios mandamientos de amparo en contra de la exigencia de dicha caución.

En todo caso, en el artículo 166 de la Ley Orgánica se especifica que los partidos políticos y los grupos de electores deben prestar al Consejo Supremo Electoral la caución que éste fije al momento de

presentar las postulaciones para Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, la cual sólo queda sin efecto para aquellas organizaciones o grupos de electores cuyos candidatos obtengan el tres por ciento (3%) o más de votos válidos una vez que sean publicados los resultados en la *Gaceta Oficial* correspondiente.

El Consejo Supremo Electoral debe fijar la caución a que se refiere este artículo, treinta (30) días antes de la fecha para presentar las postulaciones.

Por tanto, conforme al artículo 167 de la Ley, cuando un candidato o lista de candidatos no obtenga en la elección correspondiente, un número de votos superior a un tres por ciento (3%) de la Circunscripción correspondiente, el Consejo Supremo Electoral debe ejecutar la caución constituida, cuyo monto debe pasar a engrosar el presupuesto del Consejo Supremo Electoral del año en que se haga efectiva.

E. Las votaciones

a. *Las formas de votar*

a'. *El sistema general mecanizado*

El artículo 112 de la Ley Orgánica establece el principio de que los procesos electorales deben ser mecanizados, indicándose que en consecuencia, la votación, el escrutinio y la totalización, se mecanizarán progresivamente hasta lograr su implantación definitiva en las elecciones de 1998.

b'. *El sistema manual*

En consecuencia, si el Consejo Supremo Electoral decidiera de conformidad con el artículo 112, que las votaciones se realicen con instrumentos electorales no mecanizados, las votaciones se deben hacer de acuerdo con las siguientes normas establecidas en el artículo 113 de la Ley Orgánica:

a". *Los instrumentos de votación*

Los instrumentos de votación deben llevar impresas las tarjetas debidamente separadas, con los colores y símbolos asignados por el Consejo Supremo Electoral. Las tarjetas deben tener el tamaño que determine el Consejo Supremo Electoral y su ubicación debe ser escogida por los partidos siguiendo el orden de la votación obtenida por cada uno de ellos para Cuerpos deliberantes en las últimas elecciones nacionales.

Debe señalarse que el artículo 255 de la Ley Orgánica como disposiciones transitorias indica que a los efectos de la escogencia de ubicación de los partidos o grupos de electores en el instrumento de votación en las elecciones que se realicen a partir de la vigencia de la

Ley, se debe observar el orden de votación obtenido en las votaciones nacionales, estatales o municipales, según el caso, inmediatamente anteriores a las respectivas circunscripciones.

Los partidos y grupos de electores que no participaron en las últimas elecciones deben escoger la ubicación siguiendo el orden en que fueron reconocidos por el Consejo Supremo Electoral. Los bordes y demás espacios libres del instrumento de votación deben ser del color del Consejo Supremo Electoral.

Este organismo debe diseñar el instrumento de votación en forma tal que permita garantizar que el instrumento de votación entregado por los miembros al elector sea el mismo que éste va a usar para votar.

b". La preparación y distribución de material electoral

El Consejo Supremo Electoral debe ordenar oportunamente la preparación de todo el material necesario para las votaciones y lo debe hacer llegar a las Mesas Electorales con cinco (5) días de anticipación, por lo menos, a la fecha de las votaciones. A cada circunscripción o Circuito Electoral debe remitir un número de boletas mayor en un veinte por ciento (20%) al número de inscritos en el Registro Electoral Permanente. El Consejo Supremo Electoral debe entregar, además, boletas en proporción equitativa a los partidos políticos o grupos de electores postulantes, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 29 del artículo 43 de la Ley, deben llevar una leyenda con la indicación de que sólo se usarán para efecto de promoción;

c". Las urnas electorales

Constituida la Mesa Electoral, conforme al artículo 117 de la Ley, ésta debe anunciar en alta voz que se va a proceder al acto de las votaciones y debe colocar a la vista del público e inmediata al sitio que ocupen sus miembros y los testigos, la o las urnas que, previamente, debe mostrar abierta a los presentes para dejar constancia de que está vacía; luego debe proceder a cerrarla y sellarla con una banda de papel, que cruce ambos cuerpos de la urna en forma tal que no pueda abrirse sin ruptura o alteración de dicha banda, la cual debe ser firmada por los miembros de la Mesa y los testigos.

d". La garantía física del secreto del voto

En el mismo local donde actúa la Mesa Electoral se debe disponer de uno o más sitios, según determine el Consejo Supremo Electoral en condiciones adecuadas para que cada elector haga su elección secretamente. Estos sitios deben estar protegidos por una cortina, tabique u otro medio que los separe de la vista de cualquier persona, y no deben tener más acceso que aquel que lo comunique con el despacho de la Mesa.

e". *La información sobre la forma del voto*

Identificado el votante conforme al artículo 120 de la Ley, se le debe entregar la o las boletas electorales que deben llevar en el dorso el sello de la Mesa. Se le debe explicar, además, la forma de votar, según el instructivo que debe elaborar, al efecto, el Consejo Supremo Electoral. En esta oportunidad se deben anotar en el cuaderno de votación los respectivos elementos que identifiquen la o las boletas electorales entregadas al elector.

f". *El voto en secreto*

El votante se debe retirar al sitio antes indicado para garantizar el secreto del voto, y allí debe estampar sobre las tarjetas de su preferencia, tanto para el Presidente de la República o Gobernador, según sea el caso, como para los candidatos por listas a Cuerpos deliberantes y para los candidatos uninominales a estos organismos, el sello que al efecto le debe entregar la Mesa. Cumplida esta operación, el votante debe doblar la o las boletas, cuidando que al dorso de éstas quede hacia afuera. Seguidamente debe regresar a la Mesa, presentar la o las boletas, a fin de que los miembros de la Mesa comprueben si la o las boletas que se propone depositar el elector son las mismas que le fueron entregadas para votar, y verifiquen su coincidencia con lo anotado en el cuaderno de votación. Luego el elector, previo cumplimiento de las instrucciones de los miembros de la Mesa debe introducir la o las boletas en la o las urnas y se debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 124 de la Ley. Debe señalarse, sin embargo, que conforme al Parágrafo Único del artículo 113 de la Ley, el Consejo Supremo Electoral con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede acordar la sustitución del sello húmedo para la selección del voto por parte del elector, por cualquier otro mecanismo que a su juicio resulte más apropiado.

En todo caso, cada votante debe permanecer en el sitio destinado para la selección, únicamente el tiempo necesario para realizar dicha operación, hasta por un máximo de cinco (5) minutos.

Por otra parte, ninguna persona puede acompañar al votante en el momento de la selección, salvo lo previsto en los artículos 122 y 123 de la Ley donde se regula el caso de personas imposibilitadas de utilizar sus extremidades superiores y de las personas ciegas.

Por último, precisa la Ley que en el caso de que fuere forzosamente necesario, para evitar que la votación se prolongue hasta altas horas de la noche o que algunos electores no puedan votar por falta de tiempo, la Mesa puede llevar a cabo la identificación de cada elector y la entrega de la o las boletas al mismo tiempo en que los electores precedentes escojan y depositen su voto.

c'. *El sistema en las votaciones municipales*

En cuanto a las elecciones municipales, la Ley trae normas especiales en relación al sistema de votación. Comienza por establecer el artículo 158, que el Consejo Supremo Electoral debe decidir cuál es el instrumento de votación que debe utilizar cada elector para emitir su voto. Cuando lo estime conveniente para el mejor desarrollo de las votaciones y escrutinios, el Consejo Supremo Electoral puede acordar que cada elector utilice más de un instrumento de votación.

El Consejo Supremo Electoral, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, puede adoptar el sistema de máquinas para realizar las votaciones total o parcialmente. Cuando el Consejo Supremo Electoral decida realizar los escrutinios mediante máquinas, el instrumento de votación se diseñará de modo que pueda ser escrutado por éstas.

En todo caso, en los procesos para elegir Concejales, cada elector tendrá derecho a emitir un solo voto por el Concejal de su preferencia en el Circuito respectivo.

De acuerdo con el artículo 160 de la Ley Orgánica, las votaciones para las elecciones municipales deben efectuarse de acuerdo a lo siguiente:

- a) En cada instrumento de votación debe haber espacio con los colores o símbolos, o ambos, de los partidos y grupos de electores para identificar a sus candidatos a Alcaldes, Concejales y miembros de las Juntas Parroquiales. La ubicación de los partidos en el instrumento de votación debe ser escogida por los postulantes, siguiendo el orden de votación obtenido por cada uno de ellos en las últimas elecciones para el respectivo Concejo Municipal. Los partidos y grupos de electores que no participaron en las últimas elecciones, deben escoger la ubicación siguiendo el orden en que fueron reconocidos por el Consejo Supremo Electoral.
- b) El Consejo Supremo Electoral debe garantizar que el instrumento de votación entregado al elector es el mismo que éste utiliza para votar.
- c) Se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley, en todo lo relacionado con la preparación y distribución del material de votación, la constitución de las Mesas y el procedimiento de las votaciones.
- d) Cuando el Consejo Supremo Electoral decida la utilización de un sistema de máquinas para efectuar las votaciones, las mismas deben contener elementos de identificación de las postulaciones similares a las mencionadas en el artículo 114 de la Ley (artículo 116).

d'. *Los colores y distintivos de votación*

Conforme al artículo 114 de la Ley Orgánica, a cada candidato a la Presidencia de la República, le corresponden los colores, la combinación de colores y los distintivos que le asigne el Consejo Supremo Elec-

toral de conformidad con la Ley. Sin embargo, el Consejo Supremo Electoral con el voto de las dos terceras partes de sus miembros puede en circunstancias especiales, asignar a cada candidato un solo color o combinación de colores y distintivos. La efigie de los candidatos puede utilizarse como distintivo con la debida autorización por escrito de los mismos, presentada en forma auténtica ante el Consejo Supremo Electoral.

En todo caso, conforme al artículo 115, el Consejo Supremo Electoral con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes debe determinar la forma, contenido, dimensiones y demás características de los instrumentos que se utilicen en los procesos electorales.

b. *El acto de votación*

a'. *Constitución de la Mesa Electoral*

De acuerdo con el artículo 117 de la Ley Orgánica, a las 5:30 a.m. del día fijado para las votaciones, se deben constituir, en el local destinado al efecto, los miembros de cada Mesa Electoral con los dos (2) testigos designados por ella misma.

Si en el momento de la constitución de la Mesa no estuvieren presentes todos los miembros, los miembros presentes, siempre que sean por lo menos tres (3), deben proceder, mediante Acta, a nombrar el otro miembro, dando preferencia al testigo del partido cuyo miembro esté ausente y, respetando lo que establecen los artículos 23 y 24 de la Ley. Si con posterioridad se hace presente el miembro principal o suplente faltante, éste tiene derecho a incorporarse en lugar de quien lo hubiese estado sustituyendo.

También tiene derecho a asistir, además, un testigo por cada partido político o grupo de electores que haya postulado candidatos. A tal efecto, las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales deben extender las credenciales que soliciten para sus testigos los indicados partidos políticos o grupos de electores, siempre que dicha solicitud se haga con tres (3) días de anticipación, por lo menos, al día de las votaciones.

b'. *Anuncio del inicio del acto*

Cuando el Consejo Supremo Electoral adopte un sistema de máquinas para las votaciones, una vez constituida la Mesa, se debe anunciar en alta voz que se va a proceder a iniciar el acto de las votaciones y los miembros de la Mesa y los testigos deben proceder a la revisión de la máquina, conforme a las normas que dicte al efecto el Consejo Supremo Electoral (Art. 118).

c'. Formalidades del acto de votación

a". Lugar de la votación

Las votaciones deben realizarse en las mesas en las cuales esté inscrito el elector, en el Circuito Electoral en el que resida (Art. 62).

Sin embargo, los venezolanos residenciados fuera del Territorio Nacional podrán ejercer su derecho al voto en las elecciones para Presidente de la República en los términos y condiciones que establezca, mediante Resolución, el Consejo Supremo Electoral (Art. 243).

b". La votación ininterrumpida

La votación se debe llevar a cabo en forma ininterrumpida hasta que la Mesa la declare formalmente concluida. (Art. 119). En principio las Mesas deben actuar sin interrupción hasta las cuatro de la tarde del día de las votaciones, pero debe continuar, aun después de dicha hora, mientras haya electores presentes (Art. 127).

c". Conducta del elector

Cada elector tiene la obligación de votar en el Circuito Electoral o Municipio en el que resida (Art. 62). Para poder votar, se debe presentar individualmente ante la Mesa respectiva y los testigos; se debe identificar con su cédula de identidad, la cual debe ser conformada con el Registro en la respectiva lista de electores y debe atender cualquier requerimiento que se le haga de acuerdo con la Ley, para dejar establecido que no ha votado (Art. 120).

La Mesa debe instruir al elector sobre la manera de expresar su voto haciéndole saber que puede hacerlo con toda libertad bajo la garantía de que el voto es secreto. La Mesa debe siempre interpretar el secreto del voto, en beneficio del elector (Art. 120).

Cuando el Consejo Supremo Electoral adopte el sistema de máquinas de votaciones, una vez que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 120 de la Ley, el votante debe pasar al lugar donde se encuentra la máquina de votación, el cual se debe acondicionar en forma tal que garantice el secreto del sufragio, y una vez allí, debe proceder a emitir su voto (Art. 121).

Cada elector debe permanecer en el sitio antes indicado únicamente el tiempo necesario para emitir el voto, de acuerdo con las previsiones del Consejo Supremo Electoral y si permaneciere por más tiempo, debe ser desalojado por la Mesa (Art. 121).

Conforme al artículo 122 de la Ley, ninguna persona puede acompañar al elector en el momento de emitir el voto ni en el trayecto entre el despacho de la Mesa y el sitio condicionado para aquella operación; ni hablar con él a solas después de haber traspasado el umbral de la entrada al local; ni decir, aun en presencia de los demás, palabras que

podiesen influir en su decisión, ya coaccionándolo, ya inclinándolo hacia una lista o candidato determinado. Sin embargo, las personas imposibilitadas de usar sus extremidades superiores, pueden hacerse acompañar al sitio de votación por una persona de su escogencia. Igualmente quien esté imposibilitado de usar sus extremidades inferiores puede hacerse conducir al sitio de votación.

En cuanto al procedimiento de votación de los electores ciegos, corresponde al Consejo Supremo Electoral su determinación (Art. 123).

d". Lugar de la votación: la mesa asignada

Ningún elector puede votar en Mesa distinta a la que le haya sido asignada, conforme se establece en el artículo 88 de la Ley. Los miembros designados para Mesas distintas donde les toca votar y los testigos electorales, deben votar en la Mesa donde estén inscritos, pero para facilitar su función tendrán prioridad para ejercer ese derecho (Art. 126).

En cuanto a los testigos electorales nacionales, éstos deben votar en Mesas señaladas por el Consejo Supremo Electoral. Esta decisión debe ser comunicada a la Mesa donde el testigo está inscrito y a la que fue asignado. A los fines de esta disposición, los testigos nacionales deben ser designados ocho (8) días antes del señalado para las votaciones (Art. 126, Parágrafo Unico).

e". Limitaciones al porte de armas

Ninguna persona puede concurrir armada a los actos de votación y de escrutinio aun cuando estuviese autorizada para portar armas (Art. 129).

Los miembros uniformados de las Fuerzas Armadas, encargados de velar por el orden público, podrán entrar al local de votación portando sus armas reglamentarias, sólo cuando fueren llamados por la propia Mesa (Art. 129).

f". Obligaciones de la Mesa

Como parte del acto de votación la Mesa debe dejar constancia de que el elector votó, debe marcar la impresión dactilar del votante en el cuaderno de votación, debe marcar con color indeleble la última falange del meñique de la mano derecha del elector, o, en su defecto, el de la mano izquierda, y debe entregar al elector una constancia de votación (Art. 124).

En todo caso, todo procedimiento del acto de votación no previsto en la Ley, debe ser acordado por el Consejo Supremo Electoral.

A ningún elector, inscrito en el Registro Electoral Permanente e identificado con su cédula de identidad, puede negársele el derecho a votar (Art. 125).

d'. *Finalización de la votación*

Cuando hayan votado todos los inscritos en una Mesa Electoral se debe dar por terminada la votación cualquiera que sea la hora y ello se debe anunciar así en alta voz (Art. 127).

Concluida la votación se debe levantar un Acta en la forma y con las copias que determine el Consejo Supremo Electoral, donde se debe hacer constar la hora en que terminó la votación, el número de electores que votaron y los testigos que la presenciaron.

El original y las copias deben ser firmados por los miembros de la Mesa y los testigos presentes; el original se debe remitir a la Junta Electoral Parroquial o a la Junta de Totalización si fuere el caso. Una copia del Acta debe ser remitida al Consejo Supremo Electoral en la oportunidad y forma previstas en el artículo 134 de la Ley (Art. 128).

e'. *Limitaciones generales para el día de las votaciones*

En el día de las votaciones deben permanecer cerrados los expendios de licores y no se deben permitir reuniones o manifestaciones públicas o actos que puedan afectar el normal desarrollo de las votaciones. Sólo después de las 6:00 p.m. pueden funcionar los espectáculos públicos (Art. 130).

Por otra parte, en el día de las votaciones, la movilización de electores en vehículos colectivos oficiales sólo puede hacerse por parte de los organismos electorales (Art. 131).

F. **Los escrutinios**

a. *Anuncio del escrutinio*

Inmediatamente después de levantada el Acta de Votación, el Presidente de la Mesa Electoral debe anunciar en voz alta que se va a practicar el escrutinio, para lo cual debe hallarse presente, por lo menos, la mayoría de los miembros de la Mesa y los testigos designados por ella (Art. 132).

En el caso de que no estén presentes los testigos referidos, la Mesa debe designar nuevos testigos para el acto de escrutinio, en la forma prevista en el artículo 117 de la Ley, de lo cual se debe dejar constancia en el Acta respectiva (Art. 132).

b. *Formalidades del escrutinio*

Conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Ley Orgánica, los escrutinios de las votaciones en cada Mesa se deben efectuar de la siguiente manera:

1. Cumplidas las formalidades de anuncio del escrutinio conforme al artículo 132 de la Ley, se debe proceder, en presencia del público, a abrir

la urna que contiene los votos, rompiendo al efecto la banda de papel que la cierra, previa constatación de su estado.

2. El acto de escrutinio es de carácter público. Se debe permitir el acceso de las personas interesadas al local donde se realizan los escrutinios sin más limitaciones que las derivadas de la capacidad física establecida para el uso ordinario de dichos locales y de la seguridad del acto electoral. Las autoridades electorales y militares se deben encargar de dar cumplimiento a esta disposición. En ningún caso puede impedirse la presencia de testigos en el acto de escrutinio;

3. Se deben contar y examinar los instrumentos de votación para verificar si su número corresponde al de las personas que votaron, según conste en la lista de electores y si presentan el sello de la Mesa; se debe anunciar en alta voz el resultado de cada instrumento de votación escrutado y se debe leer también en voz alta, el Acta que al final del escrutinio se levante;

En caso de que el Consejo Supremo Electoral adopte el sistema mecanizado previsto en el artículo 116 de la Ley, los escrutinios se deben realizar en la forma como lo determine el Consejo Supremo Electoral (Parágrafo Segundo, Art. 133).

c. *Los votos nulos*

De acuerdo con el ordinal 4º del artículo 133 de la Ley Orgánica, a los efectos del escrutinio, los votos nulos se deben determinar así:

- a) Son nulos todos los votos cuando el instrumento de votación respectivo no tenga el sello de la Mesa;
- b) Es nulo el voto para Presidente de la República cuando el instrumento de votación respectivo no tenga ninguna tarjeta marcada por el votante. Conforme al parágrafo primero del artículo 133 de la Ley Orgánica, a los efectos de la misma, se entiende por tarjeta, el recuadro coloreado que se le asigna en el instrumento de votación a cada partido político o grupo de electores;
- c) Es nulo el voto para Gobernador o Alcalde cuando el instrumento de votación respectivo no tenga ninguna tarjeta marcada por el votante;
- d) Es nulo el voto para Cuerpos deliberantes cuando el instrumento de votación respectivo no tenga ninguna tarjeta marcada por el votante;
- e) Es nulo el voto para Presidente de la República, Gobernador y Alcalde, según el caso, cuando el instrumento de votación respectivo tenga marcado más de una tarjeta, pero es válido cuando éstas pertenezcan a partidos o grupos de electores que hayan postulado un mismo candidato. En este caso el voto se debe registrar en el Acta de Escrutinio en la casilla del nombre del candidato;
- f) Es nulo el voto del candidato uninominal a Cuerpos deliberantes cuando el instrumento de votación respectivo tenga marcado más de una tarjeta, pero es válido cuando éstas pertenezcan a partidos o grupos de electores que hayan postulado a un mismo candidato. En

este caso, el voto se debe registrar en el Acta de Escrutinio en la casilla del nombre del candidato;

- g) Es nulo el voto para listas de candidatos a Cuerpos deliberantes cuando el instrumento de votación respectivo tenga marcado más de una tarjeta, pero es válido cuando éstas pertenezcan a partidos o grupos de electores que hayan presentado listas idénticas. En este caso, el voto para la lista se debe registrar en el Acta de Escrutinio en la casilla destinada al partido de esa coalición que haya obtenido el mayor número de votos; y
- h) Son nulos los votos cuando el instrumento de votación respectivo aparezca mutilado.

De acuerdo con lo indicado en el ordinal 5° del artículo 133 de la Ley Orgánica, cuando todos los votos sean nulos se debe estampar el sello "Nulo" en el centro del instrumento de votación. En los casos de nulidad parcial, se debe estampar el sello "Nulo" en las tarjetas afectadas de nulidad.

d. *La validez de los votos*

Los ordinales 6° al 9° del artículo 133 de la Ley Orgánica prevén los siguientes supuestos en los cuales los votos deben considerarse válidos:

- a) Es válido el voto cuando parte de la marca estampada sobre una tarjeta quede fuera de ella cubriendo espacio libre entre una y otra tarjeta (Ord. 6°).
- b) Cuando el sello marque dos (2) tarjetas para diferentes cargos que pertenezcan al mismo partido o grupo de electores se deben considerar válidos los votos (Ord. 7°).
- c) Por ser el secreto del voto en beneficio del elector, según lo establece el artículo 120 de la Ley, se deben considerar válidos los votos consignados en instrumentos de votación que no hayan sido doblados o que hayan sido doblados incorrectamente por el votante. En todo caso, el votante debe doblar correctamente el instrumento de votación antes de introducirlo en la urna de votación (Ord. 8°).

En todo caso, el Consejo Supremo Electoral, es quien debe determinar, para cada proceso electoral, el procedimiento para contabilizar los votos válidos (Ord. 9°, Art. 133).

e. *El Acta de escrutinio*

El artículo 133, ordinal 10, establece que la Mesa debe levantar el Acta de Escrutinio en la forma y con las copias que determine el Consejo Supremo Electoral. El Acta debe registrar el número de votos válidos y el de los votos nulos tanto para Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, como para los Cuerpos deliberantes. El Acta debe ser firmada por los miembros de la Mesa y por los testigos presentes, quienes pueden dejar constancia en ella de cualquier obser-

vacación o reserva. Si algún miembro de la Mesa se niega a firmar el Acta o no estuviere presente en el momento en que deba levantarse, se debe proceder de acuerdo con lo establecido en el artículo 143 de la Ley.

En los casos en los cuales se adopten sistemas mecanizados de votación, de sus resultados debe también dejarse constancia en el Acta de Escrutinio la cual debe ser firmada por los miembros de la Mesa y por los testigos presentes, dejándose constancia de cualquier observación que alguno de sus firmantes desee formular (Parágrafo segundo, Art. 133).

Los miembros de las Mesas deben recibir, cada uno, un ejemplar del Acta de Escrutinio. También se debe expedir un ejemplar del Acta a los testigos de la Mesa que pertenezcan a los partidos representados en el Consejo Supremo Electoral. Los testigos de otros partidos o grupos de electores, deben obtener, cuando así lo soliciten, copia certificada de los resultados de los escrutinios, en la forma en que lo determine el Consejo Supremo Electoral (Art. 133, Ord. 11).

En todo caso, conforme al artículo 143 de la Ley, todos los miembros de las Mesas están obligados a suscribir el Acta de Escrutinio, debiendo dejar constancia en la misma, toda inconformidad con su contenido. Si algún miembro no estuviere presente o se negare a firmar el Acta, los miembros restantes, el Secretario y los testigos dejarán constancia de ello y el acta surtirá todos sus efectos.

f. Formalidades posteriores al acto de votación

Una vez terminados los escrutinios, conforme al ordinal 12 del artículo 133 y del artículo 134 de la Ley Orgánica, la Mesa Electoral debe remitir al Consejo Supremo Electoral, por el conducto que éste señale con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el original del Acta de Escrutinio de los votos obtenidos en la elección para Presidente de la República; a la Junta Electoral Principal respectiva el original del Acta de Escrutinio de los votos obtenidos en la elección para Gobernador, Senadores y Diputados al Congreso de la República y para Diputados a las Asambleas Legislativas y a la Junta Electoral Municipal respectiva el original del Acta de Escrutinio de los votos obtenidos para la elección de Alcaldes, Concejales, Juntas Parroquiales.

El Consejo Supremo Electoral debe disponer la forma de efectuar dichas remisiones, sin excluir a los integrantes de las Mesas ni a los respectivos testigos.

Los miembros de la Mesa deben recibir sendos ejemplares del Acta de Escrutinio y los testigos que presenciaron el acto que así lo exijan, tienen derecho a recibir constancia certificada de los resultados de los escrutinios.

En todo caso, establece el ordinal 13 del artículo 133 de la Ley Orgánica, que los instrumentos de votación utilizados en el acto de votación se deben conservar por un lapso de cuarenta y cinco (45) días

contados a partir de la fecha en que se realizó el proceso. Estos materiales de votación deben ser conservados en recipientes precintados con el sello y firma de los miembros de la Mesa, en locales que garanticen su seguridad.

g. El escrutinio en las votaciones municipales

El artículo 161 de la Ley Orgánica establece normas particulares para el escrutinio de las votaciones a nivel municipal en la siguiente forma:

a'. Las verificaciones iniciales

Cumplidas las formalidades previstas en el artículo 132 de la Ley, se debe proceder en presencia del público, a abrir las urnas que contienen los instrumentos de votación, rompiendo, al efecto, la banda de papel que las cierra previa constatación de su estado;

Se deben contar y examinar los instrumentos para verificar si su número corresponde al de las personas que votaron, según la lista de electores y si presenta el sello de la Mesa;

b'. Los votos nulos

El artículo 161 también establece normas particulares sobre los votos nulos en las votaciones municipales los cuales conforme a su ordinal 3º, se determinarán así:

- a. Son nulos los votos cuando el instrumento respectivo no tenga estampado el sello de la Mesa, o aparezca mutilado.
- b. Es nulo el voto para Alcalde, para Concejal o para la Junta Parroquial, respectivamente, cuando no se haya marcado ninguna opción o se haya marcado más de una. En este último caso el voto será válido si se trata del mismo candidato o lista, presentado por diferentes organizaciones, y el voto se registrará en el Acta de Escrutinio para el partido de la coalición que obtuvo más votos en la Mesa.

c'. El escrutinio de los votos válidos

Conforme al artículo 161, ordinal 4º de la Ley, el Consejo Supremo Electoral es quien debe determinar el procedimiento para escutar los votos válidos. Agrega la norma que cuando se utilicen máquinas de escrutinio, éstas deben ser diseñadas de manera que sean capaces de poder escutar los votos válidos y nulos de cada instrumento de votación;

d'. El Acta de escrutinio

En relación al Acta de Escrutinio que debe levantarse una vez finalizado el acto de escrutinio por el organismo que lo realizó, el artículo 161 del ordinal 5º establece que en la misma debe hacerse constar, lo

siguiente: La identificación del organismo de que se trate; su ubicación geográfica; la fecha de realización del acto, los datos de identificación de los miembros del organismo, del Secretario y de los testigos presentes; los totales de los votos que obtuvo cada candidato y cada partido y grupo de electores; y otras indicaciones que acuerde el Consejo Supremo Electoral.

El Acta de Escrutinio, además, debe cumplir los extremos establecidos en el artículo 143 de la Ley.

A cada miembro del organismo escrutador le corresponde un ejemplar del Acta de Escrutinio y a los testigos presentes que lo requieran, se les debe expedir una constancia certificada del resultado del escrutinio;

Por último, el artículo 161, ordinal 6º de la Ley Orgánica establece que siguiendo el procedimiento que ordene el Consejo Supremo Electoral, el organismo que efectuó el escrutinio debe remitir los recaudos utilizados a quien corresponda, conforme a lo establecido en esta Ley.

G. Las totalizaciones y adjudicaciones

El proceso de totalización de votos se concibe en la Ley como un proceso piramidal, de abajo hacia arriba. Una vez efectuado el acto de votación y concluida la votación en las Mesas, se debe levantar el acta de escrutinio, siendo éste el elemento esencial para el inicio del proceso de totalización. Las actas de escrutinio de votaciones en mesa se deben remitir a las Juntas Parroquiales o de Totalización que establezca el Consejo Supremo Electoral. Estas al totalizar, deben a su vez levantar un Acta de totalización que deben remitir a la Junta Municipal la cual debe totalizar el resultado de la votación que conste en todas las actas de las Juntas Electorales Parroquiales o de Totalización. A su vez, las Juntas Electorales Principales deben totalizar los resultados de las votaciones que consten en las actas de las Juntas Electorales Municipales y finalmente, el Consejo Supremo Electoral debe realizar la totalización final del resultado de las votaciones que conste en los actos de las 23 Juntas Electorales Principales.

Para el proceso de totalización, en todo caso, tratándose de un proceso sumatorio sucesivo y escalonado de resultados electorales, el elemento clave es el acta respectiva. Por ello, el artículo 143 de la Ley Orgánica, dispone que ningún miembro de los organismos electorales puede dejar de firmar el Acta de Totalización. En caso de inconformidad con su contenido o parte de él, lo deben hacer por escrito de la misma.

Si algún miembro se niega a firmar el Acta o no estuviere presente, en el momento en que deba levantarse, los miembros restantes, el Secretario y los testigos presentes, deben dejar constancia de ello y el Acta se tendrá como suficiente a los efectos de ley.

En todo caso, para esta operación de totalización, cada organismo inferior en la pirámide está obligado a remitir al superior el acta res-

pectiva. Por ello la ley dispone en su artículo 40 que las Juntas Electorales, las de Totalización y las Principales, así como el Consejo Supremo Electoral, en sus casos, debe reclamar de quien deban remitirlos, las Actas y demás recaudos que no hubieren recibido oportunamente, sin perjuicio de que después de esperar un tiempo razonable, realicen ellos mismos, con los elementos a su alcance, los actos electorales que correspondan a cualquiera de los organismos inferiores.

Para la realización de tales actos electorales y de conformidad con las normas que, a tales efectos, dicte el Consejo Supremo Electoral, puede recabarse de quienes las tuvieren y por la vía expedita posible, copia de las Actas correspondientes. En cualquier caso, la facultad que tiene el organismo para recabar los recaudos antes indicados, no menoscaba ni obstaculiza el derecho que tengan los otros organismos electorales para hacer las verificaciones que juzguen necesarias respecto de los resultados de las elecciones que se hubieren celebrado en sus respectivas jurisdicciones.

a. *La totalización inicial de votaciones en Mesa*

a'. *Las Juntas Electorales Parroquiales o de totalización*

Conforme al artículo 135 de la Ley Orgánica, las Juntas Electorales a las cuales el Consejo Supremo Electoral les haya otorgado funciones de totalización, al tener en su poder el resultado de las votaciones de las Mesas Electorales de su jurisdicción, deben proceder con base a las actas de Escrutinio, a totalizar el número de votos válidos y el que corresponda a cada lista (Art. 135).

b'. *Carácter público del acto*

El acto de totalización es de carácter público (Art. 133, Ordinal 2º y Art. 141), por lo que debe permitirse el acceso de las personas interesadas al local donde el se realiza.

c'. *Acta de totalización*

De las actuaciones del acto de totalización se debe levantar un Acta de Totalización en varios ejemplares y en la forma que indique el Consejo Supremo Electoral, suscrita por los integrantes de la Junta y por los testigos presentes.

Los miembros de la Junta y los testigos presentes, tienen derecho a recibir sendos ejemplares de esta acta.

d'. *Los testigos para el acto de totalización*

Los partidos políticos o grupos de electores que hayan postulado candidatos pueden designar testigos para cada acto de totalización. En todo caso, estas Juntas designarán dos testigos.

e'. *Revisión del Acta*

Concluidas las actuaciones antes mencionadas cada Junta Electoral Parroquial o de Totalización debe enviar a la respectiva Junta Municipal, con las seguridades del caso y en la forma que determine el Consejo Supremo Electoral, el original del Acta de Totalización y todos los recaudos recibidos de las Mesas Electorales.

Igualmente deben notificar, por la vía más rápida, al Consejo Supremo Electoral y a la correspondiente Junta Electoral Principal, el resultado de la votación en su jurisdicción, con indicación del número total de votos y el de los obtenidos por cada una de las listas (Art. 135).

b. *La totalización a cargo de las Juntas Electorales Municipales*

a'. *El acto de totalización municipal*

Cada Junta Electoral Municipal conforme se indica en el artículo 136, debe comprobar si el número de Actas de Escrutinios a que se refiere el artículo 135 corresponde al de las Juntas Electorales Parroquiales o de Totalización de su Municipio si las hubiere y hará la totalización de votos con base en dichas Actas, pudiendo verificar sus resultados, confrontándola con las Actas de Escrutinio. El Acta de Totalización, en caso de elecciones de Alcaldes, Concejales, y Juntas Parroquiales, servirán de base para las adjudicaciones y proclamaciones. Una vez efectuadas éstas, expedirán las credenciales a los electos.

Debe señalarse que el artículo 161 de la Ley también se refiere a las totalizaciones en materia municipal, al disponer que la Junta Municipal al recibir de todos los organismos electorales subalternos las Actas de Escrutinio y las Actas de Totalización, si es el caso, hará las totalizaciones de votos, sumando los votos obtenidos por cada candidato, partido o grupo electoral.

b'. *La adjudicación de puestos en las elecciones municipales*

En los casos de elecciones municipales, las Juntas Electorales Municipales de los Municipios procederán a adjudicar los puestos de Alcaldes y Concejales entre las postulaciones efectuadas; deben proclamar los candidatos electos, y les deben expedir sus credenciales.

a". *Adjudicación de Alcaldes*

En el caso de los Alcaldes, se debe proclamar al candidato que haya obtenido el mayor número de votos (Arts. 145 y 163 de la Ley). En caso de empate se debe realizar una nueva votación entre los candi-

datos empatados. En este caso, el Consejo Supremo Electoral debe fijar la fecha de la nueva elección.

b". *Adjudicación de Concejales electos por representación proporcional*

De acuerdo al artículo 164 de la Ley Orgánica, para determinar los puestos que corresponden en el Municipio a los partidos y grupos de electores por representación proporcional, se deben sumar los votos obtenidos por cada uno de los candidatos uninominales postulados en cada Circuito. La suma total determina los votos que cada partido o grupo de electores obtuvo en el Municipio respectivo.

Ese total se debe dividir entre 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente, hasta obtener para cada partido o grupo de electores un número de cuocientes igual al de los candidatos a elegir en el Municipio.

Los cuocientes así obtenidos para cada partido y grupo de electores se deben anotar en columnas separadas y en orden decreciente, encabezadas por el cuociente de la división entre uno (1).

Se excluyen los mayores cuocientes que correspondan a los partidos o grupos de electores cuyos candidatos obtuvieron las mayorías relativas de votos en sus respectivos Circuitos.

Luego de formarse, una columna final colocando en ella, en primer término el más elevado de entre todos los cuocientes y a continuación los que le sigan en magnitud, hasta que hubiere en la columna tantos cuocientes como Concejales deban ser elegidos por representación proporcional. Al lado de cada cuociente se debe indicar el partido o grupo de electores a que corresponda, quedando así determinado el número de puestos que por representación proporcional corresponda a cada partido o grupo de electores.

Cuando resulten iguales dos (2) o más cuocientes en concurrencia con el último puesto por proveer, se debe dar preferencia a aquel partido o grupo de electores que haya obtenido el mayor número de votos en el Municipio y, en caso de empate, decidirá la suerte.

c". *Adjudicación de Concejales electos uninominalmente*

El artículo 165 de la Ley Orgánica, incorporado en la reforma de 1995, estableció que para la determinación de los candidatos a Concejales que resultaren electos, se debía proceder de la siguiente manera:

1º En cada Circuito Electoral queda electo el candidato uninominal que obtenga la mayoría relativa de votos.

En caso de empate entre dos o más candidatos se debe proclamar electo por ese Circuito el candidato uninominal postulado por el partido o grupo de electores que en el Municipio obtenga la mayoría de votos, y en caso de empate debe decidir la suerte.

2º Si el número de cargos uninominales obtenidos por cada partido o grupo de electores es menor al de puestos que le corresponden a ese

partido o grupo de electores, determinado según el procedimiento establecido en el artículo 164, se debe completar con aquellos candidatos uninominales que lograron mayor porcentaje de votos entre los presentados por ese partido o grupo de electores y que no resultaron electos directamente, según lo establecido en el ordinal 1º del artículo 165.

3º En ningún caso, por la vía de la representación proporcional pueden elegirse o asignarse más puestos que los establecidos en el artículo 151 de la Ley Orgánica.

4º Si un partido o grupo de electores no tiene candidatos uninominales que hayan logrado mayoría relativa de votos, pero según el sistema previsto en el artículo anterior tiene derecho a uno o más puestos, éstos deben ser cubiertos por los candidatos uninominales de ese partido o grupo de electores que en sus respectivos Circuitos Electorales obtuvieron el mayor porcentaje de votos.

Cuando resultaren iguales dos o más porcentajes para el puesto por proveer conforme a lo establecido al mismo artículo 165, y fuera menor el número de puestos a cubrir, se debe dar preferencia a aquel candidato que haya obtenido el mayor número de votos y, en caso de empate, decidirá la suerte (Parágrafo Primero, Art. 165).

Los Concejales suplentes son los dos (2) candidatos postulados en cada Circuito Electoral como suplentes de los candidatos principales electos, en el orden en que hayan sido presentados.

A los efectos de determinar el porcentaje de votos de los candidatos en cada Circuito, se debe proceder de la siguiente manera: se dividirá el número de votos que obtuvo el candidato en el Circuito entre el número de votos válidos de dicho Circuito, y ese resultado se multiplicará por cien (100) (Parágrafo Segundo, Art. 165).

c. *La totalización a cargo de las Juntas Electorales Principales*

a'. *El acto de totalización a nivel de los Estados*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Ley Orgánica, cada Junta Electoral Principal, en acto que es de carácter público (Art. 133, Ord. 2º y 141), al recibir de las Mesas Electorales las Actas de Escrutinio para Gobernador, Congreso de la República y Asamblea Legislativa, hará las totalizaciones de votos.

Si más de un partido o grupo de electores ha postulado a la misma persona como candidato a Gobernador, para los efectos de la totalización de votos, se deben sumar los obtenidos por esos partidos o grupos de electores. Si idéntica lista ha sido presentada para cualquier organismo deliberante por dos o más partidos o grupos de electores, para los efectos de la totalización de los votos de esa lista, se deben sumar los votos consignados para los partidos o grupos que se encuentren en esta situación.

b'. *El Acta de totalización de la Junta Principal*

Terminada la totalización de votos, señala el artículo 138 de la Ley, la Junta Electoral Principal debe levantar un Acta en la forma y con las copias que determine el Consejo Supremo Electoral, en la que se debe hacer constar todo el desarrollo del proceso, suscrita por los miembros de la Junta y por los testigos presentes. Los miembros de estas Juntas Principales tienen derecho a recibir sendos ejemplares de esta Acta.

c'. *La adjudicación de puestos en las elecciones de Senadores, Diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas y de Gobernadores*

Cuando la elección fuese para Senadores y Diputados al Congreso de la República, Gobernador o para Diputados a las Asambleas Legislativas la Junta Electoral Principal debe proceder a la adjudicación de los puestos en las diversas listas y candidatos electos. La Junta debe expedir a los candidatos electos sus respectivas credenciales. El original del Acta, junto con los recaudos recibidos de las Juntas Parroquiales, debe ser enviada al Consejo Supremo Electoral (Art. 138).

En el caso de elecciones para Gobernadores o Alcaldes, se debe proclamar electo al candidato que haya obtenido la mayoría establecida en la ley respectiva (Art. 145) que según la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, es la mayoría relativa. En caso de empate se debe realizar una nueva votación entre los candidatos empatados. En este caso, el Consejo Supremo Electoral debe fijar la fecha de la nueva elección.

Debe señalarse, que adicionalmente, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado establece que la proclamación de los Gobernadores electos corresponde a la Junta Electoral Principal de la Circunscripción del Estado respectivo, la cual debe realizarse dentro de los diez días siguientes al acto de votación. El proclamado, en todo caso, debe ser el candidato a Gobernador de Estado que haya obtenido la mayoría relativa de votos (Art. 11).

El Gobernador electo y proclamado debe tomar posesión del cargo, previo juramento ante la Asamblea Legislativa. Ahora bien, si por cualquier circunstancia, no se pudiere efectuar dicho juramento ante la Asamblea Legislativa, se podrá efectuar ante un Juez Superior de la correspondiente Circunscripción Judicial.

En todo caso, cuando el Gobernador electo no tomare posesión dentro del término señalado en la Ley, el Gobernador saliente debe resignar sus poderes en la persona que debe suplirlo provisionalmente y ésta debe actuar con el carácter de Encargado de la Gobernación, hasta tanto el Gobernador electo asuma el cargo o se declare la falta absoluta (Art. 2).

Ahora bien, conforme al artículo 139 de la Ley Orgánica del Sufragio en el caso de que un candidato resultare elegido para un organismo

de dos jurisdicciones electorales distintas, debe escoger una de las dos designaciones por lo menos con quince (15) días de anticipación a la fecha fijada para la instalación del respectivo Cuerpo. De no hacerlo, se debe considerar escogida la designación correspondiente a la jurisdicción donde hubiere obtenido mayor número de votos. La vacante producida se debe llenar con el candidato siguiente, en orden de postulación.

d. *La totalización a cargo del Consejo Supremo Electoral*

La totalización de las elecciones para Presidente de la República debe efectuarse por el Consejo Supremo Electoral teniendo como base, en principio, el contenido de las Actas de Totalización levantadas por las Juntas Electorales Principales, sin perjuicio que de no recibirlas, el Consejo Supremo pueda realizar la totalización con los elementos a su alcance.

En estos casos de elección del Presidente de la República, el Consejo Supremo Electoral debe proclamar electo dentro de los veinte (20) días siguientes al acto de la votación, el candidato que haya obtenido la mayoría de votos prevista en la Constitución de la República (Art. 144).

Por mayoría relativa de votos se entiende el número mayor de los votos obtenidos por un candidato en relación a otros candidatos (Art. 146).

e. *Normas generales para la adjudicación en las elecciones para cuerpos deliberantes*

a'. *Elección uninominal*

En el caso de elecciones para Cuerpos deliberantes siempre que se trate de elegir un solo principal, el cargo corresponde al partido o grupo de electores que haya obtenido la mayoría absoluta. El cargo se debe adjudicar al primero en la lista (Art. 145). En todo caso, se entiende por mayoría relativa al número mayor de votos obtenidos por un candidato en relación a otros candidatos (Art. 146).

En el caso de los Concejales, conforme artículo 163 de la Ley, los puestos de Concejales se adjudicarán a los candidatos que hayan obtenido la primera mayoría relativa en cada Circuito Electoral, de conformidad con los votos obtenidos por cada uno de ellos.

b'. *Elección plurinominal*

Conforme al artículo 147, cuando se trate de elegir más de un principal por el sistema de listas, la Junta Electoral Principal o la Municipal en su caso, una vez totalizados los votos obtenidos por las distintas listas, deberá proceder a cumplir lo establecido en el Capítulo IV del Título I de la Ley.

Los puestos obtenidos por cada lista se deben adjudicar a sus candidatos según el orden en que aparezcan inscritos en la misma.

Cuando un candidato inscrito en dos listas aparezca favorecido en ambas se debe declarar electo en aquella donde le corresponda el cociente más alto y debe quedar descartado de la otra, en la cual debe ascender, en orden numérico, el candidato que le siga.

Si una o más listas, por haberse presentado o haber quedado incompletas, no tuvieren el número de candidatos requeridos para llenar los puestos que le deben corresponder como resultado del escrutinio, el puesto o los puestos que queden disponibles, se deben adjudicar a las otras listas conforme al sistema ya establecido (Art. 147).

c'. La adjudicación de los suplentes

a". Los Senadores suplentes

Los Senadores principales tienen como suplentes a los candidatos no electos, en la lista respectiva, en el orden en que aparezcan en ella y en un número igual al doble de los principales electos (Art. 148).

b". Los suplentes de los Diputados al Congreso

Los Diputados principales electos al Congreso de la República por votación uninominal tienen dos (2) suplentes que son los postulados junto al candidato principal en cada Circuito Electoral. Cada partido o grupo de electores al presentar la postulación para el respectivo Circuito Electoral, debe expresar por numeración continua el orden de la postulación de los suplentes, con los datos de nombres, apellidos y cédula de identidad de cada uno de ellos.

Los Diputados principales electos al Congreso de la República por el sistema de representación proporcional tienen como suplentes a los candidatos no electos, en la lista respectiva, en el orden en que aparezcan en ella y en un número igual al doble de los principales electos (Art. 148, párrafo primero).

c". Los suplentes de los Diputados a las Asambleas Legislativas

Los Diputados principales a las Asambleas Legislativas, electos uninominalmente tienen dos (2) suplentes, que son los postulados junto al candidato principal en cada Circuito Electoral.

Cada partido o grupo de electores al presentar la postulación para el respectivo Circuito Electoral, debe expresar por numeración continua el orden de la postulación de los suplentes, con los datos de nombres, apellidos y cédula de identidad de cada uno de ellos.

Los Diputados principales electos a las Asambleas Legislativas por la representación proporcional tienen como suplentes a los candidatos no electos, en la lista respectiva, en el orden en que aparezcan en ella y en un número igual al doble de los principales electos (Art. 148, párrafo segundo).

d". *Los Concejales suplentes*

Son Concejales suplentes, en el orden en que hayan sido presentados, los dos (2) candidatos postulados en cada Circuito Electoral como suplentes de los candidatos principales electos (Art. 164).

f. *El agotamiento de los suplentes y la elección parcial*

En caso de que se agoten por falta absoluta los principales y suplentes electos por cualquier vía, el Consejo Supremo Electoral debe convocar a elecciones parciales para promover las vacantes absolutas, salvo que esta vacante ocurra en el último año del periodo o la vacante sea de Senadores o Diputados adicionales (Art. 163, Parágrafo Tercero).

g. *La publicación de los resultados electorales*

El Consejo Supremo Electoral debe ordenar la publicación de los resultados de las elecciones en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* dentro de los quince (15) días siguientes a la proclamación de los candidatos electos. Cada Junta Electoral Principal debe ordenar, además, dentro de igual lapso, la publicación de los resultados de las elecciones para Senadores y Diputados al Congreso de la República, Gobernadores y Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes y Concejales de su entidad en las respectivas *Gacetas Oficiales* de las Entidades o, en su defecto, en cualquier periódico de circulación en la localidad. A falta de ésta, la publicación se debe hacer en carteles que deben fijar a las puertas de su local y de los Concejos Municipales correspondientes (Art. 142).

h. *Los errores numéricos en las totalizaciones*

Las actas de totalización pueden ser recurridas por errores numéricos. Conforme al artículo 199 de la ley, cuando los recursos se hayan formulado con bases en dichos errores numéricos, y éstos se declaren con lugar, se debe proceder a practicar una nueva totalización de votos y se debe proclamar al candidato que resulte electo después de corregido el error. Así se regula en los artículos 199 y 230 de la Ley Orgánica.

H. La obligación de presentación de la declaración jurada de bienes al Consejo Supremo Electoral

Entre las disposiciones finales de la Ley Orgánica debe mencionarse el artículo 249 que obliga a los Senadores, Diputados al Congreso de la República, Diputados a las Asambleas Legislativas, Gobernadores, Alcaldes y Concejales electos, a consignar sus declaraciones juradas de patrimonio ante el Consejo Supremo Electoral, además de la presentación a que lo obliga la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

4. LA NULIDAD Y REVISION DE LOS ACTOS ELECTORALES

A. La nulidad de las elecciones

De acuerdo con lo establecido en los artículos 193 y 194 de la Ley Orgánica, es nula una elección:

- a. Cuando sea celebrada sin la previa convocatoria del Consejo Supremo Electoral acordada de conformidad con los requisitos exigidos por esta Ley;
- b. Cuando el candidato para Presidente de la República, Gobernador, Alcalde, miembro de una Junta Parroquial o para cualquier cargo de representación popular de manera uninominal no reúna las condiciones requeridas por la Constitución o la Ley o esté incurso en algún supuesto de inelegibilidad;

Si el candidato electo lo hubiere sido por el sistema de listas, la nulidad sólo afecta la proclamación de ese candidato y se debe proclamar en su lugar a quien aparezca en el orden siguiente de la lista:

- c. Cuando hubiere mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios, y dichos vicios afecten el resultado de la elección.

B. La nulidad de las votaciones

a. *La nulidad de las votaciones en Mesa*

Conforme al artículo 195 de la Ley Orgánica, debe considerarse nula el Acta de Escrutinio de una Mesa Electoral en los siguientes casos:

- 1º Por haberse constituido ilegalmente la respectiva Mesa Electoral. Se entiende que una Mesa está ilegalmente constituida, cuando el Acta no esté firmada, por lo menos por tres (3) miembros de la Mesa que tengan derecho a constituir la, de acuerdo a lo establecido en la Ley;
- 2º Por haberse realizado la votación en el día distinto señalado por el Consejo Supremo Electoral o en local diferente al determinado por la respectiva autoridad electoral;
- 3º Por violencia ejercida sobre cualquier miembro de la Mesa Electoral durante el curso de la votación o de la realización del escrutinio, a consecuencia de lo cual pueda haberse alterado el resultado de la votación;
- 4º Por la elaboración del Acta de Escrutinio por personas no autorizadas por la Ley o fuera de los lugares o términos establecidos en la misma;
- 5º Por la alteración manifiesta y comprobada del Acta de manera que le reste su valor informativo o por destrucción de todos los ejemplares de la misma.

b. *La anulabilidad de las votaciones en Mesa*

Por su parte, el artículo 196 de la Ley Orgánica, establece la anulabilidad de las Actas electorales de una Mesa, en los siguientes casos:

- 1º Por haber realizado la Mesa Electoral o alguno de sus miembros actos que le hubiesen impedido a los electores el ejercicio del sufragio con las garantías establecidas en la Ley;
- 2º Por ejecución de actos de coacción contra los electores de tal manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o sufragar en contra de su voluntad;
- 3º Cuando el Acta presente tachaduras o enmendaduras no salvadas en las observaciones de la misma y que afecten su valor probatorio;
- 4º Cuando existan diferencias entre el número de boletas consignadas y el número de votos totales, incluyendo válidos y nulos, y esa diferencia sea superior al tres por ciento (3%) del número de votos totales de la Mesa;
- 5º Cuando el número de votos asignados a los candidatos y organizaciones políticas participantes, más los votos nulos, sea superior al número de boletas consignadas o al número de electores con derecho a voto en esa Mesa, y esa diferencia sea superior al tres por ciento (3%) del número de votos totales de la Mesa.

Cuando la suma total de las diferencias surgidas de la aplicación de los ordinales 4º y 5º antes indicados, sea superior a la ventaja lograda por el candidato ganador, las Actas respectivas serán anulables (Parágrafo Unico, Art. 196).

Además el artículo 197 de la Ley agrega los siguientes casos de nulidad de votaciones en mesa:

- 1º Cuando se elaboren en formatos no autorizados por el Consejo Supremo Electoral;
- 2º Cuando no estén firmadas por la mayoría de los miembros integrantes del organismo electoral, y no se hayan cubierto los extremos previstos en el artículo 143 de la Ley;
- 3º Cuando no contengan los resultados electorales; y
- 4º Cuando se pruebe que se ha impedido la presencia en el acto respectivo, de algún testigo debidamente acreditado dentro de los términos establecidos en esta Ley.

C. La revisión de los actos de los organismo electorales

a. *De los recursos de revisión administrativa*

a'. *Régimen general*

a". *Legitimación activa y las formalidades de interposición*

El artículo 202 de la Ley faculta a toda persona natural o jurídica plenamente capaz para interponer los recursos de revisión administrativa, contra los actos administrativos de naturaleza electoral emanados de los organismos competentes. Los recursos deben interponerse con arreglo a los requisitos exigidos en el artículo 49 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Art. 203).

Estos recursos deben interponerse especificando, en cada caso, el número de la Mesa y del centro de Votación, con claro razonamiento de los vicios ocurridos en el proceso o en las Actas electorales de las cuales se trata (Art. 209).

b". *Régimen legal del procedimiento aplicable*

Los recursos administrativos establecidos en el Capítulo I del Título VI de la Ley (Arts. 202 y siguientes) se aplican con preferencia a lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sin embargo, en caso de ausencia de norma especial, se debe aplicar la citada Ley (Art. 210).

El régimen general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por tanto, tiene carácter supletorio en materia de procedimiento administrativo electoral.

c". *Sustanciación*

Los organismos electorales pueden designar comisiones de sustanciación para el estudio y desarrollo de los recursos administrativos que se interpongan, pero la decisión de los mismos en ningún caso puede ser delegable (Art. 204).

Interpuesto el recurso de revisión administrativa del acto electoral de una o varias Mesas, el organismo competente debe solicitar de la autoridad depositaria, el material de votación, y debe elaborar un cuaderno foliado que se debe integrar al expediente administrativo a formarse a partir del inicio del procedimiento (Art. 209).

d". *Efectos de la interposición*

De acuerdo con el artículo 205 de la Ley, la sola interposición de los recursos de revisión administrativa no suspende la ejecución del acto impugnado.

Sin embargo, el órgano ante el cual se recurre puede, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido, en el caso de que su ejecución pudiera causar perjuicio irreparable al interesado o al proceso electoral de que se trate.

e". Decisión

El organismo electoral debe resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia, o que surjan con motivo del recurso, aunque no hayan sido alegados por los interesados (Art. 206).

En todo caso, los recursos de revisión administrativa deben ser decididos en los quince (15) días continuos siguientes a su presentación (Art. 207).

f". Apertura de la vía contencioso-administrativa y el silencio administrativo

La vía contencioso-administrativa queda abierta cuando interpuestos los recursos que pongan fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o cuando el órgano electoral correspondiente no resolviera el recurso en los lapsos previstos en la Ley, en cuyo último caso se considera que ha resuelto negativamente. Esta disposición no releva a los órganos electorales, ni a sus miembros, de las responsabilidades que les sean imputables por la omisión o la demora (Art. 211).

b'. El recurso de análisis

a". Objeto

El recurso de análisis sólo procede contra los actos de un organismo electoral que contenga el resultado parcial o total de un proceso comicial o decisiones relacionadas estrictamente con el mismo. Se trata de un recurso de "reconsideración electoral".

Los actos administrativos emanados de los organismos electorales, relativos a su funcionamiento institucional o a materias no vinculadas directamente con un proceso electoral, serán revisados de conformidad con los procedimientos ordinarios previstos para tal fin en la legislación respectiva (Art. 212).

b". Lapso

El recurso sólo puede intentarse dentro de los treinta (30) días continuos siguientes a la fecha de realización del acto o de su publicación en la *Gaceta Oficial*, según el caso (Art. 212).

c". Interposición

Conforme al artículo 213 de la Ley, el Recurso de Análisis contra los actos de una Mesa Electoral, se debe intentar:

- 1º Ante la Junta Electoral Municipal cuando se trate de la elección de las Juntas Parroquiales, Concejales o Alcaldes;
- 2º Ante la Junta Electoral Principal, cuando se trate de la elección de Diputados y Senadores al Congreso de la República, Diputados a las Asambleas Legislativas y Gobernadores de Estado;
- 3º Ante el Consejo Supremo Electoral cuando se trate de la elección del Presidente de la República.

En todo caso, el Recurso de Análisis contra los actos de una Junta Electoral se intenta ante el organismo electoral inmediato superior (Art. 214).

c'. El recurso jerárquico

El Recurso jerárquico procede cuando el órgano inferior decida no modificar el acto en la forma solicitada en el recurso de análisis, o, cuando habiendo sido modificado, la persona afectada considere pertinente su interposición.

El interesado puede dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la decisión a que se refiere el párrafo anterior, interponer el Recurso Jerárquico ante el organismo electoral inmediatamente superior al órgano que conoció del Recurso de Análisis, donde se agota la vía administrativa.

b. De los recursos de la revisión judicial

a'. Tipos de recursos judiciales

a". El recurso de nulidad electoral

Los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés, pueden interponer el Recurso de Nulidad Electoral contra los actos de los organismos electorales de la República relacionados directamente con un procedimiento comicial.

Este Recurso de Nulidad no procede contra los actos administrativos relativos a su funcionamiento institucional o a materias no vinculadas directamente a un proceso electoral, los cuales deben ser impugnados de conformidad con los recursos y procedimientos previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y otras leyes especiales.

Los partidos políticos regionales y grupos de electores sólo pueden intentar el Recurso de Nulidad respecto de los actos emanados de los organismos electorales de la jurisdicción en la que aquéllos actúen (Art. 216).

Para intentar el Recurso de Nulidad es indispensable haber agotado la vía administrativa (Art. 218); y en el mismo debe especificarse, en cada caso, el número de la mesa o del Centro de Votación, con claro razonamiento de los vicios ocurridos en el proceso o en las Actas Electorales de las cuales se trate (Art. 209).

b". *El recurso de interpretación*

Los partidos políticos nacionales y regionales, grupos de electores y toda persona que tenga interés, pueden interponer ante la Sala Político Administrativa el recurso de interpretación previsto en el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, respectò a las materias objeto de la Ley Orgánica del Sufragio (Art. 217).

b'. *La competencia de Tribunales*

a". *Corte Suprema de Justicia*

La Corte Suprema de Justicia conoce y decide en única instancia, en el término de treinta (30) días hábiles, los recursos de nulidad contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral en los casos de elección del Presidente de la República (Art. 219). Por supuesto, también conoce en única instancia de los recursos de interpretación (Art. 217).

b". *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

Corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer y decidir en primera y única instancia y en el término de treinta (30) días continuos, los recursos de nulidad contra las decisiones de los organismos electorales en los casos de elección de Senadores y Diputados al Congreso de la República y de los Gobernadores de Estado (Art. 220).

c". *Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo*

Por último, los Juzgados Superiores con competencia en lo Contencioso-Administrativo, deben conocer y decidir en primera instancia, y en el término de treinta (30) días continuos, los recursos de nulidad contra las decisiones de los organismos electorales, en los casos de elección de Diputados a las Asambleas Legislativas, Alcaldes y Concejales.

Estos Juzgados Superiores con competencia en lo Contencioso-Administrativo también tienen competencia para conocer y decidir en primera y única instancia y en el término de treinta (30) días continuos, los recursos de nulidad contra las decisiones de los organismos electorales, en los casos de elección de los miembros de las Juntas Parroquiales (Art. 222).

De las decisiones dictadas por estos Juzgados, sin embargo, se debe oír apelación dentro de los tres (3) días continuos siguientes por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la cual se debe tramitar de conformidad con lo establecido en el artículo 169 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Art. 221).

D. El Procedimiento

a. *Legitimación activa y requisitos*

El Recurso de Nulidad debe llenar los extremos previstos en el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 229), y además, se le aplican las normas establecidas en la Sección Primera del Capítulo I del Título VI, relativo a los recursos de revisión administrativa (Arts. 202 y siguientes) en lo que sea conducente a los recursos judiciales de nulidad (Art. 224).

b. *Lapso de interposición*

El Recurso de Nulidad Electoral establecido en esta Ley, debe intentarse dentro de los ocho (8) días continuos siguientes a la publicación o notificación del acto que resuelva el recurso jerárquico. Sin embargo, cuando el recurso de nulidad se intente de conformidad con el ordinal 1º del artículo 194 de la Ley, cuando se trate de elecciones celebradas sin convocatoria formal del Consejo Supremo Electoral, no habrá lapso de caducidad (Art. 234).

c. *Emplazamiento de los interesados*

Presentado el recurso, el tribunal, al día siguiente de admitido, debe emplazar a todos los interesados mediante cartel que se debe publicar a costa del recurrente, en un periódico de los de mayor circulación nacional, regional o local, según sea el caso, y notificará del recurso al Fiscal del Ministerio Público y al Consejo Supremo Electoral (Art. 226).

El cartel de emplazamiento se debe publicar a costa del recurrente.

d. *Sustanciación*

Los tribunales que conozcan de estos recursos judiciales, lo deben hacer con preferencia a otras causas que cursen por ante los mismos (Art. 233), siendo en todo caso las actuaciones en los procesos contencioso electorales de carácter gratuito (Art. 233).

e. *Efectos de la interpretación*

Mientras esté pendiente de sustanciación y decisión un recurso judicial electoral, ningún organismo electoral o público puede dictar providencia alguna que directa o indirectamente pueda producir innovación en lo que sea materia principal del mismo. Tampoco es admisible, en ningún caso, acción de amparo que tenga por objeto materia igual o similar al contenido del recurso (Art. 231). En esta forma, se agrega una causal de inadmisibilidad de la acción de amparo a las previstas en la Ley Orgánica de Amparo, aplicable en este solo supuesto.

Debe señalarse que esta previsión del artículo 231 de la Ley Orgánica del Sufragio no debe interpretarse como una exclusión general de la acción de amparo contra los actos electorales; sino sólo como una causal de admibilidad de la acción de amparo contra dichos actos, cuando se ha ocurrido a las vías de revisión judicial que prevé la Ley.

f. *Acumulación y Competencia*

Cuando el asunto sometido a consideración de un Tribunal competente tenga relación íntima o conexión jurídica con cualquier otro asunto que se haya propuesto en dicho tribunal o en otro de igual categoría y jurisdicción, de oficio o a solicitud de parte, el tribunal puede ordenar la acumulación, a fin de evitar sentencias contradictorias.

Si el mismo recurso se promueve ante dos (2) tribunales igualmente competentes, aquél que primero hubiese emplazado y notificado debe, en cualquier estado y grado de la causa, declarar la litis pendencia y la nulidad de las actuaciones evacuadas fuera de su Tribunal (Art. 232).

g. *Alegatos de los interesados*

Dentro de los quince (15) días continuos siguientes a la consignación del cartel de emplazamiento y de las notificaciones, los interesados pueden comparecer, consignar sus alegatos con relación al recurso. En ese lapso se deben evacuar las pruebas que el Tribunal estime conducentes y las que promovieren los interesados, el Ministerio Público o los organismos electorales correspondientes.

En todo caso, el tribunal debe conceder el término de distancia cuando la evaluación de las pruebas así lo requiera (Art. 227).

h. *Informes*

Agotado el lapso probatorio el Tribunal debe fijar el tercer día continuo en horas de despacho, para que tenga lugar el acto de informes (Art. 228).

i. *Decisión*

El Tribunal debe dictar su fallo en un tiempo no mayor de treinta (30) días continuos contados a partir de la celebración del acto de informes. Si el asunto es de mero derecho o las partes están de acuerdo en los hechos que sustentan el recurso, o estiman suficientes las pruebas y recaudos existentes en el expediente, el Tribunal debe dictar su fallo sobre el recurso dentro de los treinta (30) días continuos siguientes a la consignación del cartel de emplazamiento y del resultado de las notificaciones (Art. 229).

Quando el Tribunal haya declarado, por comprobación de error numérico, la nulidad de un acto por el cual se proclamó electo un candidato, el Consejo Supremo Electoral o el organismo electoral correspondiente, procederá a practicar una nueva totalización y proclamará al candidato que resulte electo, después de haber corregido el error (Art. 230).

En caso de declaratoria de nulidad total o parcial de las elecciones, el Consejo Supremo Electoral debe convocar las nuevas elecciones que correspondan, dentro de los treinta (30) días continuos siguientes, las cuales deben efectuarse dentro de los treinta (30) días continuos siguientes a su convocatoria (Art. 235).

E. La declaratoria de la nulidad de los actos electorales

a. Competencia

De acuerdo con el artículo 198 de la Ley Orgánica, el organismo electoral o judicial que conozca de los recursos de revisión administrativa o contencioso, podrá declarar la nulidad de la elección o del Acta o acto administrativo electoral recurrido, cuando encontrare alguno de los vicios señalados en los artículos 194 y siguientes de la Ley, antes indicados.

De este modo, a partir de la reforma de 1993 se eliminó el monopolio que la legislación, hasta ese momento, otorgaba a la Corte Suprema de Justicia para declarar la nulidad de elecciones y las votaciones.

b. Efectos de la declaración de nulidad

Quando en un Acta electoral se determine la existencia de un vicio, cuya magnitud no comporte alteración del resultado que en ella se manifiesta, ni repercuta en el resultado de todo el proceso electoral, el organismo a quien compete su revisión podrá subsanar el vicio mediante la expedición de un Acta sustitutiva de la viciada, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar en la comisión de los hechos.

En todo caso, mientras no se convierta en acto firme, la autoridad electoral a quien compete decidir el recurso, preservará el acto revisado con sus respectivos soportes (Art. 200).

De acuerdo con el artículo 201 de la Ley Orgánica, la nulidad sólo afectará las elecciones y votaciones efectuadas en la Circunscripción Electoral en que se haya cometido el hecho que las vicie y no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que una nueva votación no tendría influencia sobre el resultado general de los escrutinios para Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, o representante uninominal, ni sobre la adjudicación de los puestos por aplicación del cuociente electoral.

La decisión a ese respecto compete al Consejo Supremo Electoral, a la Junta Electoral Principal o a la Junta Electoral Municipal, según el caso.

5. LOS ILICITOS ELECTORALES

A. Las faltas y delitos electorales

a. *La denuncia popular*

Todo ciudadano mayor de edad, debidamente inscrito en el Registro Electoral Permanente puede denunciar la comisión de cualesquiera de las faltas y delitos previstos en esta Ley, así como constituirse en parte acusadora en los juicios que se instauren por causa de esas mismas infracciones (Art. 232). Ello, sin perjuicio de las obligaciones que corresponden al Ministerio Público como garante de la legalidad.

b. *Las faltas electorales*

El artículo 238 de la Ley, establece que será penado con multa de diez (10) a veinticinco (25) días de salario mínimo o arresto proporcional:

1. El elector menor de setenta (70) años que se niegue injustificadamente a desempeñar el cargo para el cual haya sido designado;
2. El que suministre datos falsos al inscribirse en el Registro Electoral;
3. El elector que obstaculice el proceso normal de votaciones;
4. El funcionario electoral que rehuse admitir la votación de un elector que tenga derecho a votar conforme a la Ley; y
5. Los responsables de los partidos o grupos de electores y candidatos que no retiren su propaganda en el plazo establecido en el artículo 185 de esta Ley. En este último caso, la multa se elevará al doble.

Por su parte, el artículo 238 de la Ley Orgánica prevé una pena de multa de veinte (20) a cincuenta (50) días de salario mínimo o arresto proporcional, aplicable a:

1. El que indebidamente deteriore o destruya propaganda electoral;
2. El que haga propaganda electoral en violación de las disposiciones de la Ley o de las resoluciones que en tal sentido emanen del Consejo Supremo Electoral;
3. El que propague su candidatura para un cargo de elección popular, a sabiendas de que no reúne los requisitos para ser elegible, si con ello ocasiona perjuicios a terceros;

4. El que mediante cualquier procedimiento perturbe o trate de perturbar la realización del proceso electoral o la de actos de propaganda promovidos conforme a las previsiones de la Ley;
5. El que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas antes de las votaciones haga propaganda política en favor de algún candidato o partido u organice o realice cualesquiera de los actos prohibidos en el artículo 130 de la Ley;
6. El que el día de las votaciones organice espectáculos, distribuya bebidas alcohólicas o realice cualesquiera de los actos prohibidos en el artículo 130 de la Ley;
7. El que concurra armado a los actos de inscripción, votación o escrutinio salvo lo dispuesto en el aparte único del artículo 129 de la Ley. Si el infractor fuere funcionario público la pena llevará aparejada la destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas por el término de un año, después de cumplida aquélla;
8. El funcionario público o elector que omitiese la denuncia prevista en el artículo 236 de la Ley;
9. El que en cualquier forma obstruya deliberadamente el desarrollo de los actos de actualización del Registro Electoral Permanente;
10. Los funcionarios judiciales y administrativos que se abstengan de comunicar, sin causa justificada al Consejo Supremo Electoral sus decisiones o resoluciones que conlleven inhabilitación política, interdicción civil o pérdida de la nacionalidad venezolana;
11. El funcionario electoral que efectúe la actualización para el Registro Electoral Permanente fuera del lugar correspondiente o fuera de las horas señaladas para ello;
12. El funcionario de una Junta Electoral que dolosa o culposamente se abstenga de pedir las credenciales, en el plazo establecido en esta Ley, que identifiquen a los funcionarios o testigos en los organismos electorales subalternos;
13. El miembro o el Secretario de una Mesa Electoral que dolosamente se abstenga de concurrir al lugar y hora señalados para la apertura e instalación de la misma. También el funcionario que se abstenga de firmar las Actas y demás actos electorales;
14. El que de cualquier manera impida indebidamente la reunión de una asamblea, de una manifestación pública o de cualquier otro acto legal de propaganda electoral.

En todo caso, las anteriores sanciones pecuniarias se deben aplicar tomando en cuenta si la infracción ocurrió en zona urbana o rural, en cuyo caso se debe aplicar el salario mínimo urbano o rural establecido por el Ejecutivo Nacional conforme a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Trabajo (Art. 240).

c. *Los delitos electorales*

Conforme al artículo 239 de la Ley, será penado con prisión de dos (2) a cinco (5) años:

1. El que extravíe las Actas de votación y escrutinio de las Mesas Electorales. Si el extravío fuese doloso se le impondrá una pena de prisión de dos (2) a cinco (5) años; pero si probare que fue desposeído de ellas, se liberará de la sanción y al responsable se le impondrá una pena de prisión de tres (3) a seis (6) años.
2. El funcionario encargado del Registro Civil que dolosamente omite informar, conforme al artículo 77 de la Ley, al Consejo Supremo Electoral, sobre las defunciones que haya registrado.

Además conforme al artículo 240 de la Ley, será penado con prisión de uno (1) a dos (2) años:

1. El funcionario público que haga uso del arma para amenazar, atemorizar o amedrentar a los funcionarios electorales o a los electores en los actos de inscripción, votación o escrutinio;
2. El que por cualquier medio impida que una persona sea inscrita o actualizada en el Registro Electoral Permanente, vote en las elecciones o desempeñe las funciones electorales que se les encomienden. Si empleare la violencia física se duplicará la pena;
3. El que ilícitamente obtenga la inscripción o la cancelación de un nombre en el Registro Electoral Permanente;
4. El que vote dos (2) o más veces o suplante a otro en su identidad;
5. El que coaccione a funcionarios, empleados o trabajadores de su dependencia para que voten o dejen de votar por determinado candidato;
6. El que impida que una Mesa Electoral se instale oportunamente o cumpla su cometido conforme a la Ley;
7. El miembro o el Secretario de un organismo electoral que se niegue, sin causa justificada, a firmar las Actas Electorales respectivas o que consenta, a sabiendas, en una votación ilegal, suplantada o doble. En este caso se duplicará la pena;
8. El funcionario que por favorecer intereses políticos detuviere a los propagandistas, candidatos o representantes de los partidos, pretextando delitos o faltas que no se han cometido.

Por último, el artículo 241 de la Ley establece que será penado con prisión de uno a cuatro (4) años:

1. El agente de inscripción que de alguna forma adultere o disloque el Registro Electoral Permanente;
2. El que falsifique, altere, compre, retenga, sustraiga o destruya, en cualquier forma, documentos necesarios para ejercer el derecho de sufragio;
3. El funcionario que altere, oculte o sustraiga los documentos relativos a la inscripción electoral o a la actualización de electores, o expida documentos personales de validez electoral a quienes no les corresponda;
4. El funcionario electoral que deliberadamente no entregue en su oportunidad el material electoral necesario a las Juntas o Mesas Electorales correspondientes;

5. El que se apodere de la sede donde funciona una Mesa Electoral legalmente instalada o que instale ilegalmente una Mesa Electoral, ya sea usurpando el carácter del Presidente de la Mesa o actuando ilegalmente en sustitución de éste, si fuere suplente, o bien atribuyendo el carácter de funcionario a quien no lo tenga legalmente. Si cualquiera de estos actos se ejecutare por violencia, se duplicará la pena;
6. El que sin ser venezolano, sea cual fuere su condición de permanencia en el país, realice cualesquiera de los actos reservados por la Ley a los venezolanos para ejercer el derecho de sufragio. Si empleare la violencia física, se duplicará la pena; y
7. El funcionario público, cualquiera que sea su categoría, y el militar en servicio activo que, abusando de sus funciones, directamente o por instrucciones dadas a personas colocadas bajo su dependencia jerárquica, intente coartar la libertad del sufragio, impulsar a los electores a la abstención o influir de alguna manera en los actos electorales.

En todo caso las sanciones de prisión previstas en el Capítulo I del Título VII de la Ley acarrearán la aplicación de las penas accesorias establecidas en el Código Penal (Art. 243).

d. *Competencia Jurisdiccional*

El conocimiento de los delitos y faltas electorales previstos en la Ley corresponden a la jurisdicción penal ordinaria (Art. 242).

B. Los ilícitos administrativos

El partido político, grupo de electores o candidatos que antes de los plazos previstos en esta Ley para cada uno de los procesos electorales, realice actos preparatorios y de campaña, además de la invalidez absoluta de estos actos, deben ser sancionados con multa de doscientos a mil (200 a 1.000) días de salario mínimo.

En el caso de los partidos políticos estas multas le deben ser deducidas de los aportes que les correspondan en el presupuesto destinado al efecto por el Consejo Supremo Electoral quien, previa liquidación, la debe ingresar al Fisco Nacional. En el caso de los candidatos promovidos por grupos electorales, esta multa debe ser deducida de las dietas o salarios en caso que resulten electos (Art. 245).

Compete al Consejo Supremo Electoral, a las Juntas Electorales Principales y a las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales, según el caso, la aplicación de esta sanción.

Por otra parte, conforme al artículo 246 de la Ley, quien realice propaganda a favor de aspirantes a ser seleccionados como candidatos antes de la fecha establecida en esta Ley o antes de la fecha señalada por el Consejo Supremo Electoral o la realice por los medios de comunicación social diferentes a la prensa escrita y a los espacios acordados

por el Consejo Supremo Electoral, debe ser sancionado con multa de un mil a tres mil (1.000 a 3.000) días de salario mínimo, en cada caso.

Compete al Consejo Supremo Electoral, a las Juntas Electorales Principales y a las Juntas Electorales Municipales o Parroquiales, en sus casos, aplicar esta sanción.

IV. LA NULIDAD DE LOS ACTOS ELECTORALES: (UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL COMPARADA)

1. INTRODUCCION

En el marco de los derechos políticos, el derecho a la participación política implica la existencia de elecciones libres y éstas significan que ellas no pueden ser fraudulentas, por lo que sólo cuando hay elecciones libres no fraudulentas es que puede hablarse de democracia. Ahora bien, precisamente para garantizar que las elecciones sean un medio de actualizar el derecho a la participación política, de carácter libre y representativas propio de un régimen democrático, es que se estructuran los sistemas jurídicos electorales. En otras palabras, un sistema jurídico electoral es la garantía que en cada país se establece para asegurar la participación política de manera que el resultado buscado esté acorde con la voluntad popular.

Ahora bien, la garantía del ejercicio de los derechos políticos, entre ellos el derecho al sufragio, exige entre otros los siguientes elementos: en primer lugar, la juridicidad de los propios sistemas electorales, es decir, un régimen electoral formal; en segundo lugar, un sistema de sanciones para las violaciones electorales y entre ellas, la nulidad como garantía frente a la violación de la legalidad electoral; y en tercer lugar, como consecuencia de los dos elementos anteriores (régimen jurídico y régimen de sanciones y de nulidad) tiene que haber la posibilidad de control judicial del proceso electoral y de las actuaciones de los organismos electorales.

En efecto, desde una perspectiva constitucional, en un Estado de Derecho, la garantía jurídica última y más importante de toda actuación del Estado, es el control judicial para poder adecuar al Derecho todos los actos del Estado, es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos de someter a control judicial los actos estatales que contraríen o vulneren la Constitución y las leyes, los cuales se consideran, por tanto, inválidos o nulos. Estado de Derecho y control judicial son los dos elementos centrales, en los Estados contemporáneos, para garantizar el sometimiento a la ley y para garantizar la supremacía de la Constitución, conforme a un principio que es más que tradicional en América Latina.

En materia electoral, esa garantía jurídica del Estado de Derecho referido a las elecciones está, en primer lugar en el establecimiento de un régimen de sanciones, y en particular, en la consideración como nulos y por tanto, sin valor (inválidos), ni efectos (ineficaces) de los

actos electorales que contraríen el principio de la legalidad electoral. Es lo que H. Kelsen denominó, hace ya más de sesenta años, al referirse al control jurisdiccional de la constitucionalidad, la *garantía objetiva* de las normas o del orden jurídico, la que implica sancionar con nulidad lo que sea contrario a esas normas o en general, al orden jurídico.

Pero además de esa garantía objetiva, en segundo lugar, tiene que haber la otra garantía jurídica de la legalidad electoral, que es la garantía judicial, es decir la posibilidad para los ciudadanos de someter los actos electorales a revisión judicial, para que sean, básicamente, los órganos del Poder Judicial, los que constaten y declaren esas nulidades y, como consecuencia, anulen los actos contrarios a la legalidad electoral.

En consecuencia, nulidad de elecciones y control judicial constituyen un binomio indisoluble en cualquier Estado sometido a Derecho, en el cual se designen los representantes del pueblo mediante sufragio.

Este, por supuesto, es el planteamiento a nivel de principios constitucionales, ya que al confrontar esos principios con los diversos regímenes electorales concretos y los variados sistemas de protección y de garantía establecidos en los diversos países, evidentemente que nos encontramos con múltiples soluciones. No hay, por tanto, ni podría haberla, una fórmula única válida en general, por lo que el tratamiento del tema de la nulidad de elecciones, bajo una perspectiva constitucional o del derecho constitucional, exige, necesariamente, una aproximación comparativa, es decir, hacer un análisis de derecho electoral comparado, única forma de poder enmarcar dentro de un sistema las múltiples y diversas soluciones que existen en América Latina, que sin duda, configuran un museo viviente de fórmulas de nulidad de elecciones y de control de las mismas.

Por tanto, y conforme al enfoque comparativo que hemos escogido, vamos a exponer el tema dividiendo la exposición en dos partes: En una primera parte, analizaremos, en general, las causas de nulidad en los procesos electorales, particularmente cuando estas causas de nulidad afectan los resultados electorales; y en segundo lugar, analizaremos los diversos regímenes conforme a los cuales se regulan los órganos estatales encargados de conocer y decidir sobre la nulidad de los actos de las elecciones, donde estudiaremos, además, los diversos medios de control judicial que existen en relación a estas declaraciones de nulidad de los actos electorales. En esta forma entonces, estudiaremos comparativa y separadamente, las causas de nulidad y los sistemas de control judicial que se establecen para verificar la conformidad con el derecho y con la Constitución de las decisiones sobre nulidad electoral¹.

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La nulidad de los actos electorales" (una perspectiva constitucional comparativa), en *Transición Democrática en América Latina: reflexiones sobre el Debate Actual, Memoria III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, IIDH, San José, Costa Rica, 1990, pp. 89 a 136.

2. LAS CAUSAS DE NULIDAD EN LOS REGIMENES ELECTORALES

En cuanto al primer punto, relativo a las causas de nulidad en los regímenes de elecciones, hay que partir del principio de que la nulidad es la garantía de la legalidad electoral, en el sentido de que es la sanción a una violación a la misma. Pero por supuesto, en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal, o en general, de la legalidad electoral, produce los mismos efectos. En otras palabras, no toda ilegalidad electoral produce la nulidad de los mismos actos en un proceso electoral. Por tanto, puede decirse que hay grados en las ilegalidades, en cuanto a sus efectos y consecuencias, por lo que los efectos de las diversas nulidades que puedan resultar de esas ilegalidades son distintos.

En términos generales, cuando se analiza comparativamente la legislación electoral de América Latina, pueden encontrarse *cuatro* causas de nulidad, según los actos electorales que puedan resultar afectados con estas sanciones: puede haber una nulidad general de un proceso electoral; puede tratarse de la nulidad de una elección; puede existir la nulidad de una votación; o puede resultar la nulidad de un voto, y en cada caso, tienen efectos distintos. Cuatro supuestos podemos entonces distinguir: en primer lugar, la nulidad del voto; en segundo lugar, la nulidad de una votación; en tercer lugar, la nulidad de una elección, y, en cuarto lugar, la nulidad general de unas elecciones, como la que se ha pronunciado recientemente en Panamá.

Nuestra intención es analizar estos cuatro aspectos en términos generales desde el punto de vista comparado, empezando por las nulidades menos graves en cuanto a sus efectos, para poder terminar con las más graves.

A. La nulidad del voto

Puede decirse que todas las legislaciones electorales establecen diversos supuestos en los cuales el voto, individualmente considerado, se estima que es nulo, sanción que se establece cuando el voto no se considera legítimo o se considera que no cumple la función que tiene de servir para indicar la voluntad del votante, de escoger.

a. *Causas de nulidad del voto*

En estos supuestos, las legislaciones electorales establecen y distinguen múltiples supuestos en los cuales se produce la nulidad del voto; que se pueden agrupar en general, en dos casos relativos a la ilegitimidad del voto y a la inexistencia del voto.

a'. *La ilegitimidad del voto.*

Los supuestos de ilegitimidad del voto comprenden todos aquellos casos en los cuales quede afectada la forma de votar, por falsedad de

las boletas de votación que se presume, por ejemplo cuando la boleta no tenga el sello de la mesa de votación o cuando las boletas están mutiladas (Art. 133, Ord. 4,a LOS).

b'. *La inexistencia del voto*

Por su parte, los supuestos de inexistencia del voto comprenden todos aquellos actos en los cuales no se pueda deducir cuál es la voluntad del votante, sea porque las boletas de votación no están marcadas (voto en blanco) o porque tienen más de una marca respecto a más de un candidato o lista (Art. 133, Ord. 4c, literales b) a g)).

b. *Efectos*

En general, todas las legislaciones electorales establecen casos similares de nulidad por ilegitimidad o por imposibilidad de que el voto cumpla su función de escogencia o de manifestación de la voluntad de escogencia.

En todos esos casos se establece la nulidad del voto, tratándose, sin embargo, de una nulidad que sólo puede apreciarse en el momento de la votación general, correspondiente a la mesa de votación, la competencia para apreciar y declarar esa nulidad. Normalmente, la decisión se adopta con total autonomía, sin apelación o revisión, porque se trata de un juicio de la mesa o de la casilla que en definitiva, forma parte del acto de votación y de escrutinio. En estos casos, la mesa o casilla es soberana en la apreciación de estas nulidades y de establecerlas en el acto de escrutinio.

Por supuesto, esta nulidad, en principio, sólo afecta el voto individual de un elector particular, en sí mismo, y en principio no afecta la votación como tal, es decir, no afecta el conjunto de la manifestación de voluntad política de la mesa. En principio, tampoco afecta la elección que resulte del acto de votación.

Algunas legislaciones, sin embargo, establecen supuestos en los cuales la nulidad de los votos individuales puede afectar algo más que la sola votación individual. Por ejemplo, en la legislación brasileña se establece que si la nulidad de votos individuales afecta a más de la mitad de los votos de todo el país en las elecciones presidenciales, del Estado en las elecciones federales o del Municipio en las elecciones municipales, debe realizarse una nueva elección (Art. 224 Ley Brasil). Por supuesto es un caso difícil de que ocurra, por ejemplo, en las elecciones presidenciales, pues para que éstas puedan ser afectadas resultaría necesario una gran cantidad de nulidades de votos individuales para poder llevar a que la nulidad de éstos. en cada mesa, en todo el país, sume más de la mitad de los votos. En esos casos, por tanto, la nulidad de los votos sí podría afectar la elección y, en ese caso, las elecciones, debiéndose proceder a realizar una nueva elección.

Un principio similar está vigente en Uruguay donde se establece que si las dos terceras partes de los votos son nulos o en blanco (inexis-

tencia de voto), en ese caso puede quedar afectada la elección, y debe procederse a realizar una nueva votación (Art. 290).

Pero aparte de esos casos, el principio, en materia de nulidad del voto, es que sólo afecta el acto individual de votación del votante o elector.

B. La nulidad de una votación

El segundo supuesto de nulidad en materia electoral, es la nulidad de una votación, que en este caso afecta no el voto individual de un elector, sino la votación en una mesa electoral.

En este caso, si se analiza comparativamente la legislación latinoamericana, también pueden encontrarse múltiples causas de nulidad, con regulaciones detalladas y explicitación de causales en forma a veces muy extensa. Sin embargo, si se hace un esfuerzo de síntesis, se podrían agrupar esas causas de nulidad de la votación en una mesa o casilla en cuatro grandes grupos: la ilegitimidad de la mesa electoral; la ilegitimidad del acto de votación; la ilegitimidad del acto de escrutinio; y la ilegitimidad de los actos de escrutinio.

a. *Causales de nulidad de una votación*

a'. *La ilegitimidad de la Mesa, casilla o junta electoral*

El primer caso de nulidad de la votación deriva de la ilegitimidad de la mesa electoral. Las legislaciones, en este sentido, establecen múltiples supuestos en las cuales se presume ilegítima la mesa, afectándose la votación realizada, por ejemplo, cuando la mesa se ha instalado en lugar distinto al señalado, sin causa justificada (México, Brasil), o cuando se ha constituido ilegalmente (Venezuela) (Art. 195, ordinal 1º, LOS).

b'. *La ilegitimidad del acto de votación en la mesa respectiva*

El segundo caso de nulidad de la votación, deriva de la ilegitimidad del acto mismo de votación realizado en la mesa, estando regulados en las legislaciones electorales múltiples supuestos, por ejemplo: cuando el registro electoral de la mesa aparezca que es falso o apócrito, o falsos o apócritos los elementos que hayan servido para su formación (Colombia); cuando la votación se hubiera practicado en días distintos a los señalados por los organismos electorales o en locales distintos a los determinados por la autoridad electoral (Brasil, Venezuela; Art. 195, ordinal 2º, LOS); cuando se hubiere producido una apertura tardía o una clausura anticipada del acto de votación en la mesa, privándose maliciosamente a los electores del derecho de votar (Argentina); cuando se hubiere ejercido por la mesa actos de coacción contra los electores de manera tal que los hubiesen obli-

gado a abstenerse de votar o a votar en contra de su voluntad (Venezuela); Art. 196, Ord. 2º, LOS); o en general, cuando la mesa haya realizado actos que hubiesen impedido el ejercicio del sufragio con las garantías legales (Venezuela; Art. 196, Ord. 1º); cuando se hubiere ejercido violencia sobre los miembros de la mesa o casilla durante el curso de la votación, al extremo de haberse alterado el resultado de la votación (Venezuela, Art. 195, Ord. 3º); cuando aparezca evidente la comisión de falsedad, coacción, violencia o amenaza ejercida sobre los miembros de la mesa o junta o sobre los ciudadanos durante la realización del proceso electoral (Guatemala, Nicaragua, México, Brasil); cuando se hubiese cometido cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación (Guatemala); cuando la bolsa, caja o urna que contiene los votos hubiese sido violada (Guatemala); o cuando hubieren votado un número de sufragantes mayor al del establecido en el registro electoral (en un 10% en el caso de México).

c'. La ilegitimidad del acto de escrutinio de la Mesa

El tercer supuesto de la nulidad de la votación en la mesa, concierne a la ilegitimidad del acto de escrutinio. En efecto, la votación en sí puede haber estado viciado de ilegitimidad, en cuyo caso puede afectar la votación. También aquí se distinguen varios supuestos en la legislación electoral comparada: cuando se haya ejercido violencia contra los escrutinios o destruidos o mezclados con otras, las papeletas de votación, o éstas se hayan destruido por causa de violencia (Colombia); cuando se haya ejercido violencia sobre los miembros de la mesa de realización del escrutinio, al extremo de haberse afectado el resultado de la votación (Venezuela; Art. 195, Ord. 3º); cuando hubiese mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos, que modifique sustancialmente el resultado de la votación (México); cuando el número de sufragantes consignados en el acta difiera en 5 sobres o más el número de sobres utilizados (Argentina); o cuando en general, los votos emitidos en la elección se computen en violación del sistema electoral (Colombia).

d'. La ilegitimidad de actas de votación y escrutinios de mesa

Por último, el cuarto puesto que puede distinguirse en la legislación latinoamericana sobre causas de nulidad de la votación de una mesa, se refiere a la ilegitimidad de las actas de votación de la mesa que se produce, por ejemplo: cuando la preparación de las actas de escrutinios de votos se hubiere realizado por personas no autorizadas por la ley o fuera de los lugares o términos establecidos por los organismos electorales (Venezuela; Art. 195, Ord. 4º); cuando se produzca una alteración manifiesta y comprobada de las actas (Venezuela; Art. 195, Ord. 5º); o se produzca la destrucción de todos los ejemplares de las

actas, de manera que se le reste su valor informativo (Argentina); cuando aparezca que las actas han sufrido alteración sustancial en lo escrito, después de firmadas por los miembros de la junta (Colombia); o en fin, cuando simplemente no hubiese acta de votación de la mesa o certificado de escrutinio firmado por las autoridades competentes (Argentina).

Debe tenerse en cuenta que el acta de votación o escrutinio, es el documento esencial del acto de votación, pues es el que refleja dicho acto que, una vez realizado, es irrepetible. Por tanto, sin acta, no existe acto de votación, ya que es un requisito de validez *ad solemnitatem* de éste. De allí que las legislaciones electorales con frecuencia, consideren el material electoral (boletas o papeletas de votación) una vez efectuado el escrutinio, como material de desecho. Así fue en Venezuela hasta la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993, que eliminó dicha expresión.

b. *Efectos de la nulidad de una votación*

Ahora bien, en los casos de nulidad de la votación de una mesa electoral, en principio, ello sólo afecta esa votación concreta de la mesa, y por tanto, no afecta la elección o el proceso electoral. El efecto inmediato de la nulidad de una votación, como lo regula la legislación de Colombia (Art. 226), es que deben excluirse los votos de esa mesa, del cómputo general de los votos emitidos.

Sin embargo, puede darse el supuesto de que la nulidad de una votación en una mesa, puede tener influencia en la elección por lo que, en general, casi todas las leyes establecen el principio, formulado tanto en forma positiva como negativa, de que si la nulidad de la votación en una mesa tiene influencia sobre el resultado general de la elección, se requeriría una nueva votación. Por ejemplo, la ley venezolana establece el principio en forma negativa: *No habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que la nueva votación (en la mesa en concreto) no tendría influencias sobre el resultado general* (Art. 201). En el caso de Brasil se establece que debe haber una nueva elección si las votaciones anuladas pueden alterar el resultado de la elección, (Art. 212). En Nicaragua, se establece que declarada la nulidad de una votación en una junta, debe convocarse a una nueva elección, si las votaciones son determinantes para el resultado de la elección.

En estos supuestos, incluso, es muy común que en las legislaciones se establezcan presunciones para determinar cuándo debe considerarse determinante la nulidad de la votación en una mesa respecto de una elección. Por ejemplo, legislaciones, como la de Argentina (Art. 117) y Guatemala (Art. 235), establecen como presunción, que si la nulidad de las votaciones afecta a más de la mitad de las mesas o casillas, entonces, ello automáticamente afecta la elección, y por tanto, es necesario convocar una nueva elección. Agrega la Ley de Guatemala que también debe declararse la nulidad de la elección efectuada en un

Municipio, si más de la mitad de las Juntas receptoras de votos en dicho Municipio hubieran sufrido actos de destrucción y sabotaje antes, durante o después de la elección (Art. 235), en cuyo caso debe procederse a efectuar una nueva convocatoria. En la legislación de Brasil, la presunción respecto de los efectos de la nulidad de la votación en mesas en cuanto a que puede afectar la elección, se establece cuando dicha nulidad afecte más de la mitad de los votos (Art. 224), en cuyo caso debe procederse a una nueva elección.

Otro supuesto, en el cual se prevé un porcentaje menor, es el previsto en la legislación de México donde se establece que cuando hubiese motivos de nulidad de Casillas que se declaren existen en un 20% de las secciones electorales de un distrito, y sean determinantes para el resultado de la elección, debe también convocarse a nueva elección (Art. 337). En el caso de Honduras, se establece que en los casos de error o fraude en el cómputo de los votos, si ello decidiere el resultado de la elección también debe procederse a realizar una nueva convocatoria (Art. 205).

En todos esos casos, por tanto, cuando existe una presunción de afectación de la elección o de que la nulidad de una votación tienen influencia determinante en la elección, la nulidad de las votaciones de mesa, o casilla electoral, trae como consecuencia la nulidad de la elección y la convocatoria a una nueva elección.

C. La nulidad de una elección

El tercer supuesto de nulidades, en materia electoral, además de la nulidad del voto y de la nulidad de la votación, es el de la nulidad de la elección. Por ejemplo, en casos de elecciones uninominales, la nulidad de la elección del Presidente de la República, de un Gobernador de entidades descentralizadas o de un Alcalde, y en caso de elección de representantes, de diputados, senadores o miembros de Concejos Municipales.

a. *Causas de nulidad*

En la legislación de América Latina, entre las muchas regulaciones existentes, se pueden identificar cuatro causas de nulidad de una elección: primero, como consecuencia de la nulidad de votaciones; segundo, por razones de inelegibilidad o ilegitimidad de la elección; tercero, cuando la elección no ha estado revestida de las garantías necesarias; y cuarto, en caso de fraude.

a'. *La consecuencia de la nulidad de votaciones*

Este es el supuesto de nulidad de votaciones que ya se ha mencionado, en los casos en los cuales ésta sea determinante para la elección de un candidato. Hemos señalado la previsión de las legislaciones de Guatemala y Argentina, que establecen la nulidad de una elección en

caso de que se haya declarado la nulidad de votaciones en más de la mitad de las mesas electorales. En Brasil, ello sucede cuando la nulidad de las votaciones en mesas afecte a más de la mitad de los votos. En México, la nulidad de una elección puede resultar aún cuando sólo se anule el 20% de las secciones electorales, si ello es determinante para el resultado de la elección.

A estos supuestos debe agregarse la previsión de la legislación de Uruguay, conforme a la cual la nulidad de una elección puede resultar cuando se anulan votaciones de una o más circunscripciones que en conjunto afecten un tercio de la votación nacional (Art. 290).

b'. *La ilegitimidad de la elección (inelegibilidades)*

El segundo supuesto de nulidad de una elección se deriva de la ilegitimidad de la misma, cuando ha resultado electa una persona que no reúne las condiciones de elegibilidad (Art. 194, Ord. 1º LOS). Se trata, por tanto, de la ilegitimidad de la elección por razones de inelegibilidad, que se regula en casi todas las legislaciones. En algunos casos, se establece, en general, que la nulidad de la elección procede cuando un candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo, fuere inelegible o tuviere impedimento para ser elegido (Colombia, Art. 218); y más escuetamente en otras legislaciones, se establece que dicha nulidad procede cuando el candidato no reúna los requisitos de elegibilidad (México, Art. 337) o cuando no reúna las cualidades que exija la Ley (Honduras, Art. 205).

También se regula el supuesto de nulidad de elección, por homonimia, en caso de error de hecho, cuando la elección recaiga pro error de nombres en persona distinta del candidato salvo que pueda interpretarse claramente la voluntad del electorado (Honduras, Art. 205).

Por último, también se ubican como un caso de ilegitimidad de la elección, los supuestos en los cuales el candidato respectivo hubiere falseado los requisitos legales (Venezuela, Art. 194, Ord. 2º; Nicaragua, Art. 132).

c'. *La elección realizada sin las garantías debidas*

Un tercer caso de nulidad de la elección, distinto al de la ausencia de condiciones de elegibilidad o que resulte como consecuencia de la nulidad de votaciones en mesas, es el caso de elecciones realizadas sin las garantías debidas, particularmente, en caso de violencia. En efecto, en general, puede considerarse como una causa de nulidad de cualquier acto jurídico, los supuestos en los cuales el consentimiento esté viciado como resultado de la violencia ejercida, sobre quien lo manifiesta. En términos similares, este principio también debe aplicarse a la manifestación de voluntad electoral, la cual estaría viciada cuando hubiere violencia generalizada en el proceso electoral que afecte una elección. Así el artículo 194 de la Ley Orgánica

del Sufragio establece que la elección es nula cuando hubiere mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios y dichos vicios afecten el resultado de la elección.

Ahora bien, estos casos de regulación general de violencia como forma de afectar una elección no son frecuentes en la legislación de América Latina, y como ejemplo característico deben destacarse las legislaciones de México y de Panamá. El Código de México habla de la nulidad de la elección cuando exista *violencia generalizada en un Distrito* (Art. 337). Al hablarse de violencia generalizada, por supuesto, aquí estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado que, en nuestro criterio, no da origen a discrecionalidad, es decir, la apreciación de que debe considerarse *violencia generalizada* no es propia del ejercicio de un poder discrecional, sino de aplicación de la técnica de los llamados conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión, por parte del órgano que toma la decisión, del supuesto de hecho previsto en la norma, con su adecuada calificación, la prueba para tomar una decisión, y su adecuación al fin perseguido en la norma.

En la legislación de Panamá también se encuentra una norma dentro de la misma línea de previsión de la violencia como causa de nulidad de una elección, pero en forma algo más precisa o determinada que en la legislación mexicana. En efecto, el artículo 290 de la Ley Panameña establece que puede haber declaratoria de nulidad de una elección *cuando hayan ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de la elección, o ésta se hubiese realizado sin las garantías requeridas.*

Por otra parte, en cuanto a elecciones realizadas sin las garantías requeridas, la legislación mexicana es más precisa que la de Panamá, al prever como causal de nulidad de la elección (Art. 337), cuando se hayan cometido *violaciones sustanciales en la jornada electoral* y se demuestre que las mismas son determinantes en el resultado de la elección, considerándose como *violaciones sustanciales*, la realización de escrutinios en lugares que no llenen las condiciones señaladas o en lugares distintos a los señalados; la recepción de la votación en fecha distinta a la señalada, o la recepción de la votación por personas distintas a las autorizadas. Asimismo, el Código Mexicano prevé como causal de nulidad de una elección, los casos en los cuales, en un 20% de las secciones electorales de un distrito uninominal, se hubiere impedido el acceso a las casillas a los representantes de partidos políticos y candidatos, o se los hubiere expulsado sin causa justificada; o no se hubiesen instalado las casillas y las votaciones no hubiesen sido recibidas (Art. 337).

d'. *La elección fraudulenta*

Por último, el cuarto supuesto de nulidad de una elección, es el supuesto de elección fraudulenta. Así, como se ha dicho, en general, en Venezuela se establece la nulidad de la elección *por haber mediado*

fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones y escrutinios; y en El Salvador, se establece la misma nulidad cuando por fraude, coacción o violencias de las autoridades civiles o militares, miembros de los organismos electorales o partidos políticos se *hubiere hecho variar el resultado de la elección* (Art. 256).

b. *Efectos de la nulidad*

Por supuesto, en todos estos casos de nulidad de una elección, la consecuencia general, si se trata de una elección unipersonal, es la convocatoria y realización de una nueva elección. En caso de una elección por listas, sin embargo, no siempre y en todos los casos debe realizarse una nueva elección. En efecto, por ejemplo, en caso de que se trate de una nulidad por ilegitimidad, ello afecta al candidato que no reúna los requisitos de elegibilidad, subiendo en orden el candidato siguiente de la lista (México, Art. 339, Venezuela, Art. 194, Ord. 19 LOS).

D. La nulidad total de las elecciones

El último caso de nulidad, además de la nulidad del voto, de la votación y de la elección es el de la nulidad general de las elecciones. No es frecuente encontrar en la legislación de América Latina una regulación formal de este último supuesto de nulidad, porque en general, no es imaginable que ello pueda llegar a producirse. Políticamente repugna una situación de este tipo, y quizás, por ello la ausencia de regulaciones específicas.

Dos ejemplos, sin embargo, pueden citarse de regulaciones relativas a esta causa de nulidad general de la elección por ilegitimidad del proceso electoral o por violencia generalizada, en cuyo caso debe procederse siempre a efectuarse en una nueva elección.

a. *La ilegitimidad del proceso electoral*

Un primer supuesto de nulidad es el provocado por la ilegitimidad del proceso electoral en sí mismo. Por ejemplo, en el caso de la legislación de Venezuela, se establece como causa de nulidad de la totalidad de las elecciones *la celebración de ellas sin la convocatoria previa por el Consejo Supremo Electoral*, acordada de conformidad con los requisitos exigidos por la Ley (Art. 193). En igual sentido se establece en el Código Electoral de Panamá (Art. 289). En el caso de El Salvador se establece la nulidad cuando las elecciones se hubiesen realizado *en día distinto al de convocatoria* (Art. 256). En estos casos, como se dijo, habría ilegitimidad del proceso electoral y ello conduciría, como lo establece expresamente la legislación venezolana, a la necesidad de convocatoria a nuevas elecciones.

b. *Las elecciones sin garantías*

El otro supuesto de nulidad general de elección, además de la ilegitimidad del proceso, es el supuesto regulado en la legislación de Panamá, para los casos en los cuales *hayán ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para alterar el resultado de las elecciones, o estas se hayan realizado sin las garantías requeridas* (Art. 290). En este caso, establece la ley de Panamá que el Tribunal Electoral declarará la nulidad de las elecciones en su totalidad, debiendo convocarse, por supuesto, las nuevas elecciones.

3. LOS ORGANOS COMPETENTES PARA DECLARAR LA NULIDAD DE LOS ACTOS ELECTORALES Y LA REVISION DE SUS DECISIONES

A la variedad de supuestos de nulidad en los regímenes electorales, se corresponde asimismo una variedad de soluciones en cuanto a los cuales corresponde declarar las nulidades respectivas y a los sistemas de revisión de sus decisiones, por lo que puede decirse que en América Latina no existe una solución uniforme.

En algunos casos excepcionales, el poder para pronunciar la nulidad de una elección se atribuye al máximo órgano judicial ordinario (Corte Suprema) o a órganos políticos (Congreso). En la mayoría de los casos, dicho poder se atribuye a los órganos de rango constitucional con autonomía funcional, especialmente establecidos para controlar y realizar los procesos electorales, y que se han venido desarrollando en el constitucionalismo latinoamericano, algunos con naturaleza judicial, otros con naturaleza administrativa.

En todo caso, puede decirse que una de las garantías fundamentales de la pulcritud y legalidad de las elecciones en la legislación latinoamericana, ha sido precisamente la estructuración de estos órganos con autonomía funcional que no dependen de los clásicos órganos del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dentro de la misma orientación de las Contralorías Generales, del Ministerio Público y de los Consejos de la Magistratura o Judicatura. Estos órganos constitucionales por supuesto, aún cuando no dependen de los tres clásicos poderes, forman parte del Estado. De allí que desde el punto de vista constitucional no se entienda la expresión doctrinal recogida en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, dictada al declarar sin lugar una acción popular ejercida contra la decisión del Tribunal Electoral de anular las elecciones de mayo de 1989, según la cual el mencionado *organismo electoral no forma parte del Estado, porque no es una función propia de ninguno de sus tres poderes*. Esta expresión realmente, no tiene sentido, pues la característica del constitucionalismo contemporáneo, es precisamente, la ruptura de la clásica trilogía de poderes, con la aparición de estos órganos constitucionales autónomos.

Pues bien, como antes indicamos, la legislación electoral de América Latina asigna en general a estos órganos electorales con autonomía funcional, el poder de declarar la nulidad de una elección o en general de las elecciones. Excepcionalmente, sin embargo, el Poder se atribuye o a un órgano político representativo (el Congreso) o a los órganos judiciales ordinarios.

Vamos a analizar a continuación, comparativamente, estos tres supuestos de declaratoria de nulidad de elecciones por órganos políticos, por órganos constitucionales con funciones electorales y por órganos judiciales ordinarios, con la advertencia de que sólo haremos referencia a los últimos supuestos de nulidad antes mencionados: nulidad de votación en una mesa, de una elección o nulidad general de las elecciones, ya que el primero de los supuestos indicados, es decir, la nulidad del voto corresponde ser declarada, en general a la mesa, de votos en el momento de la realización del acto electoral o al efectuar el escrutinio. Luego estudiaremos los sistemas de revisión judicial de los actos respectivos adoptados por dichos órganos en materia de nulidad de elecciones.

A. Los órganos con competencia para declarar la nulidad de actos electorales

a. *La decisión de nulidad a cargo de órganos políticos*

En el primer supuesto, es decir, cuando la nulidad de una elección se encomienda a un órgano político, puede decirse que ello responde a la más pura tradición parlamentaria europea, donde sólo los órganos políticos eran los jueces de la elección de sus propios medios. Esta había sido la tradición inglesa aún cuando, posteriormente, el juzgamiento de la elección se atribuye a la Alta Corte de Justicia. En cambio en muchos países de régimen y tradición parlamentaria, como Italia, por ejemplo, son las Cámaras las que juzgan la elección de sus miembros. En el caso además, de Alemania Federal, donde también es el Bundestad quien juzga la elección de sus miembros. Este sistema, sin embargo, no es común en América Latina; más bien podríamos decir que es excepcional, precisamente porque los sistemas de gobierno no son parlamentarios sino presidenciales. A pesar de ello, en todo caso, pueden identificarse como sistemas de declaración de nulidad por un órgano político, los sistemas de Paraguay y México, países situados en dos extremos geográficos y con tradición y jurídica distinta.

En Paraguay expresamente se establece (Art. 101) que a las Cámaras de Senadores y Diputados les corresponde, en exclusividad, juzgar la validez o nulidad de la elección de sus miembros, correspondiéndoles, además, el estudio final y aprobación de las actas de la elección presidencial.

En el caso de México se establece expresamente en la Constitución (Reforma del 86-87) el principio que *cada Cámara calificará las*

elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas (Art. 60). En consecuencia el Código Electoral de México establece expresamente que únicamente podrá ser declarada la nulidad de votaciones en Mesas (Arts. 336, 337 y 338) por el Colegio Electoral que califica la elección. En el caso de elecciones para Senadores y Diputados, ese Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y de la Cámara del Senado está formado por los diputados o los senadores presuntos electos, a los cuales se ha dado la constancia de haber sido electos por mayoría. Se trata, por tanto, de un sistema de control político de nulidad de las elecciones.

Debe destacarse que en la Reforma Constitucional Mexicana de 1977, se había atribuido esta facultad a la Suprema Corte de Justicia mediante un recurso para verificar la legalidad de las elecciones, lo cual se consideró inconveniente, pues se estimó que no debía mezclarse a la Suprema Corte de Justicia en la controversia política, ya que el cuestionamiento de una elección, por supuesto, además de un problema jurídico, genera inevitablemente es una controversia política. Por ello, ese principio de la posibilidad de la Suprema Corte de juzgar y verificar la legalidad de 1987, estableciéndose el sistema de la autocalificación por el órgano político, de la elección de sus propios miembros. En ese sentido llama mucho la atención leer la Exposición por Motivos de esa Reforma Constitucional, y encontrar expresiones decimonónicas, de interpretación extrema de la separación de poderes, para justificarla. En efecto, en la exposición del Presidente De la Madrid a la Cámara de Diputados presentando la reforma en noviembre de 1869, al ubicar la tradición del sistema de autocalificación en la Constitución española de Cádiz de 1812, señaló:

El sistema de autocalificación ha estado vigente y se ha entendido como una verdadera garantía para el Poder Legislativo, ya que con sus propios miembros quienes determinan cuáles de ellos deberán ocupar los curules. El principio de la separación de poderes, recogido en nuestra Constitución, no puede permitir que para su integración, el Poder Legislativo quede sujeto a las determinaciones de otros poderes encargados de atender funciones separadas y distintas (léase Poder Judicial) de acuerdo con el Estado de Derecho que nos rige. Dejar la calificación del proceso de su integración a un órgano distinto al integrado por los miembros del propio cuerpo colegiado sería, además, lesionar la independencia en la que este poder tiene su origen y vulnerar al electorado que representa.

Es decir, el Presidente de México acudió al principio de la separación de poderes para justificar el control político de la elección de senadores y diputados, pero con base en manifestaciones extremas, que si bien se siguieron al momento de la Revolución Francesa, luego cambiaron en la evolución del Estado contemporáneo.

Con base en ello, destacó el Presidente que *uno de los aspectos que más controversias ha producido entre juristas y publicistas, en la historia reciente de nuestras instituciones políticas, ha sido el asig-*

nar a la Suprema Corte de Justicia facultades en asuntos electorales en virtud del recurso de reclamación establecido en la reforma de 1977. Por ello, propuso su derogación para sustraer a la Suprema Corte del debate y de la controversia política, lo que era suficiente en nuestro criterio, para justificar la reforma desde el punto de vista de la conveniencia política, sin necesidad de acudir a una interpretación extrema de la separación de poderes. El Presidente, sin embargo, insistió en este principio al señalar que:

atendiendo al principio de la división de poderes y en congruencia con el sistema de autocalificación, los Colegios Electorales de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tendrán carácter definitivo e inatacables. En efecto, asignar a los Colegios Electorales de las propias Cámaras el carácter de órganos decisorios, en última instancia, en la calificación de sus propias elecciones es la única propuesta congruente con la división de poderes y con la representación encomendada a dichas Cámaras.

La reforma constitucional de 1987, además previó la creación de un órgano constitucional con el nombre de Tribunal Contencioso Electoral, para conocer de un recurso de queja para obtener la declaración de nulidad de la elección en un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas, pero no para la anulación de una elección que, como se dijo, se atribuyó exclusiva y únicamente a los Colegios Electorales de cada Cámara.

b. *La declaración de nulidad a cargo de órganos constitucionales electorales*

Como señalamos anteriormente, una característica del régimen electoral de América Latina, ha sido la creación de órganos constitucionales, con autonomía funcional, a los cuales se ha atribuido el control y realización de los procesos electorales, sin que sobre los mismos tengan injerencia los órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. En general, es a estos órganos electorales, a los cuales se atribuye competencia y poder, para declarar nulidades en los procesos de elecciones, no teniendo los mismos, sin embargo, la misma naturaleza: en algunos casos se los ha creado como órganos administrativos en el sentido de que forman parte de la organización administrativa del Estado (aún cuando no dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo), en otros casos, han sido creados como órganos judiciales (Tribunales o Cortes).

a'. *La declaración de nulidad a cargo de órganos electorales administrativos*

En este primer supuesto puede ubicarse el caso del Consejo Supremo Electoral de Venezuela y de Nicaragua, el Consejo Central de Elecciones de El Salvador, y del Jurado Nacional de Elecciones de

Perú. Estos órganos, creados con autonomía funcional, tienen competencia para anular actos electorales conforme a las respectivas leyes. Sin embargo, se distinguen dos supuestos en estos casos: aquellos como es el caso de Venezuela, en los cuales las decisiones del Consejo Supremo Electoral están sometidos a revisión judicial por parte de la Corte Suprema de Justicia (Art. 214 y ss. LOS); de aquellos en los cuales existe recurso alguno contra las decisiones, del órgano electoral, como sucede en El Salvador y en el Perú; es decir, sin que éstas puedan ser objeto de revisión judicial, salvo la vía de amparo.

En nuestro criterio, esta última evidencia la voluntad de dotar al órgano electoral de autonomía, en el Estado de Derecho siempre debería quedar abierto el control judicial de constitucionalidad o legalidad de esas decisiones, como sucede en Venezuela, al menos mediante el recurso de amparo, como sucede en Perú y El Salvador.

En otros casos de órganos electorales de naturaleza administrativa, con autonomía funcional, como es el caso de la Corte Electoral de Colombia (a pesar de su nombre de Corte), la legislación no le atribuye competencia para declarar la nulidad de elecciones, sino que ello se atribuye a los órganos judiciales contencioso-administrativos o a la Corte Suprema; quedando en todo caso y siempre los actos de los mencionados órganos electorales, sometidos a control judicial por los Tribunales mencionados.

b'. *La declaración de nulidad a cargo de órganos electorales jurisdiccionales*

El esquema más generalizado en América Latina, en materia de organización electoral es el de la creación de órganos electorales con naturaleza y funciones jurisdiccionales para la realización, vigilancia y control de los procesos electorales, los cuales además cumplen también funciones electorales en un marco de autonomía. En algunos casos estos órganos electorales están enmarcados dentro del Poder Judicial, pero puede decirse que en la mayoría de los casos son autónomos, por el rango constitucional que tienen.

A estos órganos electorales jurisdiccionales, en general, se les asigna la competencia para declarar la nulidad de actos electorales, en general, sin que dichas decisiones puedan ser objeto de revisión, salvo por lo que se refiere, en algunos casos, a la revisión constitucional.

a". *Decisiones sin revisión en otra instancia judicial*

En este supuesto puede ubicarse el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, de Costa Rica, el cual decide en última instancia siendo imposible recurso alguno contra sus decisiones; el caso de la Corte Nacional Electoral de Bolivia también decide en última instancia, siendo sus fallos irrevisables por la Cámara; el caso del Tribunal Superior Electoral de Ecuador; el caso de la Corte Electoral de Uru-

guay, que decide en última instancia, siendo el único juez de las elecciones; y el caso del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, cuyas decisiones no tienen revisión. En igual sentido, en los casos de anulación de una votación en un Distrito o Mesas o Casillas, las decisiones del Tribunal Contencioso Electoral de México no tienen revisión, ni siquiera por vía de amparo.

b". *Decisiones revisables sólo en vía de control de constitucionalidad*

En otros casos, el poder de decidir la nulidad de actos electorales también se atribuye a órganos electorales, con carácter jurisdiccional, pero admitiéndose la revisión de sus decisiones por vía de control de la constitucionalidad, sobre lo cual insistiremos más adelante.

A los efectos de completar el esquema en este supuesto de revisión judicial no ordinaria sino por vía de control de constitucionalidad, está el caso de Panamá, donde se prevé que las decisiones del Tribunal Electoral son irrevisables, salvo por la vía de la acción de inconstitucionalidad que además es de carácter popular; en Honduras y Guatemala las decisiones del Tribunal Nacional de Elecciones y del Tribunal Supremo Electoral no tienen recurso, salvo el recurso de amparo, y en Argentina, las decisiones de la Cámara Nacional Electoral también son irrevisables por vía ordinaria, y sólo procede contra sus decisiones, el recurso extraordinario de inconstitucionalidad que es el mecanismo de revisión judicial difuso de la inconstitucionalidad. Similar es el caso de Brasil, donde también existe un control difuso de la constitucionalidad que permite acudir ante el Tribunal Supremo por la vía de control de constitucionalidad, por lo que se establece expresamente en el Código Electoral, que las decisiones del Tribunal Superior Electoral, si bien son en principio irrecurribles, de las mismas puede sin embargo acudirse al Supremo Tribunal Federal cuando la decisión del Tribunal Electoral se ha basado en una apreciación de inconstitucionalidad de una ley o un acto, o ha sido denegatorio de una vía de protección constitucional (amparo o mandato de seguridad).

c. *La declaración de nulidad de cargo de órganos judiciales*

Además de los sistemas que atribuyen el poder de declarar la nulidad de actos electorales a órganos políticos y a órganos constitucionales electorales, en América Latina también existen sistemas conforme a los cuales se atribuye tal función a órganos del Poder Judicial. Era el caso de Venezuela, hasta 1993, donde sólo la Corte Suprema de Justicia podía conocer de la nulidad de los actos del Consejo Supremo Electoral y en general, de actos electorales; y de Colombia, donde tal atribución se asigna a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y en particular al Consejo de Estado.

En efecto, en Colombia, la Corte Federal a pesar de su denominación, no tiene funciones judiciales, y se trata de un organismo administrativo, el cual no tiene competencia para declarar la nulidad de una elección, y cuyas decisiones, en todo caso, son controlables por vía de ilegalidad por los Tribunales Contencioso-Administrativos. La competencia para declarar la nulidad de una elección, en Colombia, se atribuye precisamente a los Tribunales Administrativos y en particular, al Consejo de Estado, debiendo destacarse que este es el único país de América Latina que ha seguido el esquema francés de dualidad de jurisdicciones.

Se destaca, así, la previsión del Código Contencioso-Administrativo de Colombia, que atribuye a los Tribunales administrativos la competencia para la declaración de nulidad de una elección, requeridos mediante acción popular, cuando el candidato no reúna las condiciones constitucionales o legales para el desempeño del cargo, fuere inelegible o tuviere impedimentos para ser elegido (Art. 228); decisión que, como en todo caso contencioso-administrativo tiene efectos *erga omnes*.

d. *La ausencia de supuestos de declaración de nulidad a cargo de Tribunales Constitucionales*

Debe señalarse, por último, que en materia de nulidad de actos electorales, no existe en América Latina el sistema de atribución de la competencia a Tribunales Constitucionales, como sucede en algunos países europeos, a los cuales se ha asignado la función electoral y la de declarar la nulidad de elecciones. El primero de los Tribunales Constitucionales europeos, que se creó después de la Primera Guerra Mundial, fue el de Austria, creación influenciada, sin duda, por Hans Kelsen quien incluso fue miembro del mismo. Dentro de las funciones iniciales que se atribuyeron al Tribunal, además del control de la constitucionalidad, estuvo el control de las elecciones, pudiendo dicho Tribunal conocer de acciones contra la elección del Presidente de la Federación, de los representantes ante las Asambleas, y de los funcionarios de los Lander o de las Municipalidades. Asimismo, se atribuyó al Tribunal, desde el inicio, competencia para conocer de acciones contra los resultados de referéndum relativos a la aprobación de leyes.

En todo caso, el más acabado ejemplo de los sistemas europeos de control jurisdiccional de elecciones, sin duda, es el sistema francés, cuyo Consejo Constitucional, entidad que si bien tiene atribuida sólo el control preventivo o previo de la constitucionalidad de las leyes, en cambio, tiene el mayor cúmulo de competencias en materia de control electoral, actuando como un verdadero tribunal electoral en relación a las elecciones parlamentarias y presidenciales y en relación a los referéndum.

En cuanto a las elecciones parlamentarias el Consejo Constitucional puede verificar la regularidad de las elecciones de Senadores y Diputados, pudiendo anular una elección, modificar los resultados y declarar otro candidato como electo, atribuyéndose la acción a cualquier

elector en la circunscripción respectiva, ejercitable en un lapso de 10 días, debiendo la decisión adoptarse previa audiencia del candidato cuestionado. En cuanto a las elecciones presidenciales, el Consejo Constitucional, no sólo puede revisar la regularidad de la elección, sino que puede vigilar la regularidad del proceso electoral. En todo caso, cuestionada la elección presidencial por los Prefectos, el Consejo Constitucional puede adoptar y proclamar el resultado final. Además, este Consejo puede, de oficio, anular la elección cuando sean evidentes las irregularidades que puedan afectar la sinceridad de una elección y el resultado final, en cuyo caso el Gobierno debe fijar oportunidad para una nueva elección.

En todo caso, el Consejo Constitucional francés puede participar en el proceso electoral cuando el Gobierno considere necesario reemplazar el procedimiento ordinario de conteo de votos, centralizando el proceso en París.

Por último, en materia de *referéndum*, el Consejo Constitucional tiene una máxima intervención que ser consultado previamente respecto a su organización; debe supervisar tanto la operación del *referéndum* como el conteo final de los votos; debe proclamar el resultado y en caso de disputa sobre el *referéndum* a requerimiento de cualquier elector, examina y decide los reclamos.

Ahora bien, a pesar de que a la América Latina se ha trasladado la figura europea de los Tribunales Constitucionales, no se han seguido los modelos de control electoral existente en los mismos. Así, encontramos Cortes Constitucionales en Guatemala y Chile, y en el Perú y Ecuador, Tribunales de Garantías Constitucionales. Sin embargo, a ninguno de estos Tribunales Constitucionales se les ha atribuido funciones de control electoral, como las tienen los modelos europeos.

B. La revisión judicial de las decisiones que declaran la nulidad de los actos electorales

La garantía fundamental del Estado de Derecho, es decir, del Estado sometido al derecho, es la posibilidad que deben tener, en todo caso, los órganos judiciales o su (genérico, jurisdiccionales) de controlar la legalidad y constitucionalidad de los actos de todos los órganos estatales. De allí que el esquema más acabado del Estado de Derecho es aquél en el cual, además de la revisión judicial de las sentencias o actos judiciales, existe un control de la constitucionalidad de las leyes, un control contencioso-administrativo de los actos de la Administración, y mecanismos judiciales de amparo o *hábeas corpus* para proteger los derechos fundamentales.

En materia electoral, por tanto, el Estado de Derecho debe implicar que toda decisión sobre nulidad de elecciones o actos electorales, en algún momento, debe ser sometida a revisión judicial, sea porque la decisión en sí misma sólo la puedan adoptar los Tribunales; sea por-

que adoptada por otros órganos estatales, pueda ser sometida a revisión judicial, fundamentalmente por razones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, al establecer el esquema de los órganos encargados de la declaratoria de nulidad de elecciones hemos destacado, en forma dispersa, la existencia o no de mecanismos de revisión judicial de las decisiones que inciden en la nulidad de actos electorales. Queremos ahora recoger esas nociones, sistematizándolas en esta parte de la exposición, y una conclusión surge de inmediato en el panorama que la legislación de América Latina en la materia, y es que el establecimiento de sistemas de control judicial tampoco es, en absoluto, uniforme.

En efecto, la interpretación del esquema del Estado de Derecho ha tenido efectos distintos en cada país, de acuerdo a su propia tradición y a su propia forma de estructurar sus medios de control, por lo que dan una muestra muy variada, según la naturaleza de los órganos a los cuales se encomienda la declaratoria de la nulidad de los actos electorales, admitiéndose, sin embargo, en general algún sistema de control o intervención judicial. Son excepcionales, por tanto, los sistemas que no admiten control judicial de las decisiones sobre nulidad de elecciones.

Debe distinguirse, por tanto, tres supuestos: sistemas en los cuales no se admite revisión ni intervención judicial en materia de nulidad de actos de las elecciones; sistemas en los cuales la declaratoria de nulidad se atribuye a órganos jurisdiccionales con o sin revisión judicial ulterior, y sistemas en los cuales se admite la revisión judicial de las decisiones sobre nulidad de actos electorales, atribuidas éstas, a órganos electorales administrativos.

a. *Sistemas en los cuales no se admite revisión ni intervención judicial*

En efecto, puede decirse que en general, sólo en los casos en los cuales la declaratoria de nulidad de una elección se encomienda a un órgano político —lo que de por sí, como hemos dicho, es excepcional— tampoco se admite control judicial alguno. Es el caso de México y Paraguay, donde, correspondiendo la decisión a las Cámaras en Paraguay y a los Consejos Electorales de las Cámaras en México, las decisiones de dichos cuerpos son irrevisables, no existiendo control judicial alguno sobre esas decisiones políticas, ni siquiera por la vía de la acción de amparo.

Contrasta en cambio, la situación existente en países con control político sobre las elecciones en el continente europeo, como es el caso de Alemania Federal. Hemos señalado que en Alemania, el control y la nulidad de elecciones la declara el propio Bundestad, por lo que es el propio órgano político-representativo el que juzga la nulidad de la elección de sus miembros. Sin embargo, en Alemania, donde también existe un Tribunal Constitucional, esas decisiones del órgano político de declaratoria de nulidad de elecciones, están sometidas a

control jurisdiccional por la vía de control de constitucionalidad. Así, expresamente se establece la posibilidad de un recurso contra las decisiones de la Asamblea sobre la invalidez de una elección. En Austria, en cambio, como hemos visto, la decisión de declarar la nulidad de la elección directamente es competencia del Tribunal Constitucional. En esa forma, incluso cuando la declaratoria de nulidad se atribuye a un órgano político, siempre hay un recurso jurisdiccional de control de la constitucionalidad, lo que muestra el cerramiento del principio del control judicial propio del Estado de Derecho.

Sin embargo, no encontramos ese mismo principio en los dos ejemplos del control político de América Latina (Panamá y México), debiendo destacarse incluso que llama la atención no encontrar ese control judicial de las decisiones de los órganos políticos en México, país que tiene la mayor tradición en materia de recurso de amparo de los derechos fundamentales. Expresamente la legislación de amparo excluye la posibilidad de ejercer un recurso de amparo contra las decisiones del órgano político al cual corresponde juzgar, en definitiva, la elección de sus miembros.

Por otra parte, y también en una forma absolutamente excepcional en América Latina, otro país que atribuye el poder de declarar la nulidad de una elección a un órgano no judicial, sin que exista control judicial, es Nicaragua, donde el Consejo Supremo Electoral, puede tomar dichas decisiones sin que exista recurso alguno contra las mismas (Art. 173).

b. *Sistemas en los cuales la decisión de nulidad corresponde a órganos judiciales ordinarios*

El segundo supuesto que puede identificarse en América Latina en materia de declaratoria de nulidad de elecciones, corresponde a los sistemas en los cuales la declaratoria de nulidad de elecciones se atribuye a órganos judiciales ordinarios, es decir, no especializados para el manejo de los procesos electorales. Era el caso de Venezuela, hasta 1993, con los poderes atribuidos a la Corte Suprema de Justicia y el caso de Colombia, con los poderes atribuidos al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, para declarar la nulidad de una elección o de las elecciones.

En este caso de Colombia, la decisión sobre la nulidad de una elección se atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado. En este último caso, también, tratándose de la decisión del máximo órgano de la jurisdicción, las decisiones del Consejo de Estado no pueden ser objeto de recurso alguno.

c. *Sistemas en los cuales las decisiones de nulidad de una elección se atribuyen a órganos electorales jurisdiccionales*

En tercer lugar, otro sistema de declaración de nulidad de elecciones, es el atribuido a órganos jurisdiccionales electorales, distinguiéndose dos casos, según que la decisión adoptada tenga o no una revisión judicial ulterior.

a'. *La decisión por órganos jurisdiccionales electorales sin revisión judicial ulterior*

En un primer supuesto, la decisión sobre nulidad de una elección se atribuye al órgano jurisdiccional electoral, en general, en rango constitucional, pero sin que puedan ser sometidas sus decisiones a recurso judicial alguno, ni siquiera de control de constitucionalidad o amparo.

Es el caso de Costa Rica, donde las decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones no pueden ser recurridas en forma alguna; de Bolivia, donde las decisiones de la Corte Nacional Electoral son irrevisibles; del Uruguay, donde la Corte Electoral estatuye en última instancia; de Chile, cuyo Tribunal Calificador de Elecciones decide sin recurso alguno; y de Ecuador, donde las decisiones del Tribunal Superior Electoral no son revisables. En este supuesto también debe ubicarse el caso del Tribunal Contencioso Electoral de México cuyas decisiones en materia de nulidad de votaciones no son revisables, ni siquiera por vía de amparo.

b'. *La decisión por órganos jurisdiccionales electorales con posibilidad de revisión judicial constitucional*

Un segundo supuesto que puede identificarse en América Latina, también muy generalizado, es el que atribuye la decisión sobre nulidad de una elección al órgano jurisdiccional electoral, pero estableciendo expresamente la posibilidad de control judicial de constitucionalidad de las decisiones, sea mediante el recurso de amparo o mediante control difuso o concentrado de constitucionalidad.

a". *Revisión mediante acción de amparo*

En esta forma, en primer lugar se admite el ejercicio de una acción de amparo ante las respectivas Cortes Supremas de Justicia, contra las decisiones del Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras (Art. 204) y del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (Art. 248), en caso de declaratoria de nulidad de una elección, cuando se denuncie la violación de derechos fundamentales.

b". *Revisión mediante recurso extraordinario de inconstitucionalidad*

En segundo lugar, puede haber una revisión judicial de inconstitucionalidad de las decisiones de los órganos electorales jurisdiccionales, en los sistemas donde se admite el control difuso de inconstitucionalidad de las leyes, como en Argentina y Brasil, pudiendo ejercerse un recurso extraordinario por ante el Tribunal Supremo. Así, en Argentina, contra las decisiones de la Cámara Nacional Electoral que resuelvan cuestiones de constitucionalidad, puede ejercerse el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de la Nación. En el caso de Brasil, contra las decisiones del Tribunal Supremo Electoral, en las cuales se resuelvan cuestiones de inconstitucionalidad, invalidez de leyes o actos contrarios a la Constitución o se deniegue un *habeas corpus* o un mandato de seguridad, se puede ejercer un recurso por ante el Supremo Tribunal Federal.

c". *Revisión mediante acción popular de inconstitucionalidad*

Pero en tercer lugar, también existen supuestos en el ordenamiento latinoamericano, en los cuales se permite el ejercicio del control de la constitucionalidad de las decisiones del órgano jurisdiccional electoral en materia de nulidad de elecciones, por vía de acción. Es el caso de Panamá, donde se establece que las decisiones del Tribunal Electoral, incluyendo las que declaren la nulidad de las elecciones, son definitivas, irrevocables y obligatorias y por tanto, sólo recurribles ante el mismo Tribunal, exceptuándose lo referente al recurso de inconstitucionalidad (Art. 137). Por tanto, esas decisiones del Tribunal Electoral pueden ser objeto de una acción popular de inconstitucionalidad que se ejerce por ante la Corte Suprema de Justicia.

En todos estos casos, por tanto, encontramos la previsión en el ordenamiento jurídico de órganos jurisdiccionales electorales, muchos de ellos con rango constitucional y autonomía funcional, lo que significa que sus decisiones son irrevisables por vía ordinaria. Sin embargo, se establece como garantía última del Estado de Derecho el control por parte de la justicia constitucional, en sus diversas modalidades: amparo y control, tanto difuso como concentrado, de la constitucionalidad.

d. *Sistemas en los cuales la decisión de nulidad corresponde a órganos administrativos electorales con posibilidad de revisión judicial*

Por último, también dentro del marco del Estado de Derecho, en algunos casos si bien la decisión sobre nulidad de una elección se atribuye a un órgano electoral de naturaleza administrativa, se prevé expresamente la posibilidad de revisión judicial. Es el caso de Venezuela, donde la Ley Orgánica del Sufragio prevé recursos de revisión

judicial contra las decisiones del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales (Arts. 216 y ss. LOS); respecto de las cuales no se excluye la acción de amparo salvo cuando se haya recurrido en vía de revisión judicial (Art. 231, LOS).

Por otra parte, es el caso de Perú, donde si bien se establece que contra las decisiones de la Junta Nacional Electoral no cabe acción judicial alguna, se ha entendido —aún bajo discusión— que ello no excluye la acción de amparo. En el mismo sentido, en el caso de El Salvador, las decisiones del Consejo Central de Elecciones puede ser objeto de una acción de amparo ejercida por ante la Corte Suprema, en caso de violaciones constitucionales.

4. ALGUNOS CASOS DE ANULACION JUDICIAL DE ELECCIONES CONFORME A LA LEY ORGANICA DEL SUFRAGIO VIGENTE HASTA 1993

A. El caso de nulidad de las elecciones en Mesas Electorales en las elecciones de Alcaldes de 1989, y su influencia en elecciones municipales. (A propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-12-90)

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 11 de diciembre de 1990² con motivo de un recurso de nulidad de votaciones en diversas Mesas Electorales es el Municipio Sucre del Estado Miranda que funcionaron el día de las elecciones para Alcalde que se efectuaron el 3 de diciembre de 1989, declaró “nulas las votaciones” efectuadas en 69 Mesas Electorales, resolviendo en consecuencia que

“Conforme a lo ordenado por el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio, corresponde ahora al Consejo Supremo Electoral establecer únicamente cómo influye la nulidad de las votaciones efectuadas en las Mesas Electorales que levantó las Actas de Escrutinios determinadas en esta sentencia, en el resultado general de los escrutinios para Alcalde del Municipio Autónomo Sucre y resolver en consecuencia; con la salvedad de que con arreglo a lo previsto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cualquiera que sea la decisión que al respecto asuma el Consejo Supremo Electoral, ello no afectará los actos cumplidos por la autoridad municipal en ejercicio”.

Dispuso además la sentencia que la misma “sólo afecta las votaciones donde se cometieron los hechos que originaron la nulidad de las Actas así declarada”, lo cual, por lo demás, era obvio.

2. Véase la sentencia en *Revista de Derecho Público*, Nº 45, Caracas, 1991, pp. 86 a 88. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carias. “La nulidad de los actos electorales y su influencia en las elecciones”. *Revista de Derecho Público*, Nº 50, 1992, pp. 199 a 205.

Ahora bien, de acuerdo a la Ley Orgánica del Sufragio vigente para esas elecciones, se distinguían diversos tipos de nulidad de actos electorales:

1. En primer lugar, se regulaba la *nulidad de la totalidad de las elecciones* cuando su celebración se hiciera sin convocatoria previa por el Consejo Supremo Electoral ajustada a los términos establecidos en la Ley (Art. 191);

2. En segundo lugar, se regulaba la *nulidad de cualquier elección*, en los casos en que por ejemplo, el candidato electo no reuniera las condiciones de elegibilidad establecidas en la Ley; o cuando hubiera mediado fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinio (Art. 192);

3. En tercer lugar, se regulaba la *nulidad de votaciones en Mesas Electorales*, en los casos siguientes:

1º) Por haberse practicado en días distintos a los señalados por el Consejo Supremo Electoral o en locales diferentes a los determinados por la respectiva autoridad electoral;

2º) Por haber realizado la Mesa Electoral actos que hubiesen impedido el ejercicio del sufragio con las garantías que se establecen en la Ley;

3º) Por haberse constituido ilegalmente la respectiva Mesa Electoral;

4º) Por violencia ejercida sobre los miembros de la Mesa Electoral durante el curso de la votación o de la realización del escrutinio, al extremo de que pueda haberse alterado al resultado de la votación;

5º) Por ejecución de actos de coacción contra los electores de tal manera que los hubiesen obligado a abstenerse de votar o votar en contra de su voluntad;

6º) Por la preparación de las actas de escrutinio de votos por personas no autorizadas por esta Ley, o fuera de los lugares o términos establecidos en la misma;

7º) Por alteración manifiesta y comprobada y por destrucción de todos los ejemplares de las actas, de tal manera que les resten su valor informativo (Art. 193).

4. En cuarto lugar, se *regulaba la nulidad del voto individual* en los siguientes casos:

Para Presidente de la República y para Cuerpos Deliberantes cuando la boleta respectiva no tenga estampado el sello de la Mesa; para Presidente de la República cuando la boleta respectiva no tenga ninguna tarjeta grande sellada por el votante; para Cuerpos Deliberantes cuando la boleta respectiva no tenga ninguna tarjeta pequeña sellada por el votante; para Presidente de la República con algunas excepciones, cuando la boleta respectiva tenga sellada por el votante más de una (1) tarjeta grande; para Cuerpos Deliberantes con algunas excepciones, cuando la boleta respectiva tenga sellada por el votante más de una (1) tarjeta pequeña; para Presidente de la República y para Cuerpos Deliberantes cuando la boleta respectiva aparezca mutilada (Art. 135).

En el último supuesto, la nulidad del voto correspondía ser decidido por la Mesa Electoral respectiva al momento del escrutinio de las votaciones en la Mesa (Art. 135, LOS) y ello sólo afectaba al voto en sí mismo.

En los tres primeros casos, la nulidad correspondía ser declarada por la Corte Suprema de Justicia, al decidir el correspondiente recurso de nulidad, y la declaratoria tenía diversos efectos. *En el primer caso, de la nulidad de la totalidad de las elecciones*, el efecto de tal declaratoria era la obligación del Consejo Supremo Electoral de convocar en un lapso de 30 días a *nuevas elecciones*. *En el segundo caso de nulidad de una elección*, si se trataba de una elección unipersonal, es decir, para Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, el Consejo Supremo Electoral debía convocar en un lapso de 30 días, a *nueva elección* para el cargo respectivo. En cambio si se trataba de una elección unipersonal, por listas, para cuerpos representativos, la Ley disponía que la declaratoria de nulidad *sólo afectaría la elección del candidato inhábil* y se llamaría en su lugar al candidato siguiente en el orden de la lista (Art. 198).

En el tercer caso, de nulidades de votaciones en Mesas Electorales, el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio establecía que “la sentencia sólo afectaría las elecciones efectuadas en la circunscripción electoral en que se hubiera cometido el hecho que lo vicie”, es decir, no afectaba en ningún caso, la totalidad de las elecciones.

Además, la misma norma establecía que *en principio*, la nulidad de votaciones en Mesas Electorales tampoco afectaba la elección concreta que se hubiera efectuado en la dicha circunscripción. Por ello, agregaba el artículo 198 citado que:

“no habrá lugar a nuevas elecciones si se evidencia que una nueva votación no tendría influencia sobre el resultado general de los escrutinios para Presidente, Gobernador o Alcalde ni sobre la adjudicación de los puestos en razón del cociente electoral. La decisión a este respecto compete al Consejo Supremo Electoral”.

En consecuencia, la nulidad de votaciones en Mesas Electorales sólo conducía a que se verificasen *nuevas elecciones* si se evidenciaba que una nueva votación tenía influencia sobre el resultado general de los escrutinios.

De lo anterior resulta entonces que, en el caso de nulidad de votaciones en Mesas Electorales, en principio, ello sólo afectaba la votación en la Mesa concreta y no afectaba ni a la elección que se hubiese efectuado, ni al proceso electoral en general. Por tanto, el efecto fundamental inmediato de la sentencia que declaraba la nulidad de una votación en Mesa o Mesas Electorales, era que debían excluirse los votos escrutado en la Mesa o Mesas Electorales anuladas, del cómputo general de los votos emitidos en la respectiva circunscripción, y a ello estaba obligado el Consejo Supremo Electoral, correspondiéndole en este caso, conforme a lo establecido en el artículo 45, ordinal 16, de la Ley

Orgánica del Sufragio, dictar un acto administrativo de corrección de la totalización de votos en la circunscripción respectiva. El Consejo Supremo Electoral, por tanto, en estos casos, debía proceder a hacer una corrección del Acta de Totalización elaborada por el organismo competente en la circunscripción respectiva, excluyendo los votos correspondientes a las Mesas Electorales anuladas, indicándolo así en el acto respectivo.

Como consecuencia de la corrección del Acta de Totalización conforme a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia, podía resultar que la nulidad declarada de votaciones en Mesas Electorales, pudiera tener influencia en la elección que se hubiera efectuado. En este caso, el efecto de la declaratoria judicial de nulidad de las votaciones en las Mesas Electorales, una vez deducidos los votos de las Mesas Electorales anuladas del cómputo general de la circunscripción y corregida el Acta de Totalización (única forma de saber si la nulidad de las votaciones en Mesas puede afectar la elección), era que el Consejo Supremo Electoral *debía proceder a convocar una nueva elección*. Es decir, como lo señalaba el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio, no habría lugar a *nueva elección* si se evidenciaba que una nueva votación no tendría influencia sobre el resultado general de los escrutinios, por lo que en caso contrario, el Consejo debía proceder a convocar una nueva elección.

En consecuencia, si el número de votos correspondientes a las Mesas Electorales anuladas, en caso de atribuirse totalmente a otro candidato, no tenía influencia en la elección realizada, no procedía el efectuar nuevas elecciones. Si al contrario, la diferencia de votos entre el candidato electo y sus contendores era menor que el número de votos correspondientes a las votaciones de Mesas anuladas, procedía efectuar *una nueva elección* en la circunscripción respectiva. *No se trataba por tanto, de repetir la votación en las Mesas anuladas, sino de realizar una nueva elección en todas las Mesas de la circunscripción*. Se insiste en advertir que, en este caso, lo que ordenaba la Ley era *convocar una nueva elección* y no nuevas votaciones sólo en las Mesas anuladas.

De acuerdo a la ley vigente de 1995, esta es la situación (Art. 201). En efecto, el acto de votación para una elección es un acto único que no puede ni repetirse, ni suspenderse para continuarlo en otra oportunidad. Anuladas unas votaciones en Mesas Electorales, si el número de votos anulados tiene influencia en la elección efectuada, esas votaciones en las Mesas no pueden repetirse aisladamente, sino que lo que procede es hacer una nueva elección.

En todo caso, la consecuencia inmediata de la decisión judicial que declare la nulidad de votaciones en Mesas Electorales, con influencia en la elección respectiva, es que el Consejo Supremo Electoral luego de corregida el Acta de Totalización respectiva elaborada por el organismo electoral competente conforme a lo decidido por la Corte Suprema de Justicia, debe proceder a revocar el acto de adjudicación y proclamación del funcionario que haya sido electo, pronunciado por el

organismo electoral respectivo, produciéndose, en consecuencia, una *falta absoluta* del mismo, que debe llenarse conforme lo disponga la Ley, mientras se realiza la nueva elección.

Aplicados los anteriores criterios al caso de la Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Miranda en 1989, la situación fue la siguiente:

1. Como hemos señalado, con fecha 11 de diciembre de 1990, la Corte Suprema de Justicia anuló las votaciones en 69 Mesas Electorales correspondientes a las elecciones realizadas el 3 de diciembre de 1989 para la elección del Alcalde en la circunscripción electoral correspondiente al Municipio Sucre del Estado Miranda, y ordenó al Consejo Supremo Electoral proceder a determinar conforme a la Ley Orgánica del Sufragio si la anulación de las votaciones en las mencionadas 69 Mesas Electorales, tenían o no influencia sobre el resultado general de los escrutinios para la elección de dicho Alcalde.

Debe observarse que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en su sentencia del 11 de diciembre de 1990, al declarar nulas las votaciones efectuadas en 69 Mesas Electorales de la circunscripción electoral del Municipio Sucre del Estado Miranda, estableció claramente, como ya se señaló, que:

3. "Conforme a lo ordenado por el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio, corresponde ahora al Consejo Supremo Electoral establecer únicamente cómo influye la nulidad de las votaciones efectuadas en las Mesas Electorales que levantó las Actas de Escrutinio determinadas en esta sentencia, en el resultado general de los escrutinios para Alcalde del Municipio autónomo Sucre y resolver en consecuencia; con la salvedad de que con arreglo a lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cualquiera sea la decisión que al respecto asuma el Consejo Supremo Electoral, ello no afectará los actos cumplidos por la autoridad municipal en ejercicio".

4. "Esta sentencia sólo afecta las votaciones donde se cometieron los hechos que originaron la nulidad de las Actas así declaradas".

Con esta decisión, por tanto, como debía ser, la Corte Suprema dejó en manos del Consejo Supremo Electoral el determinar como lo decía el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio (actual Art. 201), la influencia de la nulidad de las votaciones en las Mesas señaladas sobre el resultado general de los escrutinios para Alcalde, es decir, sobre la elección del Alcalde, de manera que, conforme a la mencionada norma, el Consejo era quien debía resolver si había lugar o no a convocar a una nueva elección.

La advertencia contenida en el último párrafo de la decisión de la Corte (Nº 4) sobre que la sentencia sólo afectaba las votaciones donde se cometieron los hechos que originaron la nulidad de las Actas así declaradas, era completamente innecesaria, pues sólo podía ser así: anuladas las votaciones en unas Mesas Electorales, la nulidad pronunciada evidentemente que sólo afecta las votaciones de esas Mesas, por lo que las votaciones en las Mesas Electorales cuyas votaciones no fueron declaradas nulas por la Corte, ni fueron sometidas a su

revisión, por supuesto que conservan todo su valor informativo y, en consecuencia, validez, como lo afirmó la Corte en la "aclaratoria" de la sentencia antes mencionada, de fecha 13 de febrero de 1991.

Por supuesto, ello nada tiene que ver con la decisión que sólo correspondía al Consejo Supremo Electoral, de determinar la influencia de la nulidad de las votaciones en diversas Mesas Electorales en el resultado general del escrutinio para Alcalde, es decir, en la elección del Alcalde respectivo.

2. Debe señalarse, sin embargo, que en la mencionada aclaratoria pronunciada por la Corte Suprema el 13 de febrero de 1991, la Corte consideró procedente la "aclaratoria" solicitada:

"en relación a que corresponde al Consejo Supremo Electoral al haber sido declarada sólo la nulidad parcial de las votaciones en las sesenta y nueve (69) Actas de Escrutinio, determinar si influye en el resultado general de los escrutinios, y de resolver convocar a nuevas elecciones sólo lo será en las mesas que levantaron las Actas de Escrutinio determinadas como nulas en la sentencia; y consecuentemente, conservan todo su valor informativo las Actas de Escrutinio que no fueron sometidas a revisión y aquellas cuya validez la Sala confirmó".

De esta aclaratoria de la sentencia se deduce que la Corte resolvió que de lo que se trataba, consecuencia de su sentencia, era que el Consejo Supremo Electoral, si juzgaba que la nulidad pronunciada tenía influencia sobre la elección del Alcalde, sólo debía convocar a votar a los electores inscritos en las 69 Mesas de votación, para repetir la votación en las referidas Mesas Electorales, como si el proceso electoral de diciembre de 1989 se hubiera paralizado y luego debía continuar en la misma forma en las 69 Mesas señaladas. Ahora bien, no sólo ello se apartaba del contenido del artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio, sino que era contradictorio con la propia sentencia y con la naturaleza del acto de votación.

En efecto, ante todo deben distinguirse, en los términos de la Ley Orgánica del Sufragio, la *votación de la elección*. La votación es el acto electoral de depositar el voto en las Mesas respectivas; y la elección es el acto por el cual se elige a un candidato como consecuencia del acto de votación. La nulidad de votaciones en Mesas Electorales, por ello, no necesariamente afecta la elección ni implica necesariamente la necesidad de convocar a nuevas elecciones, sino cuando ello tenga influencia en la elección. En este último caso, lo que debe hacerse es una *nueva elección*, pero jamás la "repetición" de las votaciones en las Mesas cuyos escrutinios fueron anulados.

El acto de votación en Mesas Electorales, como se dijo, es uno y único, y jamás puede "repetirse". Si un proceso electoral, por cualquier causa, no se pudo realizar la votación en una Mesa Electoral, ese acto no puede realizarse posteriormente en ningún caso. En el mismo sentido, si por sentencia judicial se anularon las votaciones en Mesas Electorales, el acto de votación en dichas Mesas no puede jamás repetirse aisladamente, y sólo si la anulación pronunciada influye en la

elección efectuada, lo que procede es convocar a una *nueva elección*, con nuevas postulaciones, aun cuando se repitan las candidaturas precedentes pero con la posibilidad de nuevos candidatos y nuevos electores. No tenía sentido alguno pretender, como resultado de la "aclaratoria" de la Corte, que año y medio después se "repite" votaciones en determinadas Mesas para que los mismos electores voten por los mismos candidatos (podía que algunos de ellos ya ni tuvieran interés), habiendo cambiado, además, el conjunto de los electores (habían fallecido algunos u otros se habían cambiado de residencia).

Por tanto, la aclaratoria de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia no sólo contraría lo establecido en el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio de la época y al propio dispositivo de la sentencia, sino a la esencia misma del acto de votación y a las normas más generalizadas del régimen de nulidad de los actos electorales.

3. En todo caso, el Consejo Supremo Electoral, en ejecución del mandato judicial de la Corte Suprema de Justicia y por Resolución N° 003-91 de 3 de abril de 1991, determinó que el número de votos correspondientes a las actas de escrutinio de las 69 Mesas Electorales anuladas, incidía sobre la elección del Alcalde y, en consecuencia, convocó a *nuevas elecciones* para elegir Alcalde del Municipio Sucre para el 26 de mayo de 1991. Sin embargo, no procedió a revocar la adjudicación y proclamación del Alcalde que había sido electo, como era jurídicamente elemental. No podía en efecto, el Consejo Supremo Electoral, como lo hizo, convocar a nuevas elecciones para Alcalde, sin que se hubiese producido formalmente la *falta absoluta* del Alcalde, y estando al contrario, en ejercicio del cargo el Alcalde que había sido electo. Sin embargo, así se hizo.

En todo caso, es de observar que la Resolución del Consejo Supremo Electoral de 3 de abril de 1991, quizás sin quererlo, se ajustaba en su texto a lo prescrito en el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio y se apartaba de lo establecido en la "aclaratoria" de la sentencia señalada, en el sentido de que el Consejo procedió a "convocar a nuevas elecciones para elegir Alcalde del Municipio Sucre del Estado Miranda" y no repetir el acto de votación en las 69 Mesas cuyas Actas de Escrutinio fueron anuladas en el Municipio Sucre.

Sin embargo, a pesar del texto formal de la Resolución, fue evidente, por la fecha fijada (26-5-91), que solo se pensó en la última situación, pues de lo contrario, en caso de convocatoria a una nueva elección, hubiera tenido que comenzar por establecer el lapso de postulación de candidatos.

4. Ahora bien, el Consejo Supremo Electoral, con base en la decisión de la Corte, debió haber procedido, ante todo, a *modificar formalmente el Acta de totalización* levantada en su momento por la Junta Electoral Municipal del Municipio Sucre conforme al artículo 137 de la Ley Orgánica del Sufragio, restando de la totalización de votos efectuada, los votos correspondientes a las Actas de Escrutinio de las 69 Mesas anuladas por la Corte Suprema de Justicia. Ello no se hizo sino muy tardíamente, después de convocadas las elecciones

(abril de 1991) por decisión adoptada el 13 de mayo de 1991, lo cual, en todo caso, se publicó en la *Gaceta Oficial*, pues ningún acto electoral es ni debe ser privado o reservado y, menos las Actas de Totalización de votos o sus correcciones.

5. Como consecuencia de la corrección del Acta de Totalización de votos y de la necesidad ineludible de convocar a nueva elección de Alcalde e, incluso, conforme a lo ilegalmente ordenado por la Corte Suprema, a nuevas votaciones en las Mesas Electorales cuyas Actas de Escrutinio fueron anuladas, en todo caso, el Consejo Supremo Electoral debió proceder a *revocar formalmente el acto de adjudicación y proclamación del puesto de Alcalde en el Municipio Sucre* del Estado Miranda, efectuado por la Junta Electoral Municipal respectiva, conforme al artículo 138 de la Ley Orgánica del Sufragio, lo que se produjo, también tardíamente, en el mismo acto del 13 de mayo de 1991.

6. Ahora bien, en todo caso, dicho acto administrativo de revocación, motivado en los hechos antes indicados, implicó automáticamente el que se produjera una *ausencia absoluta* del Alcalde, *en cuyo caso procedía aplicar el texto del segundo párrafo del artículo 54 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*, que establece:

“Cuando se produjere la ausencia absoluta del Alcalde antes de tomar posesión o antes de cumplir la mitad de su período legal, *se procederá a una nueva elección* en la fecha que fije el Consejo Electoral. Cuando la ausencia absoluta se produjese transcurrida más de la mitad del período legal, el Concejo o Cabildo Distrital designará a uno de sus miembros para que ejerza el cargo vacante de Alcalde por lo que resta del período municipal. Mientras se cumple, en uno u otro caso, la toma de posesión del nuevo Alcalde electo o designado, se encargará de la Alcaldía el Vicepresidente”.

En consecuencia, revocado por el Consejo Supremo Electoral el acto de adjudicación y proclamación del puesto de Alcalde efectuado por la Junta Electoral Municipal del Municipio Sucre para el período 1991-1993, el Vicepresidente del Concejo Municipal del Municipio Sucre se encargó de la Alcaldía.

Esta decisión del Consejo Supremo Electoral adoptada el 13 de mayo, en todo caso, se produjo antes de que el Alcalde que estaba en ejercicio del cargo cumpliera la mitad del período legal (3 años) que ocurría en julio de 1991, por lo que el Consejo Supremo Electoral, *en todo caso, y a pesar de lo indicado en la aclaratoria de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia*, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (texto que en este caso prevalecía) *debió proceder a convocar una nueva elección de Alcalde en el Municipio Sucre del Estado Miranda*, por supuesto, mediante *votaciones en todas las Mesas Electorales del mismo* y no sólo en las Mesas cuyas Actas de totalización fueron anuladas, y previa apertura del lapsó de postulación correspondiente.

Por ello, por supuesto, el Consejo Supremo Electoral debió proceder a *revocar la Resolución N° 003-91* de 3 de abril de 1991 y convo-

car efectivamente a una nueva elección de Alcalde, conforme a lo previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica del Sufragio, a los efectos de que se cumpliera el período de postulación establecido en el artículo 103 de la misma Ley Orgánica y se llenasen las demás exigencias establecidas en la misma.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, en nuestro criterio, el *Consejo Supremo Electoral en el caso de la nulidad de votaciones en 69 Mesas Electorales con motivo de la elección de Alcalde de 3 de diciembre de 1989 del Municipio Sucre del Estado Miranda, ineludiblemente debió haber procedido a convocar una nueva elección para Alcalde del Municipio Sucre del Estado Miranda* (no se trataba de la repetición de las votaciones en las Mesas cuyos votos fueron judicialmente anulados) dictando las siguientes decisiones:

1. Conforme a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia (11-12-90), debió proceder a dictar un acto administrativo de corrección del *Acta de Totalización* para la elección del Alcalde en dicho Municipio levantada por la Junta Electoral Municipal, deduciendo los votos correspondientes a las Mesas Electorales anuladas, acto que debía publicarse en la *Gaceta Oficial*. Esto lo hizo el 13 de mayo de 1990.

2. Como consecuencia de la corrección del Acta de Totalización de la Junta Electoral Municipal para la elección del Alcalde del Municipio Sucre, el Consejo Supremo Electoral en la misma fecha del 13 de mayo de 1991 procedió a *revocar el acto de adjudicación y proclamación del Alcalde efectuado por la misma Junta Electoral Municipal*.

3. Esta revocación de ese acto de adjudicación y proclamación del Alcalde del Municipio Sucre, implicaba *ipso jure*, una *falta absoluta del Alcalde*, por lo que conforme al artículo 54 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal el Vicepresidente del Concejo Municipal procedió a encargarse de la Alcaldía.

4. Ahora bien, como la falta absoluta del Alcalde del Municipio Sucre se produjo antes de que el Alcalde electo en diciembre de 1989 cumpliera la mitad de su mandato, el Consejo Supremo Electoral, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sufragio (Art. 54) que en nuestro criterio priva frente a lo afirmado en la "aclaratoria" de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 13 de febrero de 1991, debió proceder a convocar una nueva elección de Alcalde en el Municipio Sucre del Estado Miranda. A estos efectos el Consejo Supremo Electoral debió revocar la Resolución N° 003-91 de 3 de abril de 1991, y proceder a fijar nueva fecha para la elección del Alcalde conforme a lo establecido en el artículo 96 de la Ley Orgánica del Sufragio, Esto no ocurrió, y el Consejo Supremo Electoral organizó la "repetición" de votaciones en las 69 Mesas Electorales cuyas votaciones habían sido anuladas, contra todos los principios que informan el derecho electoral y contra expresas disposiciones legales. El Alcalde electo con motivo de dicha "repetición" de votaciones, en todo caso, y en forma innecesaria por el respaldo popular que demostró tener,

resultó proclamado con una legitimación legalmente dudosa, a lo que sin duda contribuyó la "aclaratoria" de la sentencia de 11 de diciembre de 1990 dictada por la Corte Suprema de Justicia, y emitida con fecha 13 de febrero de 1991, a la que hemos hecho referencia.

B. El caso de anulación de las elecciones de Gobernadores de diciembre de 1992 en los Estados Barinas y Sucre (Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 30-03-93)

En el proceso para elección de Gobernadores desarrollado el 6 de diciembre de 1992, en el caso de la elección de los Gobernadores de los Estados Barinas y Sucre, como lo constató la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 30-03-93, ocurrió "un fraude masivo" que influyó "evidentemente sobre el resultado general de los escrutinios, más cuando el porcentaje sobrepasa el cincuenta por ciento (50%), en ambos casos"³.

En virtud de tal *fraude electoral masivo*, que resultó de las irregularidades constatadas en la mayoría de las Actas de Escrutinio levantadas en las mesas de votación de ambos Estados, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema declaró:

"nulas las elecciones de Gobernadores realizadas en los Estados Sucre y Barinas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 192, ordinal 2º de la Ley Orgánica del Sufragio, en virtud de la nulidad de votaciones efectuadas en las Mesas Electorales que levantaron las Actas de Escrutinio señaladas en la motiva de este fallo, visto que ellas representan más del cincuenta por ciento (50%) del total de las Actas examinadas".

Con motivo de la anulación de dichas elecciones, con un porcentaje de votación nula en Mesas Electorales como el indicado, la Corte Suprema ordenó al Consejo Supremo Electoral convocar a nuevas elecciones de Gobernadores en dichos Estados.

Debe señalarse ante todo, respecto de esta importante decisión de la Corte Suprema, que la misma no se dictó con motivo del ejercicio de ningún recurso de nulidad de votaciones o elecciones conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sufragio, sino con motivo de la impugnación de un acto administrativo general dictado por el Consejo Supremo Electoral mediante el cual éste había convocado nuevas elecciones efectuadas allí, en diciembre de 1992. Esta circunstancia hace aún más importante la decisión de la Corte Suprema, pues con ella, el Supremo Tribunal hizo uso de sus amplios poderes judiciales conforme al artículo 206 de la Constitución, para "restablecer la situación jurídica infringida" por un acto administrativo declarado nulo,

3. Véase sobre esto Allan R Brewer-Carías, "La anulación de las elecciones de Gobernadores de diciembre de 1992 en los Estados Barinas y Sucre (comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 30-3-93)", en *Revista Tachirense de Derecho*, Nº 3, enero-junio 1993, pp. 141 y ss.

habiendo entrado a conocer, de oficio, asuntos que no se le habían solicitado expresamente.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Sufragio vigente en ese momento (1993), la nulidad de las elecciones y de las votaciones en Mesa Electoral se debía resolver por la Corte Suprema de Justicia a instancia de los organismos electorales, de los partidos políticos nacionales o de cualquier ciudadano mayor de 18 años inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral, mediante la interposición de un recurso de nulidad (artículos 195 y siguientes de la Ley Orgánica del Sufragio).

En el caso resuelto por la Corte Suprema en su sentencia del 30-03-93, como se dijo, el juicio no se inició con motivo del ejercicio de una acción de nulidad de las elecciones en los mencionados Estados Barinas y Sucre, sino con motivo de la impugnación de un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral mediante el cual convocó nuevas elecciones para Gobernadores en los mencionados Estados sin que se hubiesen previamente anulado las que allí se efectuaron en diciembre de 1992.

La situación, con motivo de dichas elecciones, en los referidos Estados, en líneas generales fue la siguiente:

1. En las referidas elecciones, dado el manejo de la maquinaria electoral en Venezuela por los partidos políticos, como lo constató la Corte, se produjo un fraude masivo, producto de las múltiples irregularidades cometidas.

2. Los diversos candidatos se atribuyeron la victoria y el Consejo Supremo Electoral no pudo imponer su autoridad para que los organismos electorales locales pudieran emitir correctamente las actas de totalización y proclamación.

3. Las Juntas Electorales Principales, algunas irregularidades constituidas, emitieron actas de proclamación de candidatos y, otros candidatos se juramentaron ante las Asambleas Legislativas. Las actas de totalización fueron impugnadas ante el Consejo Supremo Electoral y este organismo, luego de haber ordenado la revisión numérica de las actas, no fue capaz de llegar a ninguna decisión, llegando incluso a decidir no publicar los resultados de las elecciones de Gobernadores en dichos Estados.

Toda esta situación llevó a la Sala Político Administrativa a expresar que no podía "dejar de advertir su más absoluta sorpresa y perplejidad ante la confesada incapacidad demostrada por el Consejo Supremo Electoral en el cumplimiento cabal de las funciones que le son inherentes...", precisando además que "las actuaciones del Consejo Supremo Electoral comprometen la responsabilidad de los funcionarios involucrados en estas conductas".

Pero la situación fáctica irregular producida por la incapacidad del Consejo Supremo Electoral de resolver la situación de Barinas y Sucre, llegó a su punto culminante con la adopción de tres actos administrativos sucesivos, uno de los cuales fue el acto impugnado que

dio origen al juicio resuelto en la sentencia comentada. Dichas decisiones fueron las siguientes:

1. La Resolución N° 930117-005 de 17-01-93 publicada en *Gaceta Oficial* N° 35.141 de 28-01-93, mediante la cual, en virtud de las irregularidades constatadas en las actas de las Mesas de Votación en los Estados Barinas y Sucre, el Consejo Supremo Electoral resolvió dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio, "a los efectos de que declare la nulidad de las Actas que no cumplieron con los criterios de validación contenidos en la Ley Orgánica del Sufragio y en las decisiones de este Cuerpo". La decisión del Consejo estuvo motivada en la consideración de que "el total de votos reflejados por las Actas objetadas en virtud de los criterios de validación acordados por el Cuerpo, supera la ventaja obtenida por los candidatos favorecidos en las actas validadas".

2. La Resolución N° 930126-006 de 26 de enero de 1993, la cual *no fue publicada en Gaceta Oficial*, mediante la cual el Consejo Supremo Electoral convocó "a elecciones para elegir los Gobernadores de los mencionados Estados, siendo el argumento central de los recurrentes, como lo resumió la Corte en su fallo (pág. 26), el siguiente:

"la función de carácter exclusiva y netamente jurisdiccional, como es la de declarar la nulidad de elecciones, se la arrogó en una forma ilegal e inconstitucional el Consejo Supremo Electoral, pues el hecho de haber convocado a nuevas elecciones hace suponer que dicho órgano consideró o dio por sentado que las ya realizadas eran nulas, sin que ello pudiera ser posible al no haber concluido administrativamente el proceso del 6 de diciembre de 1992, precisamente por la inercia del Consejo para decidir los recursos administrativos intentados por Acción Democrática contra los actos de las Juntas Electorales Principales".

3. La Resolución N° 9300120-007 también del día 26-01-93, publicada en *Gaceta Oficial* N° 35.143 de 01-02-93, mediante la cual el Consejo Supremo Electoral decidió levantar la sanción de la Resolución del 17-01-93 (es decir, la revocó) que había decidido el envío a la Corte Suprema de las Actas de Escrutinio de los mencionados Estados a los fines del examen sobre su nulidad.

El juicio de nulidad, por tanto, giró en torno al "acto impugnado" que se concretó "a la convocatoria a elecciones para elegir los Gobernadores de tales Estados el domingo 14 de marzo de 1993", y en atención de ello, la Sala pasó a examinar los fundamentos de ilegalidad invocados por los recurrentes, particularmente sobre la usurpación de funciones alegada, y concluyó señalando que:

"resulta contrario a derecho que se produzca una convocatoria a elecciones ante elecciones ya realizadas" (p. 75) siendo "el efecto implícito del acto impugnado... la inexistencia para el Consejo Supremo Electoral de todo lo ocurrido desde el 6 de diciembre de 1992" (p. 76).

La Corte estimó que debía ejercer "la protección del sistema jurídico electoral consagrado en la Ley" por lo que en definitiva consideró:

"que el Consejo Supremo Electoral se extralimitó en sus funciones, abusó de su poder y usurpó funciones que corresponden a este Tribunal cuando impidió expresamente que conociera del material electoral, y entendió que la potestad de convocar a elecciones se extendió a la de anular implícitamente, o al menos de desconocer, un proceso electoral inconcluso como ocurrió en el presente caso, violentando con ello el derecho al voto de quienes sufragaron para elegir a los gobernadores de Sucre o de Barinas" (p. 77).

En base a ello, al considerar la Sala Político Administrativa que el Consejo usurpó su competencia "al extenderse en el ejercicio de sus funciones pues la nulidad de las actas de escrutinio de los Estados Sucre y Barinas constituyen una función propia de esta Sala" decidió que quedaba:

"afectado de nulidad el acto administrativo dictado, por violación del artículo 119 de la Constitución, en concordancia con los artículos 110 y 113 *ejusdem*, así como del artículo 9 de la Ley de Elección y Remoción de los gobernadores de Estado, y del artículo 96 de la Ley Orgánica del Sufragio".

Adicionalmente la Sala esclareció que el acto, además, estaba viciado de falso supuesto, pues para dictarlo el Consejo tuvo por motivo una supuesta falta absoluta de gobernadores, lo que nunca se produjo.

Ahora bien, la sola declaratoria de nulidad del acto impugnado, es decir, de la convocatoria de nuevas elecciones sin haberse anulado las precedentes, no resolvía la situación jurídica y fáctica derivada del fraude masivo que se había producido en las elecciones de los Estados Barinas y Sucre que la Corte, y que, como garante de la legalidad electoral, la Corte Suprema debía resolver. Por ello, en una sabia decisión, la Corte, luego de anular el acto impugnado, consideró que existía una "voluntad manifiesta y expresa del Consejo Supremo Electoral de que la Corte conozca de la elección de Gobernadores de los Estados Sucre y Barinas, expresada en su decisión N° 930117-005 de 17 de enero de 1993", con la cual la Corte consideró válida la mencionada decisión que había sido revocada por el Consejo el 26 de enero de 1993. Al haber la Corte exigido, durante el juicio, de oficio, al Consejo Supremo Electoral, el envío de las Actas de Escrutinio y demás material electoral de las elecciones de Barinas y Sucre.

"con fundamento en el artículo 46 numeral 27, y 196 de la Ley Orgánica del Sufragio, a cuyos efectos recobra su validez la Resolución N° 030117-005, asume la remisión a esta Corte de las Actas de Escrutinio a que se refiere la referida Resolución de 17 de enero y los expedientes respectivos, "a los efectos de que declare la nulidad de las Actas que no cumplieron con los criterios de validación contenidos en la Ley Orgánica del Sufragio y en las decisiones de este Cuerpo" (p. 81).

En esta forma, de oficio, la Corte "revivió" los efectos de un acto administrativo del Consejo Supremo Electoral, y entró a conocer de la nulidad de las elecciones de los Estados Barinas y Sucre, también de oficio, pues si bien el Consejo Supremo Electoral había manifestado su decisión de solicitar la declaratoria de la nulidad, no lo hizo nunca, formalmente, ante la Corte.

Del análisis de las Actas de Escrutinio, la Corte concluyó que en los Estados Barinas y Sucre había ocurrido un fraude electoral masivo y,

"con fundamento en la Resolución N° 939117-005 dictada por el Consejo Supremo Electoral, publicada en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 35.141 declara NULAS las elecciones de Gobernadores realizadas en los Estados Sucre y Barinas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 192 ordinal 2° de la Ley Orgánica del Sufragio, en virtud de la nulidad de votaciones efectuadas en las Mesas Electorales que levantaron las Actas de Escrutinio señaladas en la motiva de este fallo, visto que ellas representan más del cincuenta por ciento (50%) del total de las Actas examinadas" (p. 103).

En base a ello, la Corte ordenó al Consejo Supremo Electoral que convocara a elecciones de Gobernadores en los Estados Sucre y Barinas en la fecha que fijase, que fue el día 30 de mayo de 1993.

La sentencia del 30-03-93 de la Corte Suprema de Justicia, sin duda, es de las más importantes dictadas por el Máximo Tribunal, no sólo desde el punto de vista jurídico sino político. La Corte, en esta sentencia, asumió plenamente su rol de garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, en este caso, de los actos electorales; así como de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en este caso, del derecho al sufragio. En base a ese papel, la Corte actuó, no sólo jurídicamente, sino como órgano político que es dentro de la separación orgánica de poderes que consagra nuestra Constitución, y como en los tiempos iniciales del control de la constitucionalidad de los actos estatales ejercido por la Corte Suprema de los Estados Unidos a finales del siglo XVIII, asumió el rol de sustituto de la revolución. En aquellos tiempos, en efecto, se consideró que frente a la usurpación entre los poderes del Estado y la negación sistemática de los derechos ciudadanos la solución de los conflictos o era la revolución por el pueblo, o en su lugar, que el Poder Judicial resolviera el conflicto en representación del soberano, que era el pueblo.

La incapacidad y los errores del Consejo Supremo Electoral en la conducción del proceso electoral de diciembre de 1992; el fraude masivo ocurrido en las elecciones de Barinas y Sucre; el nuevo fraude que significó el hecho de que el Consejo Supremo Electoral desconociera, pura y simple, el ejercicio del derecho de voto de dichos Estados al convocar nuevas elecciones ignorando las que se habían realizado, y la urgencia de que se convocaran legalmente dichas elecciones, eran

problemas políticos demasiado graves como para que su solución pudiera quedar en manos de los partidos políticos, o de órganos del Estado manejados por éstos. La Corte Suprema era el único órgano que podía resolver la situación, y lo hizo, apelando a su carácter de supremo garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y de los derechos ciudadanos. Para ello, tuvo que actuar de oficio, no sólo al inicio del juicio, para adoptar medidas cautelares de suspensión de los efectos del acto impugnado y de solución temporal de los niveles de autoridad en el gobierno de los Estados Barinas y Sucre, sino en la anulación de las elecciones de Gobernadores de dichos Estados, como se ha señalado.

Incluso, como se señaló, la Corte no sólo se limitó a declarar la nulidad de actas de votación en *Mesa* como lo establece la Ley Orgánica del Sufragio, que exige dejar en manos del Consejo Supremo Electoral el apreciar si los votos anulados influyen o no en las elecciones para convocar nuevas, sino que interpretando la *ratio legis* del artículo 198 de dicha Ley Orgánica, ordenó directamente al Consejo Supremo Electoral al convocar las nuevas elecciones, apreciando directamente que la anulación que pronunciaba de las Actas de Escrutinio, afectaba a más del 50% del total de las mismas.

Pero fue todavía más allá la Corte y en un aspecto que consideramos que no está ajustado a lo que la Ley Orgánica del Sufragio establecía y establece, resolvió que:

“las elecciones ordenadas en este fallo, deberán realizarse con los mismos candidatos a Gobernadores de los Estados Sucre y Barinas para el 6 de diciembre de 1992, y el Consejo Supremo Electoral deberá establecer los procedimientos conducentes para actualizar el Registro Electoral permanente y todo lo que conduzca a garantizar la pulcritud de los comicios” (p. 104).

Esta resolución de la Corte Suprema, en nuestro criterio, no se ajustó a lo que prescribía el artículo 198 de la Ley Orgánica del Sufragio vigente para entonces (equivalente al Art. 197 de la Ley de 1993 y al 201 de la Ley de 1995), que habla de la *convocatoria a nuevas elecciones* en los casos de que la nulidad de las votaciones en *Mesas* afecten el resultado general de las precedentes.

El convocar a nuevas elecciones, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, no es “repetir” unas elecciones que, como tales, jamás pueden repetirse después que se realizaron, pues el tiempo transcurre inexorablemente sin que pueda “detenerse”. Una vez que una elección se realizó, si se anula, no podría “repetirse” jamás y lo único que puede hacerse es convocarse de nuevo la elección. Ello implica, nuevo período de postulación y por tanto, posibilidad de *nuevos candidatos* y posibilidad de *nuevos electores*. El derecho al sufragio, activo (derecho de ser elegido) y pasivo (derecho de voto), tienen que ser respetados en la nueva elección, por lo que bien podrían haber nuevos candidatos y tendría que depurarse el Re-

gistro Electoral para permitir nuevos electores. Así como la Corte exigió que se actualizase el Registro Electoral Permanente para la nueva elección, también debió haber garantizado el pleno ejercicio del derecho pasivo al sufragio, que podían tener los anteriores candidatos para no postularse, así como ciudadanos distintos a los anteriores candidatos para postularse en la nueva elección. Nada en la legislación vigente, por tanto, soporta la decisión de la Corte de que una nueva elección debía realizarse "*con los mismos candidatos a Gobernadores* de los Estados Sucre y Barinas para el 6 de diciembre de 1992" pues algunos de ellos podían no tener interés en postularse de nuevo, y podía haber otros ciudadanos con pleno derecho, distintos a los anteriores candidatos, a postularse. La Ley habla de "nueva elección" y no de "nueva votación", por lo que una "nueva elección" no es otra cosa que una "nueva elección" con todos sus componentes, y no la "repetición" de una anterior.

V. EL SISTEMA DE PARTIDOS A PARTIR DE 1945

1. LOS ORIGENES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Una de las consecuencias más importantes del sistema electoral minoritario venezolano ha sido el condicionamiento del sistema de partidos políticos, que también comenzó a conformarse a partir de 1945¹. En nuestro criterio, y sin llegar a apreciaciones deterministas sobre la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos, estimamos que no puede llegarse a comprender real-

-
1. Por supuesto que la afirmación hecha de que el sistema electoral venezolano de representación proporcional ha condicionado nuestro sistema multipartidista, toca aspectos muy controvertidos en la teoría política sobre los sistemas de partidos. Según la tesis de M. Duverger, difundida desde 1945, el sistema de partidos políticos está condicionado por el sistema (Véase Duverger [ed.], *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation National des Sciences Politiques, N° 16, Paris, 1950; *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Tomo I, Paris, 1971, p. 160. Véase además, la bibliografía que cita en la Nota N° 250) y, en particular, el sistema electoral de representación proporcional tiende al multipartidismo (Véase Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris, 1973, pp. 269 y ss.). Esta tesis ha tenido grandes defensores, y entre ellos, por la crítica a la representación proporcional deben destacarse los diversos trabajos de Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, 1941; *The Representative Republic*, 1958; "The Dynamics of Proportional Representation" en Andrew J. Milrod (ed.), *Comparative Political Parties*, New York, 1969, y en Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics*, New York, 1963, pp. 254 y ss. Por otra parte, deben destacarse algunos trabajos específicos destinados a determinar la influencia de los sistemas electorales en las instituciones políticas y, particularmente, los de E. Lakeman and J. D. Lambert, *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Systems*, London, 1959, y de Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale U.P., 1967. Por supuesto, que la tesis de la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos no es compartida generalmente (para un análisis general sobre las diversas tipologías de los partidos políticos, véase M. Delfino de Palacios, "Sistema de Partidos y Sistema Político: Descripción Tipológica" en *Politeia*, N° 2, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1973, pp. 91 y ss.), y se llega inclusive a estudiar el sistema de partidos políticos como una realidad sociopolítica sin que se preste atención alguna a uno de los factores que lo condicionan, el sistema electoral. De ahí, por ejemplo, la apreciación de Ronald H. McDonald sobre la poca atención que se ha prestado a los sistemas electorales y de representación política en América Latina, *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago, 1971, p. 18.

mente éstos y el porqué de su conformación, sin el análisis pormenorizado del sistema electoral en cuyo marco funcionan².

Ahora bien, si consideramos que el sistema de partidos venezolanos comenzó a estructurarse realmente, como tal, con posterioridad a 1945, no hay duda de que sus antecedentes remotos hay que situarlos en los movimientos estudiantiles de 1928, y sus antecedentes próximos, en las organizaciones políticas que comenzaron a surgir entre 1936 y 1945, durante el período de transición que se abre con posterioridad a la muerte de Gómez, en 1935³.

En efecto, el esquema tan tradicional en América Latina, de partidos liberales y conservadores, que también se desarrolló en Venezuela durante la segunda mitad del siglo pasado⁴, fue totalmente eliminado de la faz política de Venezuela, al concluir el predominio de la política regional, federalista y caudillista, mediante la acción integradora del gobierno de J. V. Gómez⁵. El único producto político fuera de la tendencias gubernamentales y de protestas que existió durante el primer tercio de este siglo, se concentró materialmente en los movimientos estudiantiles, los cuales, sobre todo en la década de los veinte hasta la muerte de Gómez, tuvieron el monopolio de la acción política opositora. La reacción política de la autocracia, no sólo fue directa en cuanto a la represión desatada, particularmente contra los participantes en los movimientos estudiantiles de 1928, sino que provocó una reforma constitucional que iba a legalizar la represión político-ideológica hasta 1945; la reforma constitucional de 1929, entre otros objetivos, estableció el de "prohibir la propaganda del comunismo"⁶, la cual permaneció, am-

2. En Venezuela, por ejemplo, algunos de los iniciales estudios que se han efectuado sobre el sistema de partidos, ignoraron por completo la influencia del sistema electoral: Véase Juan C. Rey, "El sistema de partidos venezolanos", *Politeia*, N° 1, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1972, pp. 185 y ss. Otros no le asignaron importancia: Véase H. Njaim, R. Combellas, E. de Guéron y A. Stambouli, *El Sistema Político Venezolano*, Caracas, 1975, pp. 15 y 16. En este sentido, consideramos incompletas las apreciaciones que frecuentemente se realizan sobre la existencia de un sistema de partidos o sobre la conveniencia de que un sistema de partidos se cambie por otro, sin referencia al sistema electoral, como si el sistema de partidos fuera una simple creación política preexistente a aquél. Véase por ejemplo, Donald V. Smiley, "The Two Party System and One-Party Dominance in Liberal Democratic State", en Andrew J. Milnor [ed.], *op. cit.*, pp. 54 y 59 y ss.; Sigmund Neumann, "Toyard an Comparative Study of Political Parties", *idem.*, pp. 35 y ss.
3. Véase para un estudio de este período, Sanín, *Eleazar López Contreras. De la tiranía a la democracia*, Ed. Ateneo de Caracas, 1982.
4. Véase las referencias históricas en E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 1945, pp. 237 y ss.; Aníbal Pinto, con razón, considera este esquema como un reflejo de la importación masiva de instituciones políticas europeas creadas para satisfacer intereses, relaciones y objetivos completamente antipáticos a los problemas básicos del desarrollo. "Political Aspect of Economic Development", en Claudio Véliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1969, pp. 20 y 21.
5. Véase lo indicado en la Tercera Parte, Tomo I.
6. Así se dispuso en el artículo 32, ordinal 6, de la Constitución de 1929 como limitación a la libertad de pensamiento: "Queda también prohibida la pro-

pliada, no sólo en la Constitución de 1936⁷, sino que condicionó la vida de las nacientes organizaciones políticas hasta 1945⁸.

En efecto, con la muerte de Gómez puede decirse que cesó el monopolio de la acción política que asumieron los grupos estudiantiles⁹, y la liberación política parcialmente iniciada por el gobierno de E. López Contreras y consolidada por el gobierno de I. Medina Angarita¹⁰, dio lugar a la constitución, entre 1936 y 1945, de diecisiete partidos políticos, la mayoría de los cuales tuvieron como fundadores y participantes a los miembros de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE), entidad a la cual había correspondido motorizar los movimientos estudiantiles de 1928. La "generación del 28", por tanto, asumió la lucha política y el monopolio de los partidos en 1936, y de la larga lucha entre los gobiernos de transición y los partidos generalmente de izquierda¹¹, sólo llegaron a traspasar los acontecimientos del año 1945, los partidos Acción Democrática (AD), que asumió el poder, y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), pues el Partido Unión Republicana Democrática se constituyó en 1946 como oposición de la izquierda democrática al partido AR¹². Los líderes de estos partidos, con Rómulo

paganda del comunismo". Bajo la vigencia de la Constitución de 1931, la cual contenía una norma similar, se dictó meses antes de la promulgación de la Constitución de 1936, la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales, cuyo artículo 33 establecía lo siguiente: "El que públicamente de palabra, por escrito o por impreso, por medio de la radiodifusión, dibujos, carteles, mítines u otros medios de publicidad, o haciendo uso de algún servicio público, haga propaganda a favor de la abolición de la propiedad privada, lucha de clases, incitación de los obreros contra los patronos, extinción de la familia, desconocimiento de la ley, dictadura del proletariado; así como las demás doctrinas o métodos que abarquen el ideal comunista, anarquista o terrorista, serán penados con prisión de uno a tres años. Si como consecuencia de la propaganda llegaran a verificarse hechos delictuosos o desórdenes públicos, la pena será de dos a seis años". Esta ley, denominada "Ley Lara", en virtud de haber sido su redactor el Ministro del Interior de la época, doctor Alejandro Lara, estuvo vigente hasta 1945. Véase la decisión de la Corte Federal y de Casación de 4-3-41 (*M.* 1942, pp. 130-136) sobre esta limitación en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (El ordenamiento constitucional del Estado), Caracas, 1975, pp. 110 y ss.

7. El famoso inciso VI del artículo 32 de la Constitución de 1936 estableció lo siguiente: "Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunistas y anarquistas, y los que las proclamen, propaguen o practiquen serían considerados como traidores a la Patria y castigados conforme a las leyes".
8. La reforma constitucional de 1945, realizada al final del gobierno de Medina, eliminó la prohibición constitucional que tenía la izquierda para actuar políticamente en Venezuela.
9. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 14.
10. Véase lo indicado en la Primera Parte.
11. Véase las referencias a las más importantes decisiones de la Corte Federal y de Casación en relación a la legalización e ilegalización de los partidos políticos, en E. Wolf, *op. cit.*, Tomo I, pp. 247 y ss.
12. Para un estudio de los antecedentes de los principales partidos políticos venezolanos. Véase Manuel Vicente Magallanes, *Partidos Políticos Vene-*

Betancourt a la cabeza, indudablemente fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático. En 1936, al separarse de la FVE otro núcleo estudiantil, se constituyó la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), opositora de la línea política de la izquierda originada por aquella dando lugar posteriormente a la constitución del Partido Acción Electoral (AE), que después de 1945 se convertiría en el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), de orientación demócrata o socialcristiana, cuyos líderes con Rafael Caldera a la cabeza también fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático en Venezuela¹³.

El año 1945 marca sin embargo, el punto de partida institucional del cuarto de los grandes ciclos histórico-políticos del país, basado en el régimen democrático-representativo de democracia centralista que dura hasta la década de los noventa. Esa etapa se inicia con la reforma constitucional de 1945 que eliminó las limitaciones político-ideológicas que habían obstruido los intentos de actuación político-partidista desde 1936¹⁴, y con la promulgación del Decreto N° 217 del 15 de marzo de 1946 de la Junta Revolucionaria de Gobierno que sucedió al Presidente Medina en el poder, mediante el cual se establecieron las libertades públicas y garantías políticas que condicionaron buena parte de la evolución democrática posterior¹⁵. La misma Junta Revolucionaria de Gobierno, en la misma fecha, dictó un Estatuto Electoral para la elección de una Asamblea Constituyente en 1945, estableciendo por primera vez —como se dijo— el sufragio universal, directo y secreto, y un mecanismo de escrutinio de representación proporcional. Con las elecciones realizadas en 1946, puede decirse que se inicia en Venezuela la configuración del sistema electoral y del sistema de partidos¹⁶ contemporáneos, que dieron origen al sistema de Estado centralizado de democracia de partidos, que está concluyendo en la década de los noventa.

zolanos, Caracas, 1960; Rafael Gallegos Ortiz, *La Historia Política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*, Caracas, 1960, y el trabajo de Manuel Vicente Magallanes, ampliación y reedición del citado, *Los Partidos Políticos en la Evolución Histórica Venezolana*, Caracas, 1973.

13. Sobre la UNE, Véase *Por los legítimos ideales del estudiante venezolano, UNE: Gestación de una idea revolucionaria* (Est. Introd.), por Naudy Suárez, Caracas, 1973.
14. La Constitución de 5 de enero de 1945, sin embargo, sólo tuvo una vigencia de 6 meses, pues el 18 de octubre de ese año, la Junta Revolucionaria de Gobierno la derogó.
15. Este Decreto estableció, entre otros derechos: "1) El derecho de sufragio para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral y, en consecuencia, pueden formar parte de los partidos o asociaciones políticas y tienen derecho sin distinción de sexo, al ejercicio de cargos públicos, salvo que por disposiciones especiales se reclamen condiciones o cualidades particulares".
16. Para el estudio de la evolución y configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela a partir de 1945. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, cit., capítulos 10 y ss. Véase, además, John Martz, *Acción Democrática: Evolution of a modern political party of Venezuela*, Princeton, 1966; Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic*

2. EL SISTEMA MULTIPARTIDISTA

A partir de 1946, por tanto, se configuró un sistema multipartidista que pasó sucesivamente de una fase inicial de multipartidismo con partido dominante, a otra de multipartidismo amplio, de coaliciones de partidos¹⁷, volviendo de nuevo, en 1974, a su configuración inicial de sistema de partido dominante¹⁸, con tendencia a un bipartidismo que se evidenció en las elecciones posteriores a 1978, hasta la de 1989, terminando a partir de 1994, de nuevo en un multipartidismo de coaliciones, pues en las elecciones de 1994 el partido que sacó la mayor votación fue AD, con 27,41%, no siendo partido de gobierno. Lo invariable en el sistema político venezolano de 1945 a 1993 fue el carácter multipartidista del sistema de partidos, influido por el sistema electoral de representación proporcional aun cuando el mismo no permaneció idéntico. Al contrario, en las elecciones de 1946, 1947 y 1953, fue un sistema de partido dominante, pues Acción Democrática obtuvo en todas ellas un porcentaje superior al 40 por ciento de los votos en la Cámara de Diputados; se transformó en un sistema multipartidista abierto en 1963, 1968 y 1993, oportunidades en las cuales ningún partido alcanzó la proporción indicada, y volvió a convertirse en un sistema de partido dominante con el triunfo en 1973 de Acción Democrática, con el triunfo de COPEI en 1978, y con el triunfo, de nuevo de Acción Democrática en 1983 y 1988. Sin embargo, en 1973, 1983 y 1988 el carácter multipartidista no se atenuó, sino que más bien se acentuó, pues si bien AD controló la mayoría absoluta en las Cámaras Legislativas, obtuvieron representación once partidos políticos, el mayor número que registró en ese período la historia parlamentaria del país¹⁹.

- Revolution*, New Jersey, 1964; J. Bernard y otros. *Tableau des Parties Politiques en Amerique du Sud*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, N° 171, París, 1969, pp. 365 a 402 (trabajo de Leslie F. Manigat), libro editado en inglés; Jean-Pierre Bernard y otros *Guide to the Political Parties of South America*, 1973, pp. 517 y ss.; Ronald H. McDonald, *op. cit.*, pp. 37 a 55; Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1973; J. C. Rey, *loc. cit.*, pp. 175 a 230; J. E. Oviedo, *Historia e Ideología de los Demócratas Cristianos en Venezuela*, Caracas, 1969, y S. A. Bonomo, *Sociología Electoral en Venezuela. Un estudio sobre Caracas*, Buenos Aires, 1973, pp. 21 y ss.
17. Véase Juan Carlos Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos", en *Politeia*, N° 1, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1972, p. 219. Cfr. Peter Ranis, A. Two-Dimensional Typology of Latin American Political Parties, en Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*, New York, 1970, p. 227.
 18. Antes de 1973, el sistema de partidos venezolanos, según la clasificación de R. H. McDonald, no era un sistema multipartidista de partido dominante (Multi-Party Dominant), sino abierto (Multi-Party Loose System), pues ningún partido individualmente recibía más del 40 por ciento de la representación en las Cámaras Legislativas. Véase R. H. McDonald, *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago, 1971, pp. 17 y 33 y ss.
 19. Véase lo indicado en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*, capítulo 10; y la información oficial del CSE, Elecciones 1983.

Las elecciones de 1973, por tanto, no eliminaron el multipartidismo²⁰, ni provocaron el nacimiento de un sistema bipartidista en Venezuela, aun cuando en 1978, 1983 y 1988, se observó una tendencia hacia el bipartidismo. En todo caso, por efecto de la polarización política, disminuyó la importancia cualitativa de los partidos minoritarios.

Esta situación, que produjo la participación ilimitada²¹ de partidos y grupos de electores en los procesos electorales fue, como se dijo, consecuencia directa de la legislación electoral y de partidos, aun cuando, por supuesto, no expresamente prevista en ellas. El sistema multipartidista, por tanto, no fue consecuencia de la herencia hispánica de los latinoamericanos, que según algunos, conspira contra los gobiernos democráticos representativos que se intenten establecer en nuestros países²², ni la división de nuestros partidos consecuencia de un supuesto individualismo latinoamericano²³. El sistema multipartidista, influido por el sistema electoral minoritario, más bien produjo la inestabilidad de los regímenes democráticos y fomentó el individualismo en las actitudes políticas. Por otra parte, en el mismo sentido, la apreciación del "fraccionalismo" como una característica del sistema de partidos latinoamericanos²⁴, tampoco puede considerarse aisladamente del sistema electoral de representación proporcional que ha existido en toda la América Latina²⁵. Multipartidismo, individualismo, fraccionalismo, atomización

20. Coincidimos, por tanto, con la apreciación formulada por Luis A. Pietri, Presidente del Consejo Supremo Electoral de Venezuela, al finalizar el proceso electoral de 1973, en el sentido de considerar que la eliminación de partidos por el resultado electoral "es transitoria", por lo que de no modificarse la legislación volverán a constituirse mediante la obtención de un reducido número de miembros. Véase en *El Universal*, Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. 1-10.
21. Es de destacar, por ejemplo, que para la constitución de un partido político en 1973, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, exigía la presentación de una nómina equivalente al 0,5 de la población electoral en 12 circunscripciones electorales (Art. 10, 1), por lo que, por ejemplo, en la circunscripción electoral del Territorio Federal Amazonas, sólo se requerían 42 firmas para constituir el partido de esa dependencia. Cfr. las informaciones dadas por Luis A. Pietri, *El Nacional*, Caracas, 28 de noviembre de 1973, p. D-1.
22. Véase por ejemplo, Charles C. Cumberland, "Political Implications of Cultural Heterogeneity", en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 70.
23. *Idem.*, p. 68.
24. Cfr. Ronald H. McDonald, *op. cit.*, p. 12; Leslie F. Manigat y otros, *Tableau des Parties Politiques en Amerique du Sud*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1969, p. 18.
25. Es conveniente señalar que la tesis de la influencia directa del sistema electoral sobre el multipartidismo y el fraccionamiento de los partidos, tal como lo hemos advertido, ha sido cuestionada. Por ejemplo, E. Lakeman y J. D. Lambert han indicado que "el número de partidos en un país tiene poca relación con su sistema de votación, por lo que sería más correcto decir, no que la representación proporcional crea partidos, sino que cuando esos partidos han surgido por otras causas (la representación proporcional) les asegura su reflejo en el Parlamento". (Véase *Voting in Democracies: A study of majority and proportional electoral system*, London,

política, fueron resultantes de un sistema electoral de representación proporcional que los fomentó²⁶, y los efectos atenuadores que pudieron producir en esas características, fenómenos de polarización electoral, fueron temporales y transitorios, pues los fenómenos polarizadores por sí solos, sin la modificación de la legislación, no son necesariamente permanentes.

1959, pp. 149 y 150. Cfr. John G. Grumm, "Theories of Electoral Systems", en Andrew J. Milnor [ed.], *Comparative Political Parties*, New York, 1969, p. 250). En realidad, este argumento está contradicho en su misma formulación: si un sistema electoral dado asegura representación en el Parlamento a todos los partidos o grupos que participen en las elecciones, la tendencia será a la creación de tales grupos y partidos o a la división de los existentes; al contrario, en el otro extremo, si un sistema electoral restringe la representación en el Parlamento a los partidos o grupos que tengan una determinada mayoría, la tendencia será la contraria, es decir, a la cohesión y concentración de las fuerzas políticas. El problema, por tanto, del aumento o división de los partidos está directamente relacionado y es consecuencia de la posibilidad e imposibilidad de que todos obtengan representación en el Parlamento, y esto sólo lo determina el sistema electoral aplicable. No puede sostenerse, por tanto, la apreciación de Lakeman y Lambert en el sentido de que "la representación proporcional no fomenta la formación de partidos, sino sólo refleja en el Parlamento las tendencias hacia la fusión o división que puedan existir en un país en el momento de la elección" (*op. cit.*, p. 150). Insistimos, este argumento es sofista, pues precisamente si el Parlamento puede llegar a reflejar esas tendencias —y ello sólo puede ser consecuencia de un sistema electoral—, las mismas se producirán a nivel de creación o fusión de grupos o partidos. En Francia, por ejemplo, la única alternativa de la izquierda para lograr representación en la Asamblea ha sido la tendencia hacia la concentración electoral: para competir con un candidato de la mayoría, los partidos de izquierda, como señala Thorburn, tienen la alternativa de "unirse detrás de un candidato o perder las elecciones" (Véase Hugh G. Thorburn, "The Realignment of Political Forces in France", en Andrew J. Milnor [ed.], *op. cit.*, p. 252). En efecto, como lo precisa Hermens "en un sistema electoral mayoritario, el número de candidatos que tienen oportunidad de ganar es restringido. Todos los grupos políticos están conscientes del hecho de que hay un solo camino para triunfar, y es el tener una mayoría absoluta sobre los demás partidos. Sólo un partido que tenga la esperanza de lograrla puede correr el riesgo de traspasarle los puestos en los cuerpos representativos están conscientes de que peleando exclusivamente bajo sus solas banderas, corren el riesgo de traspasarle los puestos en los cuerpos representativos al oponente. Aparte de ello, los votantes con puntos de vista similares estarán preparados para cambiarse en apoyo de un mismo candidato" (Véase F. A. Hermens, "The Dynamics of Proportional Representation", en Andrew J. Milnor [ed.], *op. cit.*, p. 220).

26. En un sistema electoral mayoritario, en consecuencia, la tendencia hacia la restricción de partidos es evidente, y su demostración es matemática y concluyente (Cfr. E. E. Schaffschneider, "The Two-Party System", en Andrew J. Milnor [ed.], *op. cit.*, p. 227, y Donald V. Smiley, "The Two-Party System and One-Party Dominance in the Liberal Democratic State", *idem.*, p. 59); al contrario, en un sistema electoral de representación proporcional o minoritario, la tendencia hacia el multipartidismo también es evidente (Cfr. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, París, 1973, p. 271; Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971, p. 144).

3. LAS CARACTERISTICAS DEL MULTIPARTIDISMO

En el caso venezolano, puede decirse que la consecuencia producida por el sistema electoral minoritario de representación proporcional absoluta que tuvimos hasta 1993 fue indudablemente la multiplicidad y la división de los partidos. En efecto, por la posibilidad que el sistema electoral otorgaba de obtener representación parlamentaria fue que se crearon tantos micropartidos en Venezuela en las décadas de los setenta y los ochenta, o se produjeron tantas divisiones en los partidos políticos tradicionales. Además, la sucesiva creación de partidos por individualidades políticas a lo largo de nuestra historia electoral hasta 1993, sólo fue posible por la facilidad de su formación y por la factibilidad de lograr la elección en las Asambleas representativas²⁷.

Por otra parte, el personalismo, que también se señala como característica de los partidos políticos latinoamericanos²⁸, y que en general no escapa a ningún sistema de partidos en los cuales siempre la influencia de un hombre es decisiva²⁹, en Venezuela, por la posibilidad de obtener fácil representación electoral, originó los hombres-partido, que con mayor o menor densidad poblaron el Con-

-
27. En cuanto a lo primero, como se dijo, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 15 de diciembre de 1964, exige como requisito fundamental para que se otorgue la inscripción de un partido político nacional por el Consejo Supremo Electoral, la presentación de una nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5 por ciento de la población inscrita en el Registro Electoral Permanente de por lo menos 12 circunscripciones electorales, lo que llevó a afirmar al Presidente R. Caldera al inicio del proceso electoral de 1973, que "en Venezuela hay más libertad que en cualquier otro país del mundo, para constituir un partido político; que las facilidades que se dan son enormes, de manera que cualquiera que tenga interés en arrastrar voluntades de sus compatriotas de la vida política del país tiene las más amplias facilidades". Véase. Rueda de Prensa N° 163, *El Nacional*, Caracas, 29 de septiembre de 1972, p. D-1. En Venezuela, como en la mayoría de los países latinoamericanos, algunas veces ha estado vigente la apreciación que L. Terán Gómez hacía respecto a Bolivia: "En estos tiempos nada es más simple que fundar un partido político. Para formar un partido político sólo se necesitan tres personas y un objeto: un presidente, un vicepresidente y un secretario y un sello de goma. El partido puede andar inclusive sin el vicepresidente y el secretario. Ha habido casos en los cuales la existencia de sólo el sello de goma ha sido suficiente": Luis Terán Gómez. *Los Partidos Políticos y su Acción democrática*, La Paz, 1942, pp. 50 y 51. *cit.*, nor W. W. Pierson and F. Gil. *Governments of Latin America*, McGraw-Hill, 1957, p. 318.
28. Véase. R. H. McDonald, *op. cit.*, p. 10; George I. Blanksten. "Political Groups in Latin America", en John H. Kautsky (ed.), *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism*, 1967, p. 147; Leslie F. Manieat, en *Tableau des Partis Politiques en Amerique du Sud*, *cit.*, p. 17; y Federico Gil., *Instituciones y Desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, 1966, p. 106.
29. Véase las referencias de M. Duverger, *op. cit.*, pp. 161 y ss., a la "Tendencia Autocrática" de la dirigencia de los partidos políticos. Véase además, por ejemplo, el reciente estudio de J. C. Colliard, *Les Républicains Indépendantes Valéry Giscard d'Estaing*, París, 1971.

greso, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales de las últimas décadas.

En particular, en cuanto al número de partidos políticos con representación en las Cámaras Legislativas a partir de 1958 hasta 1988, éste fue así: 4 en 1958, 8 en 1963 y 11 a partir de 1968 hasta 1988. En 1993, solo 5 partidos obtuvieron representación. En cuanto al número de partidos políticos nacionales que participaron en las elecciones entre 1946 y 1993, fue así: 5 en 1946; 6 en 1947; 8 en 1958; 11 en 1963; 16 en 1968; 20 en 1973; 19 en 1978; 23 en 1983, 34 en 1988 y 39 en 1993.

Pero aparte de la facilidad de constitución de partidos, el sistema venezolano se caracterizó también por una tendencia evidente hacia la división de los partidos también bajo influencia del sistema electoral minoritario que facilitaba la obtención de representación en las Asambleas. En efecto, por ejemplo, las sucesivas divisiones del partido AD desde 1960, no fueron producto del individualismo latino³⁰, y a pesar de que las mismas se efectuaron en base a alegaciones ideológicas, ellas fueron posibles porque afectaban sustancialmente la elección de los fraccionalistas a las Asambleas representativas. Dejando a salvo la división que originó el MIR, partido que no participó directamente en los procesos electorales anteriores a 1973, en los otros casos las divisiones quizás no se hubieran producido de existir un sistema electoral mayoritario que hubiera condenado a los grupos fraccionalistas a la inexistencia por la dificultad de obtener representación actuando separadamente. En un sistema de esa naturaleza, la lucha de los grupos fraccionalistas se hubiera tenido que concentrar dentro de los partidos.

Ahora bien, la multiplicidad de los partidos políticos, como características del sistema político venezolano de 1945 a 1993, en nuestro criterio, no sólo afectó la esencial función de los partidos en todo régimen democrático, sino que conspiró contra los propios partidos y contra aquél.

En efecto, una de las características del sistema político venezolano con posterioridad a 1958, fue la monopolización del juego y la vida política de los partidos³¹, es decir, los partidos se consolidaron como los únicos instrumentos de organización de la ciudadanía y, a la vez, de conversión de las exigencias populares en políticas específicas de gobierno³². En otras palabras, los partidos políticos en Venezuela se configuraron como los instrumentos exclusivos para la formación del gobierno configurándose este, como una "partidocracia", y el Estado, como un Estado de Partidos. El sistema de partidos, en esta forma configurado, no sólo no contribuyó a resolver

30. Como lo parece indicar Leslie F. Manigat, *loc. cit.*, p. 18.

31. Cfr. D. H. Levine, *op. cit.*, p. 8.

32. Cfr. S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, p. 91, y Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, (Introduction), p. 2.

la crisis de la democracia, que miplantada, requería de perfeccionamientos, sino que, evidentemente contribuyó a agravarla³³.

4. EL ESTADO DE PARTIDOS

A. La Partidocracia

En efecto, principal instrumento institucional concebido en los años 1958-1961 para lograr implantar y mantener el régimen democrático, fue la configuración de un sistema de partidos políticos que podemos calificar, sin duda, como un sistema de "democracia de partidos" o partidocracia, y que fue el resultado directo de las reglas de juego que se establecieron en el Pacto de Punto Fijo y que inspiraron, además, el texto constitucional de 1961.

En efecto, como hemos dicho, el sistema de partidos políticos venezolanos tuvo su origen contemporáneo en la década de los cuarenta, período en el cual, no era un sistema de relación entre competidores políticos que se respetaban mutuamente, sino que era un sistema de relaciones entre partidos enemigos que aspiraban destruirse uno a otros. No había reglas de juego de cooperación, y la única regla, si se quiere, era la búsqueda de la hegemonía y la destrucción del enemigo. Por eso se ha dicho que este sistema se configuraba como uno de conflictos entre partidos antagónicos e irreconciliables, que buscaban su mutua eliminación, pues no había rechazo y discordia. Por eso, frente a la situación de los años cuarenta, el Pacto de Punto Fijo resultó un acuerdo entre los partidos políticos tendiente a asegurar un mínimo de entendimiento para que el sistema funcionara. Había el convencimiento, a partir de 1958, de que nada se ganaba con volver a establecer un régimen democrático, si no se aseguraba el mantenimiento del sistema democrático. Para ello, debía establecerse un sistema conforme al "espíritu del 23 de enero", que asegurara el funcionamiento del mismo y evitara el enfrentamiento y la discordia entre los partidos³⁴. Por eso, frente al sistema anterior, la relación entre competidores irreconciliables, se estableció un sistema de cooperación que pudiera unir a los partidos frente a enemigo común, identificado en quienes antagonizaban el sistema democrático y la propia Constitución.

En esta forma, las reglas de juego que están en el Pacto de Punto Fijo de 1958, de mutuo respeto y tolerancia, son las que se reflejaron en la Constitución cuando permitió el desarrollo de un sis-

33. Cfr. Robert E. Scott, "Political Parties and Policy-Making in Latin America" en J. La Palombara M. Winder, *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, p. 339. En este sentido, Helio Jaguaribe ha señalado que los partidos políticos así configurados, no sólo fracasan en representar las distintas capas de la opinión, sino que actúan como instrumento para distorsionar y violar esa opinión. Véase *Economic and Political Development*, Harvard, 1968, p. 54.

34. Véase lo indicado en la Cuarta Parte, Tomo I.

tema de partidos que, vinculado al sistema democrático, podemos calificar como de *democracia de partidos*³⁵. La idea de representatividad política de este sistema, al cual se adaptó el sistema electoral, fue el de la representatividad de los partidos políticos. En efecto, este sistema se fundamentó en dos elementos previstos en la propia Constitución: por una parte, en la representatividad por los partidos políticos y a través de ellos; y segundo, en que los partidos acumularon la mayor cuota de participación política.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, fueron los partidos los que básicamente aseguraron la representación, entre otros aspectos, por la previsión del principio, desarrollado legalmente, de la representación proporcional de las minorías como modo de escrutinio en las elecciones de los cuerpos representativos, pero en grandes circunscripciones electorales mediante listas cerradas y bloqueadas. Este sistema, vigente hasta 1993, puede decirse, fue el instrumento por excelencia para asegurar el monopolio de la representatividad a través de los partidos y para la consolidación de este sistema de democracia de partidos.

Ello, sin duda, fue esencial para la implantación de la democracia en los lustros siguientes a 1958; sin embargo, a fines de la década de los ochenta comenzó a ser uno de los signos más patentes de la crisis institucional. Desarrollada la democracia, todos los sectores clamaban por modificar y aumentar las bases de la representatividad política, de manera que además de los partidos, los ciudadanos, habituados a la democracia, y con un desarrollo político que los propios partidos contribuyeron a configurar, pudieran directamente e incluso, a través de otras sociedades intermedias, obtener representación en los órganos representativos.

Pero además del mecanismo de representatividad por los partidos, la democracia de partidos, como sistema establecido para mantener el régimen democrático, también otorgó a éstos el monopolio de la participación política, al reconocerlos como los instrumentos por excelencia para participar en la vida política y en la conducción de la vida nacional. Ello también era esencial en un país en el cual *los partidos precedieron a la democracia*: ellos debían asumir el monopolio de la participación, lo que condujo a la preeminencia de los partidos sobre las otras sociedades intermedias: sindicatos, gremios, colegios profesionales, asociaciones vecinales, las cuales, además, se desarrollaron bajo el control de los partidos.

Pero aquí también, desarrollada la democracia, todos los sectores clamaban por modificar y aumentar las bases de la participación política, de manera que además de los partidos políticos, las otras sociedades intermedias, liberadas de su influencia y control total, pudieran participar también en la conducción de los intereses nacionales, con autonomía.

35. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Problemas del Estado de Partidos*, Caracas, 1989, pp. 420 y ss.

En todo caso, el objetivo fundamental del Pacto de Punto Fijo, es decir, el mantenimiento del régimen democrático, a través de un sistema de partidos, o de democracia de partidos, reflejado en los dos aspectos señalados: representatividad a través de los partidos políticos, por el establecimiento del sistema electoral de representación proporcional en grandes circunscripciones, mediante listas cerradas y bloqueadas, y participación política a través de los partidos políticos, por su establecimiento expreso en la propia Constitución; se desarrolló en Venezuela entre 1945 y 1993. Así, en ese período el control del sistema democrático quedó en manos de los partidos políticos, asegurándose el monopolio de la representación democrática y de la participación política. La democracia se la debemos, sin duda, a los partidos políticos, pero éstos no sólo fueron responsables de lo bueno que ocurrió en el sistema institucional, sino también de lo malo. Por ello hemos dicho que los partidos también fueron responsables de la crisis institucional³⁶.

La democracia de partidos fue esencial para el desarrollo del sistema democrático y su mantenimiento a partir de 1958; sin embargo, el sistema hizo crisis, por lo que desde los años ochenta estuvo planteada su revisión, en el sentido de determinar si los partidos políticos debían seguir siendo el único mecanismo de representatividad y de participación, o si al contrario, la sociedad venezolana había avanzado lo suficiente, en la vía democrática, como para buscar otros medios de representación y otros mecanismos de participación. En la búsqueda de ello es que ha estado, sin duda, uno de los elementos de la reforma del Estado que se ha venido llevando a cabo. Sin embargo, era claro que por el monopolio que los partidos han tenido del sistema político y del poder, en definitiva, sólo ellos podían ser los actores de dichas reformas, renunciando al monopolio y transfiriendo poder a otras sociedades intermedias.

B. Partidos políticos y centralización estatal

Pero además de la partidocracia, otro de los pilares institucionales concebidos para lograr el mantenimiento del sistema democrático, como resultado de la decisión política unitaria contenida en el Pacto de Punto Fijo y en la Constitución, y además, como refuerzo de los propios partidos, fue el sistema de centralismo de Estado o de Estado centralizado, motivado, entre otros aspectos, por el temor al federalismo.

Por supuesto, además de responder a las exigencias del Proyecto Político concreto de 1958-1961, este sistema institucional de Estado centralizado fue el resultado de un largo proceso evolutivo de centralización en el cual, si se quiere, ganaron las fuerzas de inte-

36. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La Crisis de las Instituciones: Responsables y Salidas", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, UCV., N° 64, Caracas, 1985, pp. 129 a 155.

gración frente a las de disgregación en la estructuración política de la sociedad venezolana³⁷.

En todo caso, la estructura real del Estado, en 1958, era la centralista, por lo que para no caer en contradicciones estableciendo un real Estado Federal como un sistema democrático, teóricamente, lo exigía, había que regular una forma de Estado, que sin dejar de ser federal fuera centralista. Para lograr esta contradicción se reconoció que no había descentralización política en el sistema, y que lo federal era una cuestión de tradición histórica. Por ello, algunos pensaron en eliminar la Federación, y sustituirla por otra forma de descentralización. Sin embargo era evidente que si había una forma federal tradicional, como forma ideal de descentralización, lo lógico era aprovechar esa forma y darle contenido y no pensar en eliminarla para estructurar una forma nueva de descentralización política. Por otra parte, también resultaba evidente que mantener la federación sólo por razones históricas, sin contenido descentralizador, tampoco tenía sentido.

Frente a ello, y en base a estas dudas y realidades, la opción del Constituyente de 1961 fue el establecimiento de una contradicción institucional: una federación en un Estado centralista. Se siguió, así, una tradición contradictoria: el mantener la forma federal y el espíritu federalista que ha acompañado a toda la historia republicana, por una parte; y por la otra, el reaccionar contra la federación, como forma de disgregación, y consolidar un Estado centralizado que comenzó a establecerse desde comienzos de siglo como reacción frente a lo que fue el localismo, el caudillismo y los problemas que ello produjo con las guerras federales y todos los conflictos internos derivados de autonomía local, hasta principios de este siglo. Por ello se llegó a esa solución de compromiso contradictoria que está en el texto fundamental: "Estado Federal en los términos consagrados en la Constitución", es decir, una Federación centralizada.

Pero aparte de que esta haya sido la culminación de un proceso histórico evolutivo, sin duda la opción que los partidos políticos erigidos en Constituyentes en 1961 hicieron por un Estado Federal Centralizado, con tendencia, como desiderátum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigencia política del mantenimiento del sistema democrático, como base del Proyecto Político definido a raíz de la Revolución Democrática de 1958.

En efecto, así como se estableció un sistema de democracia de partidos como opción política para mantener el sistema democrático, así también se optó por una forma de Estado centralizado como la mejor garantía para mantener ese sistema democrático. Ciertamente, como ya hemos dicho, no hubiera sido fácil mantener este sistema en el momento naciente de la República democrática, si se hubiera dado mucha autonomía y libertad a las diversas co-

37. Véase lo expuesto en la Tercera Parte, Tomo I.

munidades político-territoriales de la República: los Estados y Municipios. Por tanto, la opción por el Estado centralizado con forma federal, aparte de ser producto de una evolución histórica, fue el producto de una voluntad del liderazgo político como instrumento para mantener el sistema democrático, considerando que la mejor forma de lograr ese objetivo era a través de un sistema de democracia de partidos que operara en un aparato estatal centralizado, controlable desde el centro.

Así, se estableció un esquema federal con competencias residuales en los Estados, pero, como hemos señalado, con una competencia nacional amplísima y ampliable cuando ello sea así por su índole o naturaleza, que permite centralizar materialmente todo. El esquema centralista que resultó, sin embargo, podía haberse mitigado al establecerse la posibilidad expresa de que el Poder Nacional podía descentralizar, lo cual no sucedió sino hasta 1989. Antes de esa fecha, y aún después; la práctica legislativa, administrativa y política de las últimas décadas lo que mostró fue una progresiva y constante centralización.

En todo caso, la Constitución reguló una forma de Estado centralizado con membrete federal, precisa y contradictoriamente como reacción frente al federalismo, y que se caracterizó por el fortalecimiento del Poder Nacional al definirse las competencias nacionales; por el debilitamiento de los Poderes estatales, por la inocuidad de los poderes residuales, y por la ausencia de recursos financieros de los Estados y su dependencia frente a los recursos fiscales que provienen del Poder Nacional. Por ello, junto con el proceso de nacionalización o centralización de competencias, y el consecuente vaciamiento de competencias de los Estados, paralelamente se desarrolló un proceso de minimización de competencias tributarias de los Estados, eliminándoseles, materialmente, todo poder tributario, y compensándoseles esta situación con el establecimiento de un sistema de retribución o de devolución nacional a los Estados de recursos financieros, que adquirió el nombre de "Situado Constitucional" que sin embargo, hasta 1989 se manejó exclusivamente desde el nivel central.

En todo caso, era evidente que este sistema centralizado que se desarrolló al amparo de la Constitución, como hemos dicho, tuvo una motivación política concreta, aparte de ser el resultado de un proceso evolutivo: consolidar el régimen democrático de partidos, minimizando el desarrollo de poderes políticos locales que en el naciente Estado pudieran conspirar contra el mantenimiento del sistema democrático. Posiblemente si se hubiera establecido una forma descentralizada de Estado en 1960, no se hubieran podido controlar las fuerzas centrífugas del proceso político, y hubiera sido más difícil consolidar el sistema democrático.

Sin embargo, implantada la democracia en Venezuela y transcurridos más de 30 años de democracia consolidada, el propio centralismo dio muestras de ineficiencia, de ahogamiento del propio proce-

so de desarrollo en el interior del país, y de evidente crisis institucional, que provocó las cíclicas exigencias de descentralización política que condujeron a las reformas políticas a partir de 1989.

C. Características del Estado de Partidos (1945 - 1993)

La evolución del sistema político venezolano en los 35 años de proceso democrático y en particular, la evolución en los últimos lustros (1974-1990), por la interacción del sistema electoral, el sistema de partidos y el centralismo estatal, lo confirman progresivamente como un sistema de Estado de Partidos, es decir, un Estado en el cual había una completa interacción y articulación entre el sistema jurídico-político (estatal) y el sistema socio-político (de partidos). Los partidos políticos llegaron así, a ser, a la vez, los únicos canales para el ejercicio de la democracia, y los órganos indispensables para la formación de la voluntad estatal, de manera que en la realidad era imposible que funcionara la organización jurídico-política (el Estado) sin la decisiva cooperación de los partidos políticos.

Esta concepción del Estado de Partidos, en Venezuela fue llevada hasta sus últimos límites de intensidad, particularmente en el período de gobierno constitucional 1984-89, durante el cual se produjo una casi plena sustitución de las decisiones de los órganos del Estado por las decisiones del máximo órgano ejecutivo del partido de Gobierno que era AD, de manera que el gobierno a veces apareció degradado a ser un mero aparato dependiente del poder de un centro extraño a la organización del Estado, cuyas decisiones, incluso, se legitimaban en un Congreso que no decidía por sí mismo.

En efecto, en nuestro sistema constitucional se establece el derecho de todos los ciudadanos a asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional (Art. 114). Se trata, aun cuando en forma indirecta, del reconocimiento constitucional de los partidos políticos y de su papel como órgano de mediación entre la masa genérica de la población votante y los órganos que ejercen el Poder Público.

La soberanía, ciertamente, como lo afirma el artículo 4 de la Constitución, reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público; pero el sistema electoral que actualiza el sufragio, estaba montado hasta 1993 sobre el principio de la representación proporcional, también de origen constitucional (Art. 113), lo que condujo, a definitiva, a estructurar *un sistema de representación democrática de los partidos políticos* los cuales, efectivamente, fueron los conductores de la vida política nacional. De allí el sistema de democracia pluralista de partidos que tuvimos como sustrato socio-político del *Estado de Partidos*, basada en relaciones competitivas de multipartidismo y pluralismo ideológico.

Esta democracia de partidos puede decirse que ha estado estructurada sobre las siguientes bases:

En *primer lugar*, en Venezuela, los partidos políticos, evidentemente mediatizan completamente la relación entre los representados-electores y las representantes-elegidos, de manera que fueron las vías de transformación de la voluntad imprecisa del pueblo en una voluntad política concreta, reuniendo a los electores en grupos capaces de acción política.

En esta forma, los partidos políticos fueron las únicas organizaciones capaces, realmente, de movilizar las masas para lograr su participación en el proceso democrático. Actuaron como canales ascendentes de las orientaciones y actitudes políticas generales de la población, las cuales las transformaron en programas concretos de acción política; y como instrumentos descendentes de generación de actividad política y demandas a ser requeridas por el pueblo. En este sentido, sin duda, puede decirse que estaban al servicio de los ciudadanos: les proporcionaban información, programas de acción política y ofertas de listas de candidatos, normalmente escogidos entre los dirigentes de los propios partidos; y pusieron a su disposición una capacidad y potencial organizativo para la ejecución de políticas que no proporcionan otras instituciones.

En *segundo lugar*, los partidos políticos monopolizaron la representatividad democrática, pues el sistema electoral estaba diseñado para lograr una representatividad de los partidos políticos, a cuyo efecto la propia Constitución, elaborada por los partidos políticos en los albores de la democracia, erigió el principio de la representación proporcional en el sistema básico de escrutinio. Esta representatividad de los partidos políticos, en la práctica, tuvo múltiples consecuencias: los partidos ejercieron el dominio del electorado, el cual no podía influir en la selección de los candidatos, lo que condujo a la percepción de que los votos de los electores, en definitiva, pertenecía a los partidos. Además, la elección a escogencia por los electores, no se ejerció sobre candidatos considerados individualmente, sino sobre las diversas listas presentadas por los partidos.

Así, progresivamente, los cargos de diputados perdieron su carácter representativo popular, convirtiéndose el proceso de selección interna de candidatos en los partidos, con cada vez más frecuencia, en un ejercicio del poder de las oligarquías y maquinarias partidistas, y la elección, en definitiva, en un plebiscito respecto de los partidos más que respecto de las individualidades que integraban las listas.

En *tercer lugar*, en cuanto a los electos o representantes, éstos, en definitiva, quedaron con una sujeción natural a los partidos en cuyas listas habían sido presentados. Tenían clara conciencia de que no habían sido elegidos por sus méritos individuales, sino por pertenecer a un partido o haber estado en sus listas, por lo que en la elección privó la opinión del partido sobre los criterios personales. La representación popular, por tanto, derivaba de la representación del partido, en el sentido de que se representaba al pueblo

sólo porque se representaba al partido. De allí que la lealtad al partido estuviera usualmente por encima de la lealtad al Estado.

En *cuarto lugar*, proviniendo los representantes electos de la voluntad de los partidos, las fracciones parlamentarias adquirieron una relevancia fundamental. Como los partidos eran los que en definitiva elegían los representantes, éstos, una vez electos, formaban parte de una fracción parlamentaria, la cual usualmente sustituyó la propia voluntad del representante, produciéndose como consecuencia un vaciamiento de las funciones del propio Congreso. Las decisiones de las Cámaras Legislativas, así, no eran realmente el resultado de la dialéctica parlamentaria ni de discusión alguna que se hiciera en las Cámaras o en sus Comisiones, sino de lo que dispusieran las fracciones parlamentarias, con lo cual en la casi totalidad de los casos, las decisiones del Congreso carecían de creatividad.

En *quinto lugar*, los partidos políticos venezolanos no escaparon al imperio de la famosa regla de la *naturaleza oligárquica* de su dirigencia, formulada por R. Michels a comienzos de siglo (1914), por lo que en todo el proceso político, son las cúpulas partidistas, sus élites tradicionales, las que controlan la estructura y funcionamiento de los partidos y las fracciones parlamentarias, y a través de ellos, el propio Estado.

En todo caso, si bien los partidos actualizaron la democracia de partidos, internamente, invariablemente, fueron poco democráticos. En ellos, no eran las bases las que decidían; eran las cúpulas de sus cuerpos directivos los que gobernaron, por lo que no se pudieron implementar, internamente en los partidos, los más elementales principios democráticos. Por tanto, la exigencia constitucional y legal de la organización democrática interna de los partidos, no pudo tener plena vigencia, rigiendo, al contrario, en general, el principio del centralismo democrático que en definitiva aseguró el predominio de las oligarquías partidistas enquistadas en sus cuerpos directivos.

Ahora bien, toda esta situación de la democracia de partidos produjo sus consecuencias directas en la configuración del *Estado de Partidos*, en el cual, los partidos políticos ocuparon los órganos políticos del Estado, de manera que la voluntad del Estado, en definitiva, fue la voluntad del partido de gobierno, sobre todo cuando tenía la mayoría parlamentaria. En esa forma, los órganos políticos del Estado quedaron trastocados en mecanismos de conversión de la voluntad de los partidos políticos en voluntad del Estado, de manera que con frecuencia, incluso, el Congreso no era el lugar donde se producían determinadas decisiones en materia legislativa o de control, sino el lugar donde simplemente se legitimaba a través de las fracciones parlamentarias, la decisión adoptada en los cuerpos directivos de los partidos políticos. Así mismo, progresivamente se pudo constatar (muestra de ello fue la experiencia de gobierno en el período 1984-1989), en relación al gobierno del Estado, que éste, en más de una ocasión, se convirtió en gobierno del

partido, adaptándose las decisiones políticas fundamentales respectivas, primero, en los organismos directivos del partido de gobierno, antes de ser legitimadas por el Presidente en la reunión del Consejo de Ministros. Así, en más de una ocasión, tanto el Congreso como el Presidente de la República actuaron como meros ejecutores de decisiones tomadas en los organismos directivos del partido de gobierno, situados fuera e independientemente de la estructura del Estado. Por ejemplo, al final del período legislativo en 1988, fue el caso de las leyes de crédito público para la industria estatal del aluminio: el Comité Ejecutivo Nacional del Partido de gobierno fue el que "interpeló" al Ministro-Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana, y luego de ello, fue el que decidió que el Presidente de la República convocaría a las Cámaras Legislativas a sesiones extraordinarias, y el que decidió que éstas sancionarían las leyes mencionadas. Todo ocurrió, en efecto, como lo resolvió el órgano directivo del partido de gobierno.

En todo caso, y este es un ejemplo, es claro que no había una dicotomía real y absoluta entre el Estado y los partidos: los cargos políticos del Estado en el Gobierno y en el Congreso, en general, eran ocupados por las élites de los propios partidos, por lo que las decisiones eran adoptadas en el partido por los mismos que luego las legitimaban e implementaban en los órganos políticos del Estado.

Esta realidad provocó consecuencias inmediatas en la propia estructura y funcionamiento del Estado. Por ejemplo, el principio fundamental de la separación orgánica de poderes, como garantía de libertad, resultó en el *Estado de Partidos* totalmente desdibujado. Así, el bicameralismo que, incluso, en la primera crisis de la democracia a principios de la década de los sesenta jugó un papel importante; a finales de los ochenta no servía para casi nada. En efecto, aun cuando la estructuración del Senado y Cámara de Diputados como cuerpos colegisladores fue concebida como un mecanismo de freno y contrapeso en la actividad legislativa, al tener una misma composición político-partidista (mayoría), aquella fórmula no significó nada, pues no podía cumplir con su papel. Así, el que un Proyecto de Ley pasase a la otra Cámara una vez aprobado en una, no pasaba de ser un mero rito que con frecuencia se soslayó, declarándose la materia de urgencia.

Más importante, en todo caso, fue el desdibujamiento del principio de la separación orgánica de poderes, tanto a nivel horizontal como vertical. En un *Estado de Partidos* como el que se consolidó en el país y particularmente al extremo del que existió en el período constitucional 1984-89, la separación entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, materialmente no existió. La independencia entre los órganos que ejercían las tres ramas del Poder Público, por supuesto, estaba formalmente establecida, pero la realidad fue otra, y con frecuencia vimos que más allá de la separación e independencia, lo que existió fue una dependencia común de los órganos del Estado respecto de un centro de decisión localizado en el cuerpo

directivo del partido de gobierno. Lo grave fue que no se limitó ese centro común, que era el cuerpo directivo o ejecutivo respectivo del partido de gobierno, a desdibujar la separación orgánica entre el Gobierno (Presidente de la República y Ministros) y las Cámaras Legislativas, sino que también incidió en el ámbito de la Judicatura³⁸.

En efecto, a raíz de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1970, con la creación del Consejo de la Judicatura, se abrió el camino para el control partidista de dicho cuerpo, y a través de él, para la designación partidaria de jueces o para la sanción a jueces por razones de partido. Así, la justicia se partidizó y hasta la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia correspondió directamente a las cúpulas partidistas a través de las fracciones parlamentarias. Incluso, los medios de comunicación social dieron cuenta, particularmente durante el periodo constitucional 1984-1989, de las decisiones del Comité Directivo o ejecutivo del partido de gobierno, sobre quién debía y quién no debía ocupar la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

En esta forma, el partido, así, más de una vez decidió qué debía decidir o no un juez, lo que implicó que no había contrapeso entre los poderes. En nuestro *Estado de Partidos*, por tanto, no se respetó un tradicional límite al mismo y es el que la dictadura de partido, no debe incidir en el ejercicio de las funciones judiciales. Al contrario, el propio partido que controló al Congreso y decidió por el Gobierno, también controló a los jueces cuando fue necesario, con lo que la separación de poderes se convirtió en un eufemismo.

Otro tanto sucedió en materia de distribución vertical del poder, de la cual derivan tres niveles autónomos de poder en el territorio: el nacional, el estatal y el municipal. Al menos en los dos primeros, la separación orgánica estuvo totalmente desdibujada: el Presidente de la República hasta 1989 nombraba a los Gobernadores, también por supuesto y en general, de entre personas vinculadas a la élite partidista (incluso, en el periodo constitucional 1984-1989, fueron designados Gobernadores quienes ejercían la Secretaría General del partido de gobierno en cada Estado), y los mismos habían sido tradicionalmente más agentes del Ejecutivo Nacional (del Presidente de la República) que Jefes de los Ejecutivos Estadales ya que los Estados, por el centralismo, pocas competencias tenían. Sin embargo, la sanción, en 1989, de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, sin duda, fue el primer correctivo (quizás inadvertido) de los excesos del *Estado de Partidos*, pues permitió la elección popular de los Gobernadores, escapando su designación al control directo de las cúpulas partidistas, y permitiendo, además, la liberación de las fuerzas políticas regionales y locales del control férreo que existía por parte de las cúpulas partidistas.

En todo caso, como se ha señalado, la efectiva implementación de esta reforma, exigía un gran esfuerzo de asignación de compe-

38. Véase lo expuesto en la Décima Parte, Tomo III.

tencias a los Estados (descentralización), para ser gobernados y administrados por los Gobernadores electos. Aquí estaba, sin duda, el inicio de un conflicto, producto del *Estado de Partidos*, pues Gobernadores electos con competencias propias significan pérdidas de áreas de poder de las cúpulas partidistas y del propio Estado centralizado desarrollado por la interacción del centralismo democrático de los partidos y del Estado. Por ello, la efectiva descentralización del poder hacia los Estados, sin duda ha sido la primera prueba de autolimitación que debió confrontar el *Estado de Partidos*.

Lo mismo ha de decirse respecto de los poderes locales, inconvenientemente manejados hasta 1989 por órganos colegiados, los Concejos Municipales, cuyos Presidentes, incluso, siempre habían sido designados desde Caracas por las respectivas cúpulas partidistas. La elección directa de Alcaldes, como órganos ejecutivos y de gobierno municipal prevista en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, también significó una prueba de fuerza frente al poder de los partidos en el manejo del Estado, y quizás, el comienzo de la admisión del establecimiento de algún límite a su actuación totalitaria.

Por último, el *Estado de Partidos* llegó al extremo ilimitado de su configuración con el apoderamiento de la Administración Pública y sus órganos por el partido de gobierno, en contra del principio esencial del Estado contemporáneo, que tiende a asegurar la neutralidad política de la Administración Pública y de sus funcionarios. Si el Estado Democrático y Social, conforme a la Constitución, es un Estado neutro, no comprometido, la Administración Pública y sus funcionarios deberían seguir la misma suerte: Esa es, además, la intención de la propia Constitución, en la cual se proclama que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política (Art. 122).

Hasta hace algunos años, en la década de los setenta, ciertamente, este límite todavía no había sido franqueado, y los funcionarios en este campo, aún actuaban con recato. Todo ello, sin embargo, fue olvidado y en los años ochenta ya no había límite: abiertamente el funcionario actuaba en interés partidista, con frecuencia realizaba retaliaciones o discriminaciones incluso contra particulares que no eran del partido, y la realización de propaganda política y electoral en las oficinas públicas no era considerada como una falta, sino al contrario, como un signo de lealtad. Así, por supuesto, no se pudo establecer una burocracia neutra e, incluso, la que venía estructurándose a partir de fines de los años sesenta se limitó, al convertirse, materialmente, a todos los cargos públicos en cargos de confianza, y por tanto, de libre nombramiento y remoción del jerarca. El cargo público, así, fue un premio a la lealtad al partido, y progresivamente la Administración Pública comenzó a identificarse con el partido de gobierno, sin que pudieran sentarse las bases para una burocracia profesionalizada que se pueda encargar de conducir, con permanencia, los órganos administrativos del Estado.

Otra área tradicional de inmunidad a la acción directa de los partidos en el Estado contemporáneo, es la institución militar, y hasta hace algunos años todavía en nuestro país, en este campo se actuaba con cierto recato. Lo cierto es que en la década de los ochenta y cada vez con más frecuencia, denuncias sobre injerencias políticas directas en los asuntos militares, comenzaron a salir abiertamente de la institución militar, incluso por boca de oficiales que pidieron la baja por tales motivos.

Por último, la simbiosis en extremo de la partidocracia y el Estado, con el desdibujamiento de la separación de poderes —no había frenos ni contrapesos reales— y la atenuación o casi eliminación de la autonomía de la Administración Pública y de los Tribunales, minimizó además la independencia que esos últimos deberían tener, y puso en crisis las bases mismas del Estado de Derecho, que deberían estar montadas sobre la legalidad y el respeto al Derecho.

En efecto, el Estado contemporáneo está concebido en la Constitución, básicamente, como un Estado sometido al Derecho en todas sus actuaciones, y por tanto, sometido al control de la legalidad por parte de los órganos judiciales. Sin embargo, cuando el mismo centro de poder partidista puede controlar, a la vez, las decisiones del Congreso del Ejecutivo y de los Tribunales, no hay forma efectiva de someter a control judicial real al Estado, y la dictadura del partido es total, porque lo inconstitucional o ilegal no encuentra remedio y a veces, como por arte de magia —la magia del partido— lo contrario a Derecho se convierte en excelsa legalidad.

5. EL REGIMEN LEGAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

A. Definición

El régimen legal de los partidos políticos en Venezuela, está establecido en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 15 de diciembre de 1964, la cual define los partidos políticos como aquellas "agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por "ellos"³⁹. Varios elementos se destacan de esta definición: en primer lugar la permanencia; para que una asociación con fines lícitos pueda considerarse como partido político ha de tener carácter permanente y estar constituido con ese mismo carácter. En segundo lugar, los fines lícitos de la asociación han de ser el participar, por medios lícitos, en la vida política del país, es decir, han de ser fines políticos. Es necesario destacar, por

39. Artículo 2º de la Ley de Partidos Políticos. Respecto a la naturaleza de los partidos políticos, véase el Dictamen de la Procuraduría General de la República, de fecha 15 de noviembre de 1962, publicado en los *Dictámenes de la Procuraduría General de la República*, 1962, Caracas, 1963, pp. 43 y 53.

otra parte, que es imprescindible la utilización de medios lícitos para la realización de los fines (Art. 70).

Veamos estos tres elementos de la definición legal⁴⁰.

a. *El carácter permanente*

En primer lugar, la ley exige el carácter permanente de la asociación política para que se la pueda considerar como partido político. Por tanto, las agrupaciones transitorias no se considerarán partidos políticos, ni podrán obtener la inscripción de funcionamiento. Esto produce, por otra parte, que cuando un partido político ha dejado de participar en las elecciones en dos períodos constitucionales sucesivos, la inscripción respectiva se cancelará por el Consejo Supremo Electoral⁴¹.

b. *Los fines políticos*

La Constitución en su artículo 114, consagra la garantía de asociación en partidos políticos con la finalidad de que éstos participen en la orientación de la política nacional, y la ley concreta esa finalidad al señalar que los partidos políticos deben "participar en la vida política del país"⁴².

Por tanto, la inscripción de los partidos políticos se cancelarán por el Consejo Supremo Electoral, cuando hayan dejado de participar en las elecciones, en dos períodos constitucionales sucesivos⁴³ pues, el legislador ha entendido que la forma de participar en la vida política del país y en la orientación de la política nacional⁴⁴, en un Estado como Venezuela cuyo gobierno "es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo" (Art. 3º de la Constitución), es la de participar en las elecciones por la orientación del sufragio⁴⁵, que además de ser un derecho político es una "función pública"⁴⁶.

Por otra parte, y por cuanto se trata de participar en la vida política del país, la ley ha establecido que los partidos políticos deben expresar en su acta constitutiva "que no suscribirán pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras"⁴⁷, pues, ello vendría a desnaturalizar la esencia de la República de Venezuela como Estado que "es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera"⁴⁸.

40. Sobre el tema, véase Allan R. Brewer-Carías, "Los partidos políticos en el derecho venezolano", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 51, Caracas, 1964; texto que seguimos en estas páginas.

41. Artículo 27, letra "c" de la Ley de Partidos Políticos.

42. Artículo 2º de la Ley de Partidos Políticos.

43. Artículo 27, letra "c" de la Ley de Partidos Políticos.

44. Artículo 2º de la Ley de Partidos Políticos. Artículo 115 de la Constitución.

45. Artículo 4º de la Constitución.

46. Artículo 110 de la Constitución.

47. Artículo 6º de la Ley de Partidos Políticos.

48. Artículo 1º de la Constitución.

Sin embargo, en el mismo artículo 6º de la Ley se establece, que “en ningún caso esta disposición implicará prohibición para que los partidos participen en reuniones políticas internacionales y suscriban declaraciones o acuerdos, siempre que no atenten contra la soberanía o la independencia de la nación o propicien el cambio por la violencia de las instituciones nacionales o el derrocamiento de las autoridades legítimamente constituidas”.

c. *Los medios lícitos: métodos democráticos*

La Ley en su artículo 2º establece que los partidos políticos, para perseguir sus fines políticos, deben utilizar medios lícitos, permitidos por el ordenamiento jurídico venezolano, y especialmente, entre los medios lícitos, los partidos políticos deben usar métodos democráticos⁴⁹.

Por tanto, los partidos políticos deberían establecer en la declaración de principios o en sus programas el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas Nacionales⁵⁰.

Como consecuencia de estos métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos para alcanzar sus propósitos, ellos deben garantizar asimismo en sus estatutos, “los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social⁵¹; y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación”⁵².

Por otra parte, y como consecuencia de los métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos, es obligación de los mismos el “no mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia”, tal como lo consagra el artículo 25, ordinal 3º de la Ley.

49. Artículo 114 de la Constitución. Sobre la utilización de métodos democráticos por parte de los partidos políticos, con el criterio de la Procuraduría General de la República en dictamen de 15 de noviembre de 1962, publicado en *Dictámenes de la Procuraduría General de la República* 1962, Caracas, 1963, pp. 41 y ss.

50. Artículo 4º de la Ley de Partidos. En este sentido y respecto a las Fuerzas Armadas, el artículo 132 de la Constitución señala que “forman una institución *apolítica* obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”.

51. Artículo 61 de la Constitución.

52. Artículo 5º de la Ley de Partidos Políticos.

B. La constitución de los partidos políticos

a. *El funcionamiento provisional*

Los grupos de *ciudadanos* que deseen constituir un partido político deberán participarlo a la autoridad civil del Distrito o Departamento con indicación de las oficinas locales que establecerán, en cuyos frentes y en forma visible para el público, colocarán un aviso o placa indicativa del nombre provisional con que actúan. Así lo establece el artículo 8º de la Ley.

En todo caso, serán clausurados los locales de asociaciones o grupos políticos que funcionen sin haber cumplido con los requisitos antes señalados.

La Ley, por otra parte, permite el funcionamiento provisional de asociaciones de *ciudadanos* que postulen candidatos durante los procesos electorales conforme al artículo de la Ley Orgánica del Sufragio, mientras dure el proceso electoral, y los autoriza en el mismo artículo 8º para que tengan y organicen locales y oficinas como los partidos políticos, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el funcionamiento provisional de los partidos políticos, visto anteriormente.

b. *La constitución definitiva*

a'. *Los dos tipos de partidos políticos*

A los fines de la regulación sobre la constitución definitiva de los partidos políticos, la vigente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece dos tipos de organizaciones: los partidos políticos nacionales y los partidos políticos regionales.

Analicemos separadamente su constitución:

b'. *Constitución de los partidos políticos regionales*

a". *La solicitud de inscripción*

Los partidos políticos regionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Supremo Electoral.

Las solicitudes de inscripción deben ir acompañadas de los siguientes documentos⁵³.

1. Nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5 por ciento de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva Entidad⁵⁴. La nómina especificará sus nombres y apellidos, edad, domicilio y Cédula de Identidad.

53. Artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos.

54. Es interesante destacar la disposición del artículo 1º del derogado Decreto N° 120 de 18 de abril de 1961, por la interpretación que la Corte Suprema de Justicia le había dado.

El artículo 1º del citado Decreto establecía, que podían funcionar en el territorio de la República partidos y organizaciones políticas integradas

Los integrantes del partido que aparezca en esta nómina deberán estar domiciliados en la respectiva entidad.

2. Manifestación de voluntad de los integrantes del partido de pertenecer a él ⁵⁵.

3. Tres ejemplares de su declaración de principios, de su acta constitutiva, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el expediente del Consejo Supremo Electoral, otro se enviará al Ministerio de Relaciones Interiores y el tercero será remitido a la Gobernación correspondiente.

4. Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.

5. Indicación de los supremos organismos del partido, personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

La solicitud de inscripción podrá ser tramitada por los interesados directamente ante el Consejo Supremo Electoral o por intermedio de la Gobernación de la respectiva entidad. En todo caso, los directivos del partido deberán autorizar con su firma todos los documentos requeridos para la constitución del partido enumerados anteriormente, de acuerdo con sus disposiciones estatutarias.

b". *La publicación y la impugnación de nombres*

El Consejo Supremo Electoral al recibir la solicitud de inscripción, deberá entregar constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República y en la *Gaceta* de la entidad correspondiente, dentro de los cinco (5) días siguientes.

Cuando la solicitud se haga a través de la Gobernación regional, la Secretaría de Gobierno cumplirá con la tramitación establecida y hará la publicación en la *Gaceta del Estado* en el mismo plazo antes señalado, remitiendo los recaudos al Consejo Supremo Electoral, con excepción de la nómina de militantes del partido. El Con-

por ciudadanos venezolanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y siempre que cumplan las formalidades que se establecían en el mismo.

Quienes aspiren a constituir partidos u organizaciones políticas, establecía el artículo 2º del mismo Decreto, debían presentar ante la primera autoridad civil de la jurisdicción correspondiente una solicitud por duplicado, anexa a la cual debían enviar los documentos siguientes:

1º Copia del Acta constitutiva de la organización, con la firma de *todos los asistentes a la reunión*; y 2º Un ejemplar del Programa y otro de los Estatutos que definieran las bases, finalidades y orientación del Partido o agrupación política.

La inteligencia de esta disposición había planteado dudas en cuanto al número de personas que debían firmar el Acta constitutiva del partido político.

Véase al efecto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia de 29 de abril de 1963, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Caracas, 1975, Tomo I, pp. 561 y ss.

55. Estos dos primeros requisitos no tienen que cumplirse, sin embargo, por "los grupos de ciudadanos que hubieren presentado planchas de candidatos en las últimas elecciones regionales o nacionales, según el caso, y hubieren obtenido el 3 por ciento de los votos emitidos..., pero deberán someterse a los demás requisitos para la constitución de partidos políticos".

sejo Supremo Electoral podrá designar delegados, al recibir la información de que se ha solicitado el registro de un partido regional, para que supervise o tome a su cargo la tramitación de los recaudos.

En la publicación de la solicitud a que se ha hecho referencia, se expresará el *derecho* de cualquier *ciudadano* para revisar, en la Secretaría de Gobierno de la respectiva entidad, la nómina de los integrantes del partido y para impugnar el uso indebido de algún nombre⁵⁶. A estos efectos cuando la solicitud de inscripción se ha hecho directamente ante el Consejo Supremo Electoral, éste remitirá a la Gobernación correspondiente la nómina de los integrantes del partido.

La impugnación de nombres la oirá, comprobará y certificará el Consejo Supremo Electoral a través de sus delegados o del Secretario de Gobierno, con la simple confrontación de su Cédula de Identidad⁵⁷.

c". La devolución de la solicitud

Una vez transcurridos treinta (30) días a contar de la fecha de la publicación, la Gobernación respectiva debe enviar al Consejo Supremo Electoral la nómina con las observaciones o impugnaciones que se le hubieren hecho.

El Consejo Supremo Electoral, si no se han cumplido todos los extremos legales, devolverá la solicitud, haciendo constar por escrito los reparos formulados, siempre que no se trate de una negativa de la inscripción. Los interesados, dentro de los diez días siguientes, podrán presentar los nuevos recaudos necesarios para formalizar la solicitud y el Consejo resolverá dentro de los diez días después de haber recibido respuesta a los reparos formulados. Así lo establece el artículo 12 de la Ley.

d". La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores

Tal como lo indica el artículo 14 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier par-

56. Se trata de la protección específica del nombre como uno de los derechos de la personalidad.

Es de destacar, por otra parte, que la Ley de Partidos Políticos no consagra otra forma de oposición a la inscripción de partidos regionales, salvo esta de la oposición, al uso de algún nombre. Al contrario, en la constitución de partidos políticos nacionales se admite la oposición a la inscripción de los mismos por cualquier motivo.

No se comprenden los motivos por los cuales se estableció este distinto régimen en materia de oposición a la inscripción de partidos políticos.

57. Los servicios de la Oficina Nacional de Identificación, creada por Ley Orgánica de Identificación, deben atender cualquier requerimiento que le sea hecho a los fines del cumplimiento de la disposición del artículo 12 de la Ley.

tido ante el Consejo Supremo Electoral, indicando las razones en que se fundamenta.

Si fueran rechazadas las objeciones por el Consejo Supremo Electoral, el Ejecutivo Nacional, por órgano de la Procuraduría General de la República, podrá recurrir contra ese acto por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá en la forma y dentro de los lapsos establecidos para la negativa de inscripción, que veremos más adelante.

e". *La inscripción*

Si los interesados han cumplido con todos los requisitos legales, y no ha habido objeción del Ejecutivo Nacional o si la habido ha sido rechazada definitivamente, el Consejo Supremo Electoral, dentro de los quince días siguientes al recibo de la solicitud y sus recaudos, luego de transcurridos los treinta días siguientes a las publicaciones, procederá a inscribir al partido en su registro.

Hecha la inscripción del partido, el Consejo Supremo Electoral debe comunicar su decisión a los interesados y publicarla en la *Gaceta Oficial* de la República y en la Gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes⁵⁸.

Conforme lo establece el artículo 21 de la Ley, desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en todo el territorio de la entidad regional respectiva.

f". *La negativa de inscripción*

La decisión del Consejo Supremo Electoral puede ser también denegatoria de la solicitud y, por tanto, de negativa de la inscripción solicitada. Cuando así sea, esta decisión también debe ser notificada a los interesados y publicada en la *Gaceta Oficial* de la República y en la Gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes. En todo caso, en la decisión de negativa de la inscripción, se expresarán las razones que para ello tuvo el Consejo Supremo Electoral⁵⁹, es decir, debe tratarse de un acto administrativo motivado⁶⁰.

De este acto administrativo decisorio de negativa de inscripción, se podrá recurrir dentro de los quince días siguientes a la publicación en la *Gaceta Oficial*, por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte deberá decidir en la decimaquinta (15) audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo, tanto el Consejo Supremo Electoral como los interesados, promover y evacuar los ale-

58. Artículo 12 y 13 de la Ley de Partidos Políticos.

59. Artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos.

60. Sobre la motivación de los actos administrativos, véase el artículo 9º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

gatos y pruebas que estimen procedentes, dentro de las diez (10) primeras audiencias de aquel lapso.

Cuando la decisión de la Corte sea revocatoria de la del Consejo Supremo Electoral, éste debe proceder a inscribir al partido dentro de los tres días siguientes a la decisión de la Corte ⁶¹.

c'. Constitución de los partidos políticos nacionales

a". La solicitud de inscripción

Los partidos políticos nacionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Supremo Electoral.

Las solicitudes de inscripción deberán ir acompañadas de los siguientes documentos: ⁶²

1. Dos ejemplares de su acta constitutiva, de su declaración de principios, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el respectivo expediente del Consejo Supremo Electoral y el otro será remitido al Ministerio de Relaciones Interiores.

Cuando se trate de partidos políticos regionales que hubieren acordado su fusión para constituir una organización nacional, así se expresará en la respectiva Acta Constitutiva, acompañándose copia fehaciente del voluntario consentimiento expresado por cada una de las organizaciones regionales, de acuerdo con sus Estatutos, para convertirse en Partido Nacional ⁶³.

2. Debe acompañarse además, constancia auténtica de que el partido ha sido constituido por lo menos en doce (12) de las entidades regionales, conforme a las normas y procedimientos a que se ha hecho referencia anteriormente. En este sentido, y a los efectos de la solicitud de inscripción *regional* conforme al artículo 10 de la Ley, el partido en trámite de organización nacional, podrá presentar los referidos recaudos ahí solicitados al partido nacional, agregando las correspondientes disposiciones transitorias para su actuación regional mientras se cumplen aquellos trámites ⁶⁴.

3. En tercer lugar, debe presentarse con la solicitud, la descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.

4. Por último debe acompañarse la indicación de los organismos nacionales de dirección, las personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

Los Directores del partido deben autorizar con su firma las actuaciones precedentes, de acuerdo con las disposiciones estatutarias respectivas.

61. Artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos.

62. Artículo 16 de la Ley de Partidos Políticos.

63. Artículo 17 de la Ley de Partidos Políticos.

64. Artículo 11 de la Ley de Partidos Políticos.

b". *La publicación y la oposición*

El Consejo Supremo Electoral, al recibir la solicitud de inscripción entregará constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial*, dentro de los cinco días siguientes. En dicha publicación se expresará el derecho de cualquier *ciudadano* a impugnar la solicitud de inscripción.

Los ciudadanos tendrán treinta días, contados a partir de la publicación de la solicitud para oponerse a la inscripción del partido, y tendrán, si así lo hacen, veinte días para presentar las pruebas y alegatos que consideren pertinentes. El Consejo Supremo Electoral debe decidir dentro de los diez días siguientes.

En todo caso, de la decisión del Consejo Supremo Electoral, los que hubiesen hecho oposición o los promotores del partido, podrán recurrir por ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la decisión. La Corte deberá decidir en la decimaquinta audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo el Consejo Supremo Electoral, como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedentes dentro de las diez primeras audiencias de aquel plazo⁶⁵.

c". *La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores*

Al igual de lo que regula la ley respecto a los partidos regionales, el artículo 20 de la misma establece que el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido nacional ante el Consejo Supremo Electoral, indicando las razones en que se fundamente de acuerdo con lo prescrito en la ley. Si las objeciones fueren rechazadas, el Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, podrá recurrir por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la forma y dentro de los lapsos que analizamos anteriormente⁶⁶.

d". *La inscripción*

Transcurridos treinta días a contar de la fecha de la publicación de la solicitud de inscripción del partido político nacional, si no se hubiere formulado oposición razonada ni objeción por parte del Ministerio de Relaciones Interiores y si el Consejo Supremo Electoral considerare que han sido llenados los requisitos legales, procederá a inscribir al partido en su registro dentro de los cinco días siguientes al vencimiento de aquel plazo⁶⁷.

Una vez hecha la inscripción del partido, el Consejo Supremo Electoral debe proceder a comunicarla a los interesados y a publi-

65. Artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos.

66. Artículos 18 y 20 de la Ley de Partidos Políticos.

67. Artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos.

carla en la *Gaceta Oficial* dentro del lapso de cinco días⁶⁸. Desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político nacional adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en toda la República.

e". *La negativa de inscripción*

Sin embargo, también la decisión del Consejo Supremo Electoral puede ser en sentido negativo cuando considere que no se han cumplido los requisitos legales de inscripción. La decisión denegatoria de la solicitud debe también publicarse en la *Gaceta Oficial* y comunicarse a los interesados. De acuerdo al artículo 19 de la Ley, el Consejo Supremo Electoral debe expresar las razones que tuvo para negar la inscripción. Se trata de la necesaria motivación del acto administrativo denegatorio.

Contrariamente a lo estipulado expresamente en materia de negativa de inscripción de partidos políticos regionales⁶⁹, la ley no reguló en forma expresa la impugnación por ante la Corte Suprema de Justicia del acto administrativo denegatorio de inscripción de partidos políticos nacionales. Sin embargo, consideremos que el artículo 15 de la Ley ya analizado, es perfectamente aplicable por vía analógica, a los partidos políticos nacionales.

c. *La constitución de seccionales regionales*

En caso de partidos políticos nacionales la ley regula expresamente la constitución de seccionales regionales. En efecto, la ley vigente somete la constitución de seccionales regionales, en las entidades donde no se hubiera constituido con anterioridad a su inscripción en el registro del Consejo Supremo Electoral, al cumplimiento de lo establecido en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 10 de la misma, referido a la constitución de partidos políticos regionales, que ya hemos analizado.

En todo caso, la representación de las seccionales, mientras quedan definitivamente constituidas, corresponde a las autoridades partidistas nacionales.

C. *Las obligaciones de los partidos políticos*

a. *Obligaciones generales*

Además de las obligaciones derivadas de la propia naturaleza y definición legal de los partidos políticos antes analizadas, el artículo 25 de la Ley establece que son obligaciones de los mismos las siguientes:

1. Adecuar su conducta a la declaración de principios, acta constitutiva, programa de acción política y estatutos debidamente registrados.

68. Artículo 19 de la Ley de Partidos Políticos.

69. Artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos.

2. Enviar copia al organismo electoral correspondiente de las modificaciones introducidas en los documentos mencionados anteriormente.

3. No mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia.

4. No aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas; de cualquier servicio o de bienes de propiedad del Estado, de Estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras ⁷⁰.

5. Llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido.

Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deberán ser conservados durante cinco (5) años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos.

6. Deben asimismo participar por escrito al Consejo Supremo Electoral, en cada oportunidad, los nombres de las personas que integren los supremos órganos directivos del partido y los cargos que dentro de ellos desempeñen. En los Estados y en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, esta participación deberá hacerse ante la Gobernación respectiva, la cual remitirá copia al Consejo Supremo Electoral.

b. *La denominación*

Por otra parte, los partidos políticos deben adoptar una denominación distinta de la de otros partidos políticos debidamente registrados. Dicha denominación no podrá incluir nombres de personas ni de iglesias, ni ser contraria a la igualdad social y jurídica, ni expresiva de antagonismo hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria o con emblemas religiosos ⁷¹.

Además, los partidos políticos deberán dar cuenta al Consejo Supremo Electoral, dentro de los 10 días siguientes, de toda deter-

70. Ello con el fin de evitar en todo momento que los partidos políticos suscriban pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras como lo prohíbe el artículo 6º de la Ley de Partidos Políticos.

71. A los efectos de esta disposición, las Directivas nacionales de las organizaciones políticas deberán presentar ante el Consejo Supremo Electoral y las Directivas Regionales por ante el Gobernador del Estado, un libro diario, un mayor y un libro de inventario, los cuales deberán ser encuadernados y foliados. La autoridad electoral o el Secretario de Gobierno regional, según el caso, dejará constancia de los folios que éste tuviere, en el primer folio de cada libro, fechada y firmada; y en los siguientes folios hará estampar el sello de su oficina y devolverá los libros a los interesados en un término no mayor de diez días.

minación que cambie la denominación del partido, que por otra parte sólo podrá hacerse conforme a las reglas antes enunciadas ⁷².

c. *La renovación de la nómina*

Además de las obligaciones anteriormente analizadas, los partidos políticos nacionales deben renovar, en el curso del año en que comience cada período constitucional, su nómina de inscritos en el porcentaje del cinco por ciento (0,5%) en la forma señalada para la constitución de los partidos regionales anteriormente analizada. Sin embargo, los partidos que hubieran obtenido en las elecciones nacionales correspondientes, el uno por ciento (1%) de los votos emitidos sólo tendrán que presentar una constancia de la votación que obtuvieron, debidamente certificada, por el respectivo organismo electoral. Esta regla se aplica asimismo a los partidos políticos regionales ⁷³.

D. *La extinción de los partidos políticos*

a. *La cancelación del registro de los partidos políticos*

a'. *Causales*

Diversas causales de cancelación del registro de los partidos políticos establece la Ley en su artículo 27.

Ellas son:

1. Por solicitud del propio partido, conforme a sus estatutos.
2. Como consecuencia de su incorporación a otro partido o de su fusión con éste.
3. Cuando haya dejado de participar en las elecciones, en dos períodos constitucionales sucesivos.
4. Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la ley, o ha dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviese ajustada a las normas legales. En esta causal puede incluirse el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos antes vistas.

b'. *Procedimiento*

En caso de producirse alguna de las causales de cancelación del registro de un partido político el Consejo Supremo Electoral podrá hacerlo, actuando de oficio o a petición del Ministerio de Relaciones Interiores, del Ministerio Público o de otro partido ⁷⁴.

72. Artículo 7º de la Ley de Partidos Políticos.

73. Artículo 26 de la Ley de Partidos Políticos.

74. Artículo 27 de la Ley de Partidos Políticos.

75. Lo que constituye la necesaria garantía del procedimiento administrativo configurada por la audiencia del interesado regulada en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En todo caso ninguna revocatoria podrá acordarla el Consejo Supremo Electoral sin la previa citación del partido afectado⁷⁵ en las personas que ejerzan su representación de conformidad con sus estatutos, quienes podrán oponerse a la cancelación, promoviendo y evacuando las pruebas conducentes y exponiendo por escrito los alegatos que estimen procedentes.

Establece el artículo 27 de la ley que todo ese procedimiento debe cumplirse dentro del término de treinta días computados a partir de la citación del partido afectado. Si transcurre este término sin que haya habido oposición quedará definitivamente cancelado el registro y se publicará la decisión en la *Gaceta Oficial*.

Si, por el contrario, hubiere habido oposición de la decisión recaída podrá recurrirse ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la forma que se indicó al examinar la negativa de inscripción, y en tanto no recaiga sentencia definitivamente firme el partido podrá continuar sus actividades ordinarias.

En todo caso, el Consejo Supremo Electoral debe publicar en la *Gaceta Oficial* y en los demás órganos de publicidad que crea necesarios el respectivo asiento de cancelación del partido, excepto cuando lo fuera por sentencia de la Corte Suprema de Justicia⁷⁶, en cuyo caso ésta cuidará de su aplicación⁷⁷.

b. *La disolución de los partidos políticos*

La Ley de Partidos Políticos no sólo regula la cancelación del registro como medio de extinción de los partidos, sino que prevé la disolución de los mismos.

En efecto, la disolución está prevista respecto a los partidos políticos que de manera sistemática propugnen o desarrollen actividades contra el orden constitucional.

En estos casos corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a instancia del Poder Ejecutivo Nacional, conocer y decidir sobre la disolución del partido de referencia⁷⁸.

76. Artículo 28 de la Ley de Partidos Políticos.

77. Artículo 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

78. Artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos. Si se tiene en cuenta la disposición que consagra la cancelación de los partidos políticos que se ha analizado y que consagra como casual de cancelación el hecho de que la actuación del partido político "no estuviese ajustada a las normas legales", no se comprende la razón de ser esta norma del artículo 29 de la Ley, ya que las actividades que de manera sistemática tiendan contra el orden constitucional, constituyen actividades "no ajustadas a las normas legales" y, por tanto, los partidos que las desarrollen, quedan sujetos a cancelación.

Esta disposición parece estar destinada, sin embargo, a la "institucionalización" de un procedimiento utilizado por el Ejecutivo Nacional para lograr la "inhabilitación" de partidos políticos por parte de la Corte Suprema de Justicia. El caso concreto fue decidido por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 3 de octubre de 1963, en G. O. N° 27.262 de 3-10-63.

E. La propaganda política

a. *El derecho*

El artículo 30 de la Ley indica que las asociaciones políticas tienen el derecho de hacer propaganda por cualquier medio de difusión del pensamiento oral o escrito, con las limitaciones establecidas por la Constitución y las leyes.

Se trata de la concreción del derecho de expresar el pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa, que consagra el artículo 66 de la Constitución.

Este derecho sin embargo, está limitado.

b. *La limitación*

En primer lugar, no se permiten las publicaciones políticas anónimas, ni las que atenten contra la dignidad humana y ofendan la moral pública, ni las que tengan por objeto promover la desobediencia de las leyes, sin que pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales⁷⁹. Asimismo tampoco se permite la propaganda de guerra hecha por los partidos políticos⁸⁰.

La ley exige que toda publicación de carácter político lleve el pie de imprenta correspondiente con el fin de establecer las responsabilidades a que haya lugar.

El mismo artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos autoriza, por otra parte, a las autoridades policiales para recoger toda propaganda o publicaciones hechas en contra de las limitaciones antes expuestas esto sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir sus autores⁸¹.

Por otra parte, la Ley de Partidos Políticos limita asimismo el ejercicio de este derecho en cuanto a los medios de difusión a utilizarse. En este sentido establece que las publicaciones, radioemisoras, televisoras y demás medios *oficiales* de cultura y difusión, no podrán ser utilizados por ningún partido político para su propaganda⁸². Y ello en cierta forma, porque los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna⁸³.

79. Así se especifica en el artículo 66 de la Constitución, en el artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos y en el artículo 156 de la Ley Orgánica del Sufragio.

80. Artículo 66 de la Constitución y artículo 25, ordinal 3º de la Ley de Partidos Políticos.

81. En todo caso, los directores de imprentas, periódicos, radioemisoras, salas de cine y cualesquiera otras empresas u organizaciones de publicación no serán responsables por la propaganda política que se efectúe bajo la responsabilidad de los partidos, con excepción de aquellas propagandas que anuncien reuniones públicas o manifestaciones para las cuales la autoridad civil anuncie públicamente que no se han sometido a los requisitos de la Ley de Partidos Políticos, tal como lo establece el artículo 44 de dicha Ley. En igual sentido está previsto el artículo 126 de la Ley Electoral.

82. Artículo 35 de la Ley de Partidos Políticos, y artículo 131 de la Ley.

83. Artículo 122 de la Constitución.

Asimismo, y en cuanto a los medios de difusión a utilizarse, la ley señala que la propaganda política mediante altavoces instalados en vehículos o transportados por cualquier otro medio podrá hacerse previa *participación* a la autoridad civil correspondiente, a los fines de invitar a la ciudadanía a reuniones públicas o a manifestaciones ⁸⁴.

Por otra parte, la fijación de carteles, dibujos y otros materiales de propaganda política podrá hacerse en edificios o casas particulares *previa autorización de los ocupantes*. No se permite en edificios o monumentos públicos, ni en templos ⁸⁵.

Además, la ley prohíbe el uso de los símbolos de la patria y de los retratos o imágenes de los Próceres de nuestra Independencia en la propaganda de los partidos ⁸⁶.

A los infractores de las anteriores prohibiciones les será aplicada la sanción de arresto de uno a quince días, sin perjuicio de las acciones a que dichos actos pudieren dar lugar ⁸⁷.

6. EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Durante el proceso de consolidación del Estado de Partidos, puede decirse que se configuró un sistema de financiamiento mixto de los partidos políticos en Venezuela, a la vez público y privado, y que se manifiesta tanto en forma directa como indirecta o informal ⁸⁸. Algunas regulaciones legales y reglamentarias se han dictado motivadas por elementos circunstanciales pero aún no existe un cuerpo normativo que regule las diversas formas de financiamiento con vista a preservar los principios constitucionales que deben guiar la actuación de los partidos. Y un dato es evidente en los últimos años: el altísimo costo de las campañas electorales por el cre-

84. Artículo 31 de la Ley de Partidos Políticos.

Queda a salvo, sin embargo, la propaganda política durante los procesos electorales. En este sentido, el artículo 158 de la Ley Orgánica del Sufragio dispone, que "la propaganda mediante altavoces desde vehículos en marcha, por las calles o vías de tránsito podrá efectuarse dentro de las oportunidades que en términos de igualdad para todos los participantes en el proceso, electoral fijará el Consejo Supremo Electoral, y deberá limitarse a excitar a los ciudadanos al cumplimiento de su deber electoral, a la lectura de las listas y de los puntos básicos de su programa; a la invitación a asistir a actos de propaganda electoral o a cualquier otro anuncio semejante".

85. Artículo 32 de la Ley de Partidos Políticos y 159. de la Ley Orgánica del Sufragio.

86. Artículo 32 de la Ley de Partidos Políticos; artículo 20 de la Ley de Bandera, Escudo e Himnos Nacionales y artículo 160 de la Ley Orgánica del Sufragio.

87. Artículo 33 de la Ley de Partidos Políticos. Conforme al artículo 48 de la misma Ley, las sanciones serán impuestas por los jueces del Municipio, Distrito o Departamento que ejerzan jurisdicción en el lugar donde el hecho fuere cometido.

88. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela, en *Financiamiento y democratización interna de partidos políticos. Memoria IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, 1991, pp. 121 a 139.

ciente uso de los medios audiovisuales de comunicación, ha exigido mayores gastos por parte de partidos y candidatos, para cuya cobertura han debido obtener por todos los medios posibles altísimas cantidades de dinero, lo que ha venido poniendo en peligro el propio rol de los partidos en el régimen democrático.

De allí la preocupación que se acrecienta por el problema del financiamiento de los partidos políticos en el país.

Hay que convenir, ante todo, en que el tema es fundamental para el funcionamiento del régimen democrático, no sólo porque los partidos políticos son los instrumentos por excelencia para el mantenimiento y desarrollo del sistema democrático (a pesar de que a veces su participación ha sido exagerada, mediatizando en extremo la representatividad y participación políticas), al punto de que la Constitución les asigna el rol de orientar la vida política nacional (Art. 114), sino porque el financiamiento de los partidos políticos interesa a la propia democracia, a los efectos de impedir que pueda conducir a la distorsión de los principios que deben regir su actuación en una democracia, y que la Constitución resume al remitir a la ley para que asegure el carácter democrático de los partidos y garantice su igualdad ante la ley (Art. 114).

De este postulado pueden derivarse los tres principios fundamentales que deben informar la actuación de los partidos políticos y que pueden verse afectados o distorsionados por el sistema de financiamiento que se adopte para asegurar su funcionamiento. Estos principios son: el principio democrático, el principio de la independencia y el principio de la igualdad.

El principio democrático de los partidos políticos deriva del postulado constitucional de su papel como instrumentos de orientación de la vida política nacional. Esto significa que los partidos deben ser instrumentos para la participación política de los ciudadanos y deben servir para canalizar la representatividad política. Es decir, son mecanismos para propiciar la participación política de los individuos en la conducción de los asuntos nacionales, y a la vez, son instrumentos para hacer efectiva la democracia representativa. Para cumplir con tales objetivos los partidos políticos deben ser instrumentos de información y orientación a los ciudadanos para que éstos conozcan las diversas opciones y alternativas planteadas para la orientación de la vida política nacional, y puedan optar libremente por alguna de ellas. Sin duda, tanto el financiamiento como la ausencia de financiamiento de los partidos políticos pueden conducir a afectar el derecho de los ciudadanos y electores a estar informados realmente de las opciones políticas y de las alternativas de gobierno.

El segundo principio que debe guiar el funcionamiento de los partidos políticos es el principio de la independencia de los mismos. Si los partidos deben ser los agentes del pluralismo democrático, en el campo de su actuación deben ser independientes de agentes externos de manera que se impida, por ejemplo, que el poder econó-

mico sindical o religioso controle a los partidos, y corrompa o compre al poder político. El tema del financiamiento de los partidos políticos, tanto público como privado, por grupos económicos, religiosos o sindicales es aquí particularmente importante pues puede condicionar totalmente la conducta de los mismos.

El tercer principio que ha de orientar la actuación de los partidos políticos es el principio de la igualdad, que es de la esencia de la democracia pluralista, en el sentido de que en el juego político debe siempre asegurarse la igualdad de oportunidades de los participantes en la conducción de la vida política. Esto implica que como principio, el financiamiento de los partidos políticos no debe afectar la justa competencia entre los partidos. Sin embargo, es evidente que por la importancia en los procesos políticos que hoy tiene el uso de los medios de comunicación, el altísimo costo que ello implica ha provocado que en la vida de los partidos, y sobre todo en las campañas electorales, más importante es el dinero que el trabajo de los militantes, hasta el punto de que si bien el dinero no es condición suficiente para ganar, sí es una condición necesaria, pues su ausencia puede significar un veto al candidato que carezca de recursos. El financiamiento de los partidos políticos, por tanto, puede afectar la igualdad pues en definitiva puede conducir a que el candidato no lo elige el electorado sino quienes le han financiado su campaña.

De allí la importancia del tema del financiamiento de los partidos políticos, pues dependiendo del sistema que se utilice, totalmente privado o totalmente público o mixto, la distorsión de los principios antes mencionados puede ser mayor o menor.

Con base en las anteriores consideraciones, a continuación analizaremos esquemáticamente el régimen de financiamiento de los partidos políticos que se ha venido estableciendo en Venezuela, como régimen de carácter mixto, y el cual si bien tiene su base en la Constitución y ha sido consagrado en leyes especiales, no está exento de problemas que existen en nuestros sistemas democráticos de América Latina. Analizaremos, por tanto separadamente, el régimen del financiamiento privado de los partidos políticos y el financiamiento público de los mismos, concluyendo con el análisis de las propuestas de reforma y control que actualmente se están discutiendo en el país.

A. El financiamiento privado de los partidos políticos

En cuanto al financiamiento privado de los partidos políticos, las regulaciones sobre el mismo se encuentran en la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas de 1964, la cual sólo se refiere muy limitadamente al financiamiento de los partidos políticos, pero no regula en forma alguna el financiamiento de candidatos, lo cual evidentemente es una carencia relevante, pues en la actualidad y posiblemente al contrario, quizás lo que más

se necesite sean normas para regular el financiamiento de los candidatos.

a. *Las limitaciones legales*

a'. *Financiamiento externo*

En la Ley de Partidos Políticos en realidad lo que se establece es un principio de limitación legal, muy general, en el sentido de que el artículo 25 obliga a los partidos políticos a no aceptar donaciones o subsidios de empresas extranjeras o con casa matriz en el extranjero.

b'. *Financiamiento de empresas concesionarias*

La misma norma obliga a los partidos políticos a no aceptar donaciones o subsidios de empresas concesionarias de servicios públicos, de obras públicas, o de bienes públicos. En otras palabras, a las empresas con vínculos de concesión con el Estado, les está vedado dar donaciones y subsidio a los partidos.

c'. *Financiamiento anónimo*

La Ley Orgánica del Sufragio establece en su artículo 189 que:

“Los partidos políticos, grupos de electores y los candidatos no podrán recibir contribuciones anónimas. Cuando algún contribuyente ponga como condición que su nombre no se publique, la contribución podrá aceptarse pero los partidos políticos, grupos de electores y los candidatos conservarán la documentación necesaria para comprobar el origen de la misma”.

b. *Fuentes de financiamiento privado*

a'. *Las cotizaciones de los militantes*

En cuanto a las cotizaciones de los militantes, éstas revisten modalidades diversas: cotizaciones personales directamente a los partidos políticos, o cotizaciones a sociedades o asociaciones civiles que los partidos políticos constituyen como mecanismo de financiamiento, lo que se utiliza con mucha frecuencia en Venezuela.

En todo caso, dentro de este esquema de las cotizaciones de los militantes, la parte más importante en cuanto a financiamiento, y así lo han manifestado los propios partidos políticos, es la cotización proveniente de los militantes o funcionarios públicos.

En algunos casos, las cotizaciones pueden considerarse obligatorias, como sucede respecto a los representantes electos a cuerpos representativos (Senadores, Diputados al Congreso y a las Asambleas, y los Concejales militantes de un partido político), quienes se encuentran de hecho obligados a aportar parte de su sueldo al financiamiento del partido. En informaciones de prensa suministradas

por los responsables de las finanzas de los principales partidos en Venezuela⁸⁹ se destaca este financiamiento, a través de los miembros de las fracciones parlamentarias, como una de las fuentes importantes de obtención de recursos permanentes para los partidos.

Otra fuente de financiamiento de los partidos, por la vía de cotizaciones de funcionarios militantes de los partidos, proviene de aquellos que trabajan en organismos públicos, en algunos casos con mayor obligación que en otros. Sin embargo, cuando el nombramiento del funcionario depende de una condición política, la obligación de cotizar al partido aparece como una especie de retribución por el ejercicio del cargo o el nombramiento que se ha hecho de determinado funcionario.

b'. *Los aportes privados*

La segunda fuente de financiamiento privado de los partidos está compuesta por los aportes privados que reciben tanto los partidos como los candidatos, de grupos económicos, incluso de grupos de presión, como los medios de comunicación. Y hay que insistir en la distinción de financiamiento tanto a los partidos como instituciones, como a los candidatos individualmente considerados, porque responden a motivaciones distintas y van usándose cada vez más en forma diferenciada, pues a veces el financiamiento privado de empresas o de particulares se concentra sólo en el candidato, y no necesariamente se destina al partido.

Este financiamiento proveniente de los grupos económicos, de los grupos sindicales y, en general, de los grupos de presión, como la prensa o medios audiovisuales, puede consistir tanto en dinero en efectivo como en especie. Por ejemplo, en general los candidatos presidenciales en Venezuela, durante las campañas electorales, en una forma u otra tienen a su disposición un avión privado para circular por todo el país, única manera, por lo demás, en los tiempos modernos, de hacer una campaña. Esos aviones son, sin duda, aportes en especie los candidatos, pues en ese caso no hay desembolso alguno de dinero.

En todo caso, en la legislación vigente no hay límites respecto al aporte privado a los partidos políticos (salvo el indicado proveniente de las empresas privadas o concesionarias extranjeras), y su desarrollo, sin duda, ha implicado consecuencias negativas que resultan en la distorsión de los principios de igualdad y de independencia de los partidos, derivadas de las siguientes manifestaciones. En efecto, es muy común la inclusión de representantes de estos financistas privados en las listas de candidatos a representantes en las Cámaras Legislativas, por lo que, por ejemplo, cada uno de los grandes partidos tiene un Diputado o Senador que es miembro de los grupos que controlan los grandes diarios del país o de las plantas televisoras, es decir, cada uno de los grandes medios de comu-

89. *El Nacional*, Caracas, 3-9-90, p. D-4.

nicación ha elegido su Diputado en las listas del partido que recibió su apoyo. Este mismo esquema lo hemos visto repetirse a lo largo de los 30 años del ejercicio democrático respecto a Diputados vinculados a grupos económicos o sindicales.

Por supuesto, los apoyos financieros privados a un candidato pueden implicar la inclusión de determinadas personas en cargos gubernamentales o en el ejercicio de determinados controles respecto de la propias políticas gubernamentales.

Todo esto ha venido afectando, en buena parte, el principio de la independencia de los partidos políticos. En todo caso, la ausencia de límites legales respecto del monto o proveniencia de estos aportes (salvo los extranjeros) origina problemas en los casos de proveniencia ilícita, por lo que hay que destacar el grave problema que en los últimos años está provocando el narcotráfico en América Latina y su financiamiento ilícito a candidatos y partidos en América Latina. De ahí las exigencias de que la legislación establezca montos máximos a los aportes privados, con la debida publicidad de los mismos.

Por otra parte, el problema del financiamiento privado a los partidos no sólo ha comenzado a influir en las campañas para elecciones nacionales sino en las campañas para elecciones internas de los partidos, y para el control del aparato partidista o para la elección de los candidatos de los partidos, que a veces generan un movimiento de recursos económicos mucho mayores que los que se utilizan en las propias campañas electorales. Esto ha venido produciendo consecuencias negativas en cuanto a la propia independencia de las propias tendencias internas de los partidos.

c'. Préstamos bancarios

Además de las dos fórmulas anteriores de financiamiento privado, la tercera muy común en nuestro país es el recurso del préstamo: los partidos y los militantes se endeudan con gran frecuencia, con instituciones bancarias, muchas veces en montos que luego son irrecuperables por éstos.

d'. Aportes de instituciones políticas extranjeras vinculadas a los partidos

A pesar de la prohibición que trae la Ley de Partidos Políticos, sin embargo, es frecuente la figura del financiamiento de los mismos, por aportes recibidos de instituciones o fundaciones con sede en el extranjero vinculadas a partidos políticos extranjeros, mediante la afiliación de los partidos nacionales a instituciones político-doctrinales internacionales, y que en general no van directamente a los partidos políticos sino a instituciones o fundaciones constituidas por éstos. Este financiamiento generalmente es en especie o mediante el pago de asesores o material para las campañas electorales, configurándose en una forma indirecta de financiamiento extranjero soslayando la prohibición legal.

e'. *Inversiones propias*

También debe destacarse como fuente de financiamiento de los partidos políticos, la inversión de recursos propios en actividades industriales o de otro tipo, como ha sucedido en los casos de empresas periodísticas propias de los partidos. Estas formas de financiamiento, en todo caso, no han dado muchos resultados y más de un fracaso o estado deficitario ha resultado.

f'. *Fiestas, ferias, romerías*

Por último, también se configuran en una fuente de financiamiento privado, las fiestas, ferias y romerías que con frecuencia organizan los partidos con la colaboración de sus militantes, para recaudar fondos destinados a financiar campañas o candidatos.

**B. El financiamiento público de los partidos políticos:
Limitaciones legales**

En cuanto al financiamiento público de los partidos políticos también encontramos en la Ley de Partidos Políticos de 1964 algunas limitaciones generales.

a. *Limitaciones generales*

Como obligación general de los partidos se establece en aquella Ley (Art. 25, a) la obligación de no aceptar donaciones o subsidios provenientes de entidades públicas, tengan o no carácter autónomo. Se agrega a esta prohibición, la aceptación de aportes provenientes de Estados extranjeros y de organizaciones políticas extranjeras. Ha sido para obviar esta última prohibición que se ha establecido la modalidad del financiamiento extranjero proveniente de fundaciones e instituciones privadas establecidas por partidos extranjeros o asociaciones internacionales de partidos, a través de las cuales ha tenido una gran entrada el financiamiento extranjero a los partidos políticos.

Además de la prohibición de aceptar contribuciones de entes públicos, progresivamente se han venido dictando una serie de normas, entre ellas en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, donde se han establecido principios, no siempre cumplidos, para evitar la corrupción y la desviación de fondos públicos hacia los partidos políticos, partiendo por supuesto del papel preponderante que tiene el Estado en Venezuela, particularmente en la economía, lo que provoca que el Estado maneje buena parte del ingreso nacional. Dicha Ley debe considerarse como un esfuerzo para impedir el uso de bienes públicos por particulares y por los partidos, para impedir la desviación de fondos públicos hacia los partidos y para la represión de las llamadas "comisiones para el partido" que a veces conllevan las contrataciones públicas.

b. *Limitaciones a la propaganda de los entes públicos*

Otra serie de limitaciones al financiamiento público de los partidos derivan del régimen reglamentario relativo a las campañas electorales. En efecto, a lo largo de los 30 años del régimen democrático se fueron desarrollando un conjunto de normas publicadas por el Consejo Supremo Electoral mediante atribución expresa que le daba la Ley Orgánica del Sufragio, relativas a la propaganda electoral. Entre esas "Normas de Propaganda Electoral", hay un conjunto de normas destinadas específicamente a impedir o tratar de impedir el uso de la propaganda oficial como instrumento de propaganda electoral; se prohíbe, así, a todos los entes públicos (Ministerios, Institutos Autónomos, Estados, Municipios, etc.) hacer propaganda electoral directa o indirecta a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos, definiéndose precisamente de estas normas dichos conceptos. Así, se define a la propaganda directa la realizada bajo cualquier medio y bajo cualquier forma que promueva o tienda a promover, auspiciar o favorecer determinada candidatura u organización política, así como la que promueva o tienda a promover la imagen negativa de un candidato o partido. También definen las Normas lo que se entiende por propaganda indirecta, que comprende la utilización en piezas publicitarias de consignas, frases, lemas o imágenes que sugieran identificación o coincidencia total o parcial con los que utilice determinado candidato o partido político; presentación en esas piezas de personalidades vinculadas a campañas electorales de algún candidato; la utilización de los noticieros o programas de opinión en radio o televisión con participación del Estado, para favorecer o perjudicar a determinados candidatos o partidos políticos en razón de la desigualdad sistemática de tiempo; la utilización de publicidad reiterada y excesiva de las entidades públicas, precisamente en tiempo de campaña electoral, y la propaganda con fines electorales y no informativas. He aquí un cuerpo de normas limitativas, en general, al tipo de financiamiento público indirecto por los entes públicos a los partidos políticos.

En esa orientación está el marco legal que regula el artículo 185 de la Ley Orgánica del Sufragio de 1993 sobre las limitaciones impuestas al sector público en su política comunicacional durante las campañas electorales. Esta norma establece lo siguiente:

Art. 185. En el lapso de cualesquiera de las campañas electorales previstas en esta Ley, el Gobierno Nacional, Estatal o Municipal limitará la utilización de los medios de comunicación social a los fines estrictamente informativos. Se entiende por información lo destinado a ilustrar la opinión pública sobre realizaciones y obras concretas para su debida utilización.

El Consejo Supremo Electoral, tomará las previsiones pertinentes para impedir o hacer cesar interpretaciones desviadas o interesadas de esta norma.

Los ministerios, los institutos autónomos y los demás órganos del Gobierno Nacional o de los gobiernos estatales o de las municipalidades, no

podrán hacer propaganda, directa ni indirectamente, a favor de partido político o candidatura alguna. Igual para aquellas en cuyo capital la participación gubernamental sea determinante.

El funcionario que incumpla la presente norma será sancionado por el Consejo Supremo Electoral con multa por un monto entre una y dos (2) remuneraciones mensuales que le correspondan. Si éste no acatare la orden, el Consejo Supremo Electoral podrá imponer multa con un aumento del veinte por ciento (20%) por cada incumplimiento.

Al tercer requerimiento sin resultado favorable, puede el Consejo Supremo Electoral solicitar a la máxima autoridad del organismo correspondiente, la destitución del funcionario responsable.

C. Las fuentes de financiamiento público

En la legislación también se regulan fuentes legales de financiamiento público de los partidos políticos, tanto por vía directa como por vía indirecta.

a. Fuentes directas

a'. Aportes públicos directos a los partidos políticos

En materia de aportes directos, la Ley Orgánica del Sufragio (Art. 172) establece que en el Presupuesto del Consejo Supremo Electoral correspondiente al año en que se celebren elecciones, debe incluirse una partida destinada a cubrir el financiamiento de la propaganda electoral de los partidos políticos, que debe distribuirse proporcionalmente a la votación nacional obtenida por los partidos pero entre los que hayan obtenido por lo menos el 5% de los votos válidos en las elecciones parlamentarias para la Cámara de Diputados. Las erogaciones correspondientes las debe hacer el Consejo Supremo Electoral en el transcurso de ese año.

Las sucesivas campañas electorales que hemos tenido en Venezuela en los últimos años: nacionales, luego municipales y de Gobernadores de Estado, han provocado que esta partida presupuestaria se haya convertido más o menos en permanente, por lo que en los presupuestos nacionales a partir de 1986 anualmente se la ha incluido por diversas causas, sea que no se incluyó todo lo que se debía en el presupuesto anterior, o porque hubo varias campañas. Lo cierto es que empieza a haber una práctica de financiamiento público casi anual a los partidos, que va más allá de la sola campaña electoral circunstancial, y empieza a vislumbrarse como un financiamiento permanente.

b'. El financiamiento a las fracciones parlamentarias

Una segunda fuente de financiamiento directo público a los partidos políticos, está en el financiamiento de algunos costos de operación de las fracciones parlamentarias, que en nuestro país tienen

una importancia considerable. Dicho financiamiento se prevé a través del presupuesto del Congreso Nacional, así como del suministro de locales. Los parlamentarios, por otra parte, obtienen financiamiento público en sus actividades, por ejemplo, al estar exonerados del pago de los pasajes aéreos con destino a los Estados en los cuales fueron electos.

c'. El financiamiento del uso de medios de comunicación privados

El tercer sistema de financiamiento público directo a los partidos políticos, está en el financiamiento del uso de medios de comunicación privados. En este sentido, la Ley Orgánica del Sufragio (Art. 172) establece que el Consejo Supremo Electoral, de acuerdo con sus disponibilidades, contrate espacios en las televisoras y las radios comerciales para facilitar la propaganda electoral de los partidos políticos. Los espacios respectivos deben distribuirse en partes iguales entre los partidos que estén representados en el Consejo Supremo Electoral, y hayan obtenido un 5% de los votos válidos en las elecciones parlamentarias. La Ley establece como alternativa que el Consejo Supremo Electoral, en lugar de contratar los espacios y ponerlos a disposición de los partidos, puede asignarles directamente recursos para esos mismos fines.

En estos casos, los partidos deben presentar pruebas fehacientes del gasto. Por otra parte, la Ley obliga a los partidos a llevar una contabilidad especial donde consten los egresos por concepto de propaganda debiendo estar a disposición del Consejo Supremo Electoral los libros de contabilidad y soportes respectivos.

d'. La colaboración del Consejo Supremo Electoral en las elecciones internas de los partidos

Un cuarto sistema de financiamiento público directo respecto a los partidos, está previsto en la Ley Orgánica del Sufragio (Art. 170), en el sentido de que de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias del Consejo Supremo Electoral y siempre y cuando no se perturbe su normal funcionamiento, éste puede prestar a los partidos políticos su colaboración para la realización de los procesos de selección de sus respectivos candidatos a las diversas elecciones nacionales, estatales y municipales.

b. Fuentes indirectas

En la legislación también pueden identificarse fuentes indirectas de financiamiento público de los partidos políticos.

a'. El uso de medios oficiales de comunicación

La Ley Orgánica del Sufragio (Art. 171) establece que los medios de comunicación estatales deben otorgar gratuitamente, tiempo igual

y en las mismas horas, a los candidatos presidenciales postulados por los partidos políticos con representación en el Consejo Supremo Electoral, a cuyo efecto los espacios se sortearán entre éstos cada mes.

Fuera de esta posibilidad, en las Normas sobre Propaganda Electoral dictadas por el Consejo Supremo Electoral, se establecen diversas limitaciones así: los medios oficiales no pueden ser usados para ninguna especie de propaganda electoral o política; se regula el uso de los noticieros y programas de opinión en las estaciones públicas que normalmente conducían a que se distorsionara la información, exigiéndose un tratamiento equitativo a todos los participantes en el proceso electoral; se exige que la información que difunden debe definirse con entera objetividad y estricto apego a la ética periodística, y se prohíbe utilizar los noticieros para orientar la opinión pública con fines de parcialización electoral.

b'. Uso de espacios y locales públicos

Otra fuente indirecta de financiamiento a los partidos también regulada, deriva del uso de los espacios y lugares públicos, respecto de lo cual en las Normas sobre Propaganda Electoral dictadas por el Consejo Supremo Electoral, se prevé respecto de las plazas públicas, que los partidos no pueden tener su uso exclusivo, asignándose su uso de manera que se evite competencia desleal o conflictiva.

c'. El uso de franquicias postales

Otra fuente indirecta de financiamiento a los partidos políticos y sus dirigentes, es la utilización de los medios de comunicación, en particular del correo, mediante el uso de la franquicia postal atribuida al Congreso por los Diputados y Senadores. Este es un mecanismo de financiamiento indirecto que se usa con gran frecuencia para las actividades cotidianas, e inclusive en períodos de campañas electorales.

d'. La limitación de gastos como medio indirecto de financiamiento

La Ley Orgánica del Sufragio y las Normas sobre Propaganda Electoral, regulan otro sistema de financiamiento indirecto mediante la limitación de los gastos de la campaña electoral. Estas normas están en general destinadas a establecer la duración de campaña, limitaciones respecto de la utilización de medios de comunicación, estableciéndose un centimetraje máximo obligado diario en los periódicos, no acumulable para los candidatos, así como un máximo de minutos en la radio y en la televisión diarias no acumulable.

Estas normas se han venido estableciendo con precisión, para limitar el gasto que implican las campañas electorales, que es quizás el aspecto que exige mayores fuentes de financiamiento de los partidos.

En tal sentido, el artículo 187 de la Ley Orgánica del Sufragio establece:

Artículo 187. El Consejo Supremo Electoral controlará mediante la fijación de los espacios y tiempo máximo permisibles en los diferentes medios de comunicación social, los gastos de propaganda electoral que los partidos políticos, grupos de electores y candidatos, puedan erogar en sus respectivas campañas.

Asimismo el Consejo Supremo Electoral, en atención a la naturaleza de la respectiva elección, establecerá el ámbito territorial en el cual los candidatos, partidos políticos y grupos de electores puedan realizar propaganda electoral.

e'. El empleo burocrático como fuente de financiamiento

Sin duda, en sistemas democráticos de partidos como el de Venezuela, una fuente indirecta de financiamiento a los partidos políticos es el empleo público, mediante la incorporación a la nómina de la burocracia estatal, de los activistas de los partidos políticos. Así, por las deficiencias del sistema de servicio civil y de carrera administrativa, es frecuente que en diversos niveles burocráticos, el empleo público sea el mecanismo para financiar la labor partidista de los activistas políticos. Esto sucede, por ejemplo, con las asesorías a las Comisiones Parlamentarias en el nivel nacional, y con buena parte del empleo en los organismos municipales, con los cuales se financia a los activistas de base.

f'. Colocación de propaganda oficial en los medios de comunicación de los partidos

Por último, otra fuente de financiamiento público indirecto de los partidos políticos, deriva del mantenimiento de los periódicos y revistas que a veces editan, y cuyo financiamiento materialmente resulta básicamente de la colocación en ellos de avisos oficiales de entes públicos.

3. EL CONTROL DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En materia de control de las finanzas de los partidos políticos, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas de 1964 (Art. 25) sólo establece como obligación de los partidos políticos el hecho de llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido, y nada más.

A los efectos del cumplimiento de esta obligación, la Ley prescribe que las directivas nacionales de los partidos deben presentar ante el Consejo Supremo Electoral y las directivas regionales ante el Gobernador del Estado respectivo, un libro diario, un libro mayor

y un libro de inventario, los cuales deben ser encuadernados y foliados, sellados y fechados por las referidas autoridades.

Ahora bien, si estos libros se llevasen acordes con la realidad de las diferentes fuentes de financiamiento de los partidos, el mecanismo del control que la legislación establece respecto de dicho financiamiento, podría ser un medio para ayudar a clarificar la proveniencia de los fondos así como los móviles de ciertos financiamientos y las injerencias que determinados grupos ejercen respecto de los partidos políticos.

Sin embargo, la realidad es otra. Este mecanismo de control no tiene ninguna efectividad, pues en los mencionados libros en general, no se refleja la realidad del financiamiento de los partidos políticos. Así, el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela continúa siendo un secreto bien guardado, al abrigo de toda publicidad y de conocimiento por parte de las autoridades electorales y de los ciudadanos.

Por otra parte, la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1993⁹⁰, estableció expresamente como tarea del Consejo Supremo Electoral, "la inspección, vigilancia y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y grupos de electores, a los fines de evitar que reciban aportes económicos provenientes de la comisión de delitos" establecidos en dicha Ley o de actividades relacionadas con los mismos (Art. 221). Para el ejercicio de tales funciones el Consejo Supremo Electoral, conforme al artículo 22 de la Ley puede practicar auditorías, revisar los libros de contabilidad y administración y los documentos relacionados con dichas actividades; revisar las cuentas bancarias o depósitos de cualquier naturaleza, de partido político o grupo de electores; y realizar las demás actividades que se atribuyan las leyes y los reglamentos.

A los fines del cumplimiento de las funciones señaladas, la Ley Orgánica exige que el Consejo Supremo Electoral tenga una dependencia integrada por los funcionarios técnicos necesarios, los cuales deben ser de reconocida autoridad en actividades de inspección, vigilancia y fiscalización (Art. 223).

De acuerdo con el artículo 224 de la mencionada Ley Orgánica, si de las autoridades antes indicadas, surgieren irregularidades en relación con aportes económicos provenientes del narcotráfico, corresponde a los responsables de la administración y finanzas del partido político o grupo de electores o a los jefes de campaña, *demostrar el origen o la licitud de los ingresos*. Es decir, la carga de la gruesa del origen y licitud de los ingresos corresponde a los interesados y no al Consejo Supremo Electoral. Por ello, si no se pudiere demostrar el origen y la licitud de los ingresos, los partidos políticos y los grupos de electores serán sancionados con multas equivalente a 3.335 y 6.670 días de salario mínimo urbano, que debe imponer el Ministerio

90. Véase en G.O. N° 4.646 Extra de 30-9-93.

de Hacienda, sin perjuicio de la responsabilidad penal de las personas involucradas en el hecho.

Cuando por sentencia definitivamente firme se demuestre que los recursos utilizados en las campañas electorales provienen de los delitos actividades vinculadas a los mismos previstos en la Ley Orgánica de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, los administradores de finanzas, jefes de campañas electorales de los partidos políticos, grupos de electores o candidatos individuales serán penados con prisión de 1 a 2 años e inhabilitación del ejercicio de sus funciones políticas por igual tiempo después de cumplida la pena (Parágrafo Único, Art. 224).

VI. LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLITICO VENEZOLANO Y EL RETO DEMOCRATICO DE LA DESCENTRALIZACION

Venezuela, desde hace unos años, ha estado experimentando un proceso de cambio político, que ha venido conduciendo al desmoronamiento del sistema político propio de un *Estado Democrático Centralizado de Partidos*, que se agotó, el cual se inició en los años cuarenta, particularmente a raíz de la Revolución de Octubre de 1945; y luego se consolidó a partir de la Revolución Democrática de 1958.

Los venezolanos, en los últimos años, hemos sido testigos de todos los signos posibles e imaginables de la crisis de ese sistema y del cambio que se ha estado operando. Ya es imposible, por tanto, que no tengamos clara conciencia de que ese sistema, que funcionó durante las últimas décadas, no es probable que se prolongue mucho más allá del presente periodo constitucional. Por tanto, *el Estado Democrático Centralizado de Partidos*, que es el que caracterizó a la Venezuela democrática desde el año 1958, llamado también, para y simplemente, *el Estado de Partidos*, terminó, estando nuestras instituciones en un proceso de transformación indetenible e irreversible¹.

1. LA CRISIS TERMINAL DEL SISTEMA POLITICO Y SUS SALIDAS

En efecto, la crisis que vive el país, además de ser de carácter económica y social, es ante todo una crisis política, que está afectando la propia gobernabilidad de la democracia y que impide la toma de las decisiones necesarias, precisamente, para enfrentar y resolver la crisis económica y la crisis social.

Lo que está en crisis, básicamente, por tanto, es el sistema político instaurado a partir de la Revolución de Octubre de 1945, que se fundamentó en un *régimen de democracia de partidos* organizados centralizadamente, que durante las últimas décadas asumieron el monopolio de la representatividad y de la participación política en el país; y en una *forma centralizada del Estado*, en la cual los poderes regionales y locales quedaron minimizados.

1. En estas páginas se recogen las ideas expuestas con el mismo título de esta parte, en la Ponencia presentada al *IV Congreso Venezolano de Derecho Constitucional*, Caracas, noviembre de 1995.

A. La democracia y el Estado Centralizado de Partidos

Ese sistema político de *Estado Democrático Centralizado de Partidos* en sus inicios, particularmente al recomponerse el sistema democrático después de la Revolución de 1958, sin duda, contribuyó a la implantación y mantenimiento del régimen democrático en Venezuela, en ese entonces, el país de América Latina con menos tradición democrática. Pero cuarenta años después, y una vez implantada y consolidada la democracia, ese sistema es el que más está conspirando contra el propio régimen democrático. Es decir, hoy por hoy, la partidocracia y el centralismo del Estado, son los elementos políticos que más están afectando el futuro de la propia democracia. El venezolano, después de cuarenta años de democracia, se acostumbró a la libertad y a pretender tener injerencia en el sistema político que lo rige, más allá de depositar votos por partidos de cuando en cuando. Por ello, en el momento actual, o el sistema político se abre para convertirlo en asunto de todos los ciudadanos; o corre el riesgo de desaparecer, y con él, el propio régimen democrático.

En este sentido, Venezuela vive hoy una crisis terminal de un sistema político que se agotó, porque el Proyecto del liderazgo que lo guió fue imponer la democracia, y ésta se impuso; Proyecto que aquél no ha sabido transformar y recomponer, precisamente, para permitir que su realización más importante que fue la implantación y mantenimiento de la democracia, se perfeccione. No es la primera vez que un sistema político, después de realizarse, por la incomprensión de su liderazgo ha terminado derrumbándose, suplantándose por otro. Sucedió con el fin del primer ciclo histórico-político de nuestra historia, que fue el del Estado Independiente (1811-1863) y que terminó con las Guerras Federales; con el fin del segundo ciclo, que fue el del Estado Federal caudillista (1863-1899) y que concluyó con la Revolución Liberal Restauradora; y con el tercer ciclo, que fue el del Estado autocrático centralizado (1901-1945), que precisamente terminó con la Revolución de Octubre.

El cuarto ciclo histórico político de nuestra historia, el del Estado Democrático Centralizado de Partidos, que está ahora agotado, también corre el riesgo de terminar abruptamente, y con él la democracia, a menos que se produzca una muy radical reforma del sistema político, que debe girar en torno a tres procesos básicos: la despartidización del régimen democrático; la descentralización política del Estado; y el descongestionamiento del sector público para fortalecer el propio Estado.

B. La despartidización del sistema político

La despartidización del sistema no significa, ni debe ni puede significar, la desaparición de los partidos políticos, que son esenciales para la democracia. Lo que exige es que se disminuya el férreo

control monopólico de la participación y representatividad política democrática que han desarrollado, aún cuando en los comienzos del sistema, haya sido consecuencia de la ausencia inicial de otras sociedades intermedias. Estas, en realidad, surgieron y se consolidaron después de los cuarenta años —las que lograron hacerlo— y ello después de los partidos; por lo que éstos se apoderaron de ellas, penetrándolas en todos los niveles. Despartidizar implica permitir que otras agrupaciones y comunidades puedan participar en el proceso y en la conducción de los asuntos públicos, y puedan tener representación en las instancias locales y regionales, donde no es esencial la presencia de los partidos nacionales. La despartidización implica, además, que los partidos políticos dejen el control férreo de algunas sociedades y agrupaciones intermedias como los sindicatos y gremios, que han pasado a ser apéndices de los partidos y en algunas ocasiones, con gran influencia en éstos, retroalimentándose el control partidario de la participación.

Por último, la despartidización implica que los partidos políticos renuncien al control y a la influencia en los órganos no representativos del Estado, particularmente en la función pública y en la Administración de Justicia. La función pública debe estructurarse como un servicio civil fuera del ámbito partidario, para el manejo permanente del Estado, que es asunto de todos los venezolanos. Ya es insostenible que por cambios de partidos en el apoyo al gobierno, e incluso, de grupos dentro de un partido, haya que cambiar los niveles gerenciales cada pocos años. Un Estado no puede conducirse seriamente, sin tener un servicio civil permanente, de alto nivel de excelencia, fuera del alcance partidario.

Lo mismo se plantea respecto de la composición y dominio del Poder Judicial, inicialmente asumido por los partidos políticos que se repartieron desde comienzos de los setenta los cargos de jueces entre sus militantes y amigos; y luego, por la penetración de grupos de intereses que en combinación con los partidos, han degradado a la judicatura. Sin Justicia confiable o con Justicia lenta no se sostiene República alguna.

Necesitamos, al contrario, estructurar un Poder Judicial autónomo e independiente también fuera del alcance partidario, con recursos suficientes porcentualmente calculados en relación al total del gasto público. La Justicia es un asunto de todos, no de unos pocos, a la cual todos deben tener acceso y en la cual se pueda confiar. La situación actual de la Justicia es la antítesis de lo que debe ser, y ella, está acabando con la República.

Por otra parte, en los órganos representativos de la República, en los cuales, en una democracia, los partidos tienen derecho de participar, es necesario abrir campo para que otras agrupaciones y comunidades tengan representación. Para ello, particularmente a nivel de Juntas Parroquiales y de Concejos Municipales, debe eliminarse del sistema electoral el método de la representación proporcional de las minorías, establecido para que haya control partidario de la elec-

ción, y sustituirse por un sistema auténticamente uninominal que escape a la manipulación partidista. Para ello, por tanto, los órganos electorales deben dejar de ser organismos exclusivamente gerenciados por los partidos, y hay que volver a la función electoral como carga ciudadana fuera del alcance de los partidos. A éstos no corresponde gerenciar y administrar los procesos electorales; sólo poder controlarlos. Para ello son precisamente, los testigos electorales.

C. La descentralización política

La descentralización política, por otra parte es, ante todo, la forma de poder facilitar la participación más amplia del ciudadano en la conducción de la sociedad. No es posible desarrollar una democracia participativa si el poder no está cerca del ciudadano. No hay posibilidad de participación en una forma de Estado centralizado, salvo que se trate de la participación exclusiva de partidos, a la vez organizados, en sí mismos, bajo esquemas centralistas.

Sólo descentralizando el Estado federal que tenemos, mediante la devolución o transferencia efectiva de competencias y poderes a los Estados y Municipios, es que la democracia podrá ser participativa, y podrá sobrevivir en nuestro país. Esta es, por otra parte, la enseñanza universal, al punto de que todas las democracias occidentales consolidadas después de la Segunda Guerra Mundial, para sobrevivir perfeccionándose, se han descentralizado, y los Estados otrora unitarios ahora o son Estados federales o regionales, o con un alto contenido de gobierno local.

La descentralización, por tanto es un proceso que además de administrativo tiene que ser político. Descentralizar territorialmente el poder es transferirlo a entidades políticas con órganos electos propios no sometidos a tutela de los niveles centrales. Sólo así pueden afianzarse nuevos centros de poder en todo lo ancho y largo del país, para el autogobierno en los asuntos que, precisamente, a nivel regional y local deban y puedan gobernarse. Sólo así la democracia se extenderá en el país, como asunto propio de cada región y localidad, y no como asunto controlado desde Caracas por cúpulas partidistas. Por supuesto, una efectiva descentralización política tiene que provocar la ruptura del centralismo democrático como forma oligárquica de conducción de los partidos políticos e, incluso, de los sindicatos, que es la que han desarrollado bajo la sombra del Estado centralizado. La descentralización política efectiva es el mejor de los instrumentos para descentralizar los partidos y los sindicatos, y hacerlos realmente democráticos en su composición interna.

Pero la necesidad de la descentralización, además de política es administrativa, a los efectos de que pueda lograrse el más eficiente cumplimiento, por parte del Estado, de sus cometidos más esenciales y elementales: la salud pública; la educación, ciencia y cultura, y la seguridad ciudadana. Nada es más contrario a una sana gerencia que pretender que en un país, estos servicios se presten centralizada-

mente. El gigantismo de los mismos, estructurados a nivel del gobierno central, ya los ha hecho colapsar, envueltos en los más altos niveles de ineficiencia, corrupción y penetración partidaria y sindical.

Sólo descentralizando los servicios públicos esenciales, transfiriendo a los Estados y Municipios su prestación, con los recursos, bienes y personal necesario, y con participación de la sociedad civil, es que por otra parte se podrá fortalecer el Estado Nacional, para que pueda cumplir, efectivamente, lo que en un Estado con gran extensión territorial como el venezolano, es de carácter nacional. Hemos llegado a tener un Estado Nacional que no conduce políticamente a la sociedad, y que no es capaz de definir políticas económicas y sociales globales coherentes, precisamente porque se agota en actividades que podrían ser cumplidas en otros niveles territoriales. Por ello, la descentralización política, lejos de ser un instrumento para debilitar el Estado Nacional, es el más certero medio para fortalecerlo y deslazarlo de actividades y servicios que pueden prestarse eficientemente a nivel de Estados y Municipios, donde además, puede haber mayores posibilidades de control y participación ciudadana.

D. El descongestionamiento del Estado

Por último, en la necesaria reformulación y reforma del sistema político para perfeccionar la democracia y recomponer los niveles de gobierno, la crisis del Estado petrolero que generó el gigantismo administrativo e intervencionista, también tiene que conducir a hacer esfuerzos por que se fortalezca el Estado Nacional. La intervención del Estado en la vida económica venezolana, producto del ingreso petrolero, distorsionó totalmente el papel del Estado. En Venezuela éste no llegó a ser nunca un redistribuidor de la riqueza a través de la recaudación impositiva y tributaria, sino que se consolidó desde la década de los cuarenta, es decir, desde los inicios del ciclo histórico-político que ahora está concluyendo, en un Estado distribuidor de una riqueza que sólo él percibía. El Estado fue, así, progresivamente, el primer inversor, el primer empleador, el primer financista, quien todo lo daba y controlaba y a quien todo se pedía. Ello fortaleció a los propios partidos políticos y sindicatos que lo controlaban, y el ciudadano en Venezuela nunca llegó a ser contribuyente, sino un ente subsidiado en todos los asuntos de su vida.

Ese esquema diabólico, en el cual nadie ocupaba el lugar que debía en una sociedad medianamente organizada políticamente, se está derrumbando ante nuestros ojos, y el propio Estado y el sistema político, enredado en la maraña del gigantismo e intervencionismo, está desorientado. La crisis lo que puso en evidencia es que la posición de Estado planificador, empresario, regulador y de control que se desarrolló sobre el ingreso petrolero, lejos de configurarlo como un Estado poderoso y fuerte, lo convirtieron en un Estado tremendamente débil, agobiado y agotado en sus regulaciones y controles, diluido en el manejo de tantas empresas improductivas, y penetrado

y apoderado por grupos de intereses económicos, partidarios y sindicales.

El descongestionamiento del Estado es un imperativo de sobrevivencia de nuestra propia democracia, para que como país ingresemos en el nuevo mundo globalizante, competitivo y productivo. Para ello y sin que el Estado deje de ser petrolero, hay que convertir al ciudadano en contribuyente, pero no sólo a algunos de segunda en beneficio de otros de primera, sino todos, conforme a su capacidad contributiva. Para eso, entre otras cosas, es que debe ser el Estado, es decir, para recaudar los impuestos necesarios para la prestación de los servicios y tareas esenciales que le corresponde en beneficio de todos. Pero mientras el Estado se dedique a producir madera o aluminio, prestar servicios hoteleros, distribuir electricidad, gas y agua, tener bancos comerciales y toda suerte de actividades económicas, nunca podrá ser efectivamente un Estado recaudador de impuestos y definidor de las políticas esenciales de productividad y trabajo. En este contexto, la privatización es otra política esencial de fortalecimiento del Estado, antes que de su debilitamiento. El Estado es débil por el gasto ineficiente de tantas empresas que podrían estar en manos del sector privado, generando inversión y aumentando la productividad y el empleo. La privatización, por otra parte, es la única forma en el corto plazo que tiene la Nación venezolana para el pago de la deuda externa e interna que está haciendo retroceder cualquier posibilidad de progreso económico y social. Un Estado fuerte es el que deslastrado de tanto agobio burocrático, empresarial y regulador, pueda dedicarse a atender las políticas nacionales esenciales.

E. La reconstitución del sistema político

Por supuesto, la transformación de un Estado Centralizado de Partidos, burocratizado, hipertrofiado y débil en un Estado descentralizado, participativo, desburocratizado, reducido y fuerte sólo es posible mediante un cambio radical que conmocione a la sociedad venezolana. Sólo una revolución puede lograr esa transformación. El reto del país democrático, en estos momentos, por tanto, es hacer que ese cambio y revolución, se hagan democráticamente. Para eso hay que partir del supuesto de que la única forma para lograrlo es que esas metas y políticas lleguen a ser las de todo el país. Esos cambios no pueden ser tarea de un partido o grupo de partidos, ni de un gobierno o de la oposición.

Sólo un consenso o pacto entre todos los componentes políticos y sociales del país, puede conducir a que efectivamente se acometan esos cambios. De lo contrario, porque son inevitables e indetenibles, alguien va a pretender imponérselo a los otros, con costos políticos incalculables. De allí el planteamiento democrático que se ha venido formulando de la necesidad de un proceso constituyente que redefina el sistema político para el próximo ciclo histórico que se avecina.

En definitiva, tenemos que lograr que el régimen democrático continúe, pero bajo un nuevo sistema político, que debe ser, en sustitución del *Estado Democrático Centralizado de Partidos*, el de un Estado, también, *democrático*, pero *descentralizado y participativo*. En tal sentido, como se ha dicho uno de los factores fundamentales en ese cambio es precisamente, el proceso de descentralización política que se ha iniciado a partir de 1989. En la descentralización y la participación políticas, está la esperanza, sin la menor duda, de la sobrevivencia de la democracia venezolana, pues bajo el esquema centralizado de partidos, la democracia no tendría posibilidad segura de continuar.

2. LOS GRANDES CICLOS HISTORICO-POLITICOS

Venezuela, como se ha dicho, está en pleno proceso de terminación de uno de los grandes ciclos históricos de su vida política, a cuyo aceleramiento, sin duda, ha contribuido el hecho político más importante que se ha producido en este Siglo después de la introducción de la elección universal y directa del Presidente de la República a raíz de la Revolución de Octubre de 1945, y que ha sido la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, a partir de 1989. Este no es un hecho más dentro del proceso político venezolano, sino que puede considerarse como el detonante de la introducción, en nuestro sistema político, de mecanismos de descentralización y participación políticas, y en consecuencia, el hecho fundamental que ha contribuido, en la última fase del *Estado de Partidos*, a poner fin al ciclo histórico que se inició en los años cuarenta. Este ciclo histórico, que abarca el período desde la postguerra a la actualidad, como hemos dicho, en realidad es uno más de los grandes ciclos históricos que han caracterizado, marcado y dividido la vida política venezolana.

En efecto, en nuestra historia política desde el año 1811 a la actualidad, pueden distinguirse cuatro grandes ciclos o etapas, dominadas, cada una, por un determinado régimen político estatal. A lo largo de los 185 años de vida republicana hemos tenido 25 Constituciones, pero ello no significa que hayamos tenido el mismo número de pactos y regímenes políticos diferentes. Al contrario, todo el conjunto de Constituciones y de hechos políticos acaecidos en el transcurso de la historia del país, pueden agruparse en cuatro grandes ciclos, cada uno producto de un proceso constituyente, con sus características, su régimen estatal, su propio liderazgo, su proyecto político y su propia decadencia o agotamiento que, en cada caso, marcaron una etapa histórica de algo más de una generación a la que correspondió, con sus sucesores, la implantación de un proyecto político concreto.

Todos los ciclos políticos anteriores, hasta ahora, no evolucionaron en sí mismos, sino que se derrumbaron, en gran parte por la incom-

2. Véase lo que expusimos en la Nota a esta Tercera Edición, pp. 12 y ss. del Tomo I, que aquí reproducimos.

prensión del liderazgo político en haber tomado conciencia de los cambios que produjo, en cada etapa, el propio desarrollo del proyecto político concreto que las caracterizó.

A. El Estado independiente y autónomo semi-descentralizado

El primero de estos grandes ciclos político-constitucionales fue el del *Estado independiente y autónomo semi-descentralizado*, que se inició en 1811, y que estuvo dominado por la generación de los líderes y próceres de la Independencia, y sus sucesores. El proyecto que lo caracterizó fue la construcción e implantación de un Estado nuevo, fundado en las ex-colonias españolas, basado, en cuanto a la forma del Estado, en la organización de las Provincias que nos quedaron como legado del régimen español; Provincias que se habían desarrollado en el sistema colonial como organizaciones administrativas altamente descentralizadas. Precisamente, fue por esa enorme descentralización y autonomía provincial que existía en los territorios de la Capitanía General de Venezuela que, como forma para estructurar un Estado nuevo —que fue lo que se propuso ese liderazgo político—, se escogió el esquema federal.

Por ello, puede decirse que Venezuela como Estado Independiente, nació bajo una forma federal de Estado, porque, entre otros factores, en el constitucionalismo de la época no había otra forma para construir un Estado en base a la estructura político-territorial de ex-colonias descentralizadas. La “Confederación de Venezuela”, por ello, fue el esquema político tomado de la experiencia norteamericana para unir lo que estaba y había estado siempre desunido, salvo en los treinta años anteriores a la Independencia, a raíz de la creación, en 1777, de la Capitanía General de Venezuela, que comprendía el grupo de Provincias que conformaron nuestro territorio; pero en todo caso, incomunicadas entre sí, y altamente disgregadas.

La progresiva instauración de un Poder Central dentro de las vicisitudes iniciales de la Guerra de Independencia, antes y después de la separación de la Gran Colombia, llevaron al mismo liderazgo que hizo la Independencia, y que asumió el control del Estado a partir de 1830, a no entender los cambios que habían provocado, y a pretender aplicar, a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, los mismos criterios políticos iniciales, como si no hubieran transcurrido casi tres décadas de vida republicana. Precisamente, hacia finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, fue la lucha entre el Poder Central, que había sido construido por los propios líderes regionales en el Gobierno, y el poder regional, que se habían afianzado en las Provincias, lo que provocó la ruptura del sistema, culminando con las Guerras Federales (1858-1863). No faltaron, en ese período de crisis, reformas constitucionales en 1857 y 1858, las cuales en nuestra historia, siempre han sido el prelude del derrumbe de los sistemas. De allí el gran temor que siempre hemos expresado en relación a las reformas constitucionales cuando se plantean como la única solución a los problemas de un sistema político en crisis.

Así, la Constitución se reformó en 1857 y 1858 y de allí, en medio de la guerra, no hubo más remedio que llamar al prócer, al que había estado actuado en la vida política del país desde la Independencia, y la había dominado por completo. José Antonio Páez fue llamado como el salvador del país, y la realidad fue que no duró sino meses en el poder, con dictadura y todo, acabando definitivamente con el sistema, y concluyendo la última fase de las Guerras Federales.

B. El Estado Federal y la autocracia de los caudillos regionales

Del derrumbe del Estado autónimo semidescentralizado, surgió un nuevo Estado, un nuevo liderazgo político en el poder y un nuevo proyecto político, el del *Estado Federal*. El cambio fue radical. Basta repreguntarse quién podía saber en 1850, por ejemplo, quiénes eran Zamora o Falcón, qué representaban o dónde estaban. Eran, sin duda, líderes locales, pero sin que se sospechara siquiera de su potencialidad para dominar el país. Incluso, el mismo Antonio Guzmán Blanco no era la persona que en esos momentos de crisis podría vislumbrarse como el que dominaría el segundo gran ciclo de la historia política del país, que va de 1863 hasta comienzos de este Siglo.

Lo cierto es que en 1863, de una Asamblea Constituyente surgió un nuevo sistema político, un nuevo liderazgo, un nuevo Estado y un nuevo proyecto político. El anterior sistema fue barrido y comenzó la instauración de uno nuevo, en este caso, basado en la forma federal del Estado, con una disgregación extrema del Poder.

Antonio Gumán Blanco fue *primus inter pares* en el sistema político que dominaron los caudillos regionales, y entre otros instrumentos, en los primeros lustros del período, gobernó a través de lo que se llamaron las Conferencias de Plenipotenciarios, que no eran otra cosa que la reunión de los diversos caudillos regionales en Caracas, para resolver los grandes problemas del país; un país, además, paupérrimo, endeudado y sometido progresivamente a la autocracia central que al ser abandonada por el Gran Civilizador, quien se retiró a Francia, contribuyó progresivamente al deterioro del debilitado Poder Central.

La última década del Siglo pasado también estuvo signada por las reformas constitucionales de 1891 y 1893, entre otros factores y como ha sido una constante en nuestra historia, para extender el período constitucional. Sin embargo, la crisis política derivada de la confrontación liberal de los liderazgos regionales no se podía resolver con reformas constitucionales; el problema era el del deterioro general del sistema, entre otros factores, por la lucha sin cuartel entre el Poder Central y los caudillos regionales.

Este ciclo histórico concluyó con las secuelas de la Revolución Liberal Restauradora, la cual, frente al Poder Central, pretendía restaurar el ideal liberal y federalista, y a cuya cabeza surgió Cipriano

Castro; y luego, con la nacionalización de la guerra y de las armas con motivo de la Constitución de 1901, producto de otra Asamblea Constituyente y con la guerra que Juan Vicente Gómez desarrolló a comienzos de este Siglo, las cuales terminaron el liderazgo caudillesco regional, y consolidaron la hegemonía andina.

C. El Estado Autocrático Centralizado

La Revolución Liberal Restauradora, en 1899, como se señaló, se inició en defensa de la soberanía de los Estados que se pensaba lesionada con la designación provisional de Presidentes de los mismos por el Gobierno Central.

En efecto, la protesta de Cipriano Castro, que provocó su primera proclama, fue contra las decisiones del Congreso Nacional respecto al nombramiento provisional por el Presidente de la República, de los Presidentes de los Estados que se habían recién instaurado, después de que en la época de Guzmán Blanco se habían convertido en "secciones" de agrupaciones territoriales mayores. Pero esa idea original, luego, el propio caudillo de Los Andes, Juan Vicente Gómez, se encargó de desvirtuarla como motivo de la revolución, y con una evolución dentro de la misma causa. La salida de Castro del Poder, —enjuiciado por la Corte Federal y de Casación—, puso fin, definitivamente, al ciclo del Estado Federal, dándose inicio a un nuevo ciclo histórico en nuestra vida política, el ciclo del *Estado Autocrático Centralizado*, que comenzó a principios del presente siglo, concluyendo en 1945.

Durante este ciclo del Estado Autocrático Centralizado, se comenzó la verdadera integración del país y se consolidó el Estado Nacional, el cual, en muchos países de América Latina ya se había consolidado mucho antes, hacia mitades del siglo pasado. En este sentido, puede considerarse que ese proceso fue tardío en Venezuela, por la disgregación nacional que produjo el federalismo del siglo pasado, y la aparición, luego, del Estado Autocrático Centralizado, en la primera mitad de este siglo.

Pero de nuevo, después de varias décadas de autocracia centralista, y de construcción del Estado Central, mediante una centralización militar, política, fiscal, hacendística, administrativa y legislativa, lo que fue acabando progresivamente con todos los vestigios del Estado Federal, salvo con su nombre, el liderazgo político andino no supo no quiso entender los cambios que habían venido provocando en la sociedad y en las relaciones de poder; el significado de la propia consolidación e integración del Estado Nacional; el cambio político en el mundo como consecuencia de las dos guerras mundiales, y el proceso general de democratización que se estaba iniciando a comienzos de los años cuarenta.

Por ejemplo, los sucesores políticos de Gómez, a pesar de la apertura democrática y de modernización iniciada por López Contreras

y Medina, no supieron entender que el sufragio universal, directo y secreto en el año 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, era el elemento esencial para consolidar la democracia que comenzaba a nacer. Se reformó la Constitución, de nuevo, en ese año, pero a pesar del clamor de los nuevos actores políticos, producto del sindicalismo naciente y de la apertura democrática que surgió desde fines de los años 30, no se estableció el sufragio universal y directo, y lo que se consagró fue el sufragio universal limitado sólo para darle el voto a las mujeres en las elecciones municipales, excluyéndolas de las elecciones nacionales; sin modificarse el sistema de elección indirecta para Presidente de la República.

Se reformó, sin embargo, la Constitución en 1945, pero sin tocarse los aspectos esenciales del régimen; por ello, dicho texto y el régimen político que se había iniciado a principios de siglo, no duraron sino algunos meses más, hasta que se produjo la Revolución de Octubre de 1945. Basta leer el Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno, para constatar, al menos formalmente, la idea de que la Revolución se hacía, entre otros factores, para establecer el sufragio universal, directo y secreto en beneficio del pueblo venezolano.

D. El Estado Democrático Centralizado de Partidos y su crisis

En 1945, de nuevo, terminó un ciclo histórico, y quedó barrido el sistema, su liderazgo y la generación que había asumido el proyecto político iniciado a principios de Siglo, instaurándose, en su lugar, un sistema de *Estado Democrático*, pero igualmente *Centralizado*. En esta forma, el centralismo que se inició a principios de Siglo, como sistema estatal, no terminó en 1945, sino que ha abarcado dos de los ciclos históricos recientes: el primero, el autocrático centralizado, y el segundo, el democrático centralizado que se instauró a partir de la década de los cuarenta, basado en dos pilares fundamentales que ha caracterizado a nuestro Estado y a nuestro sistema político desde esa fecha hasta el presente: la democracia de partidos y el Estado Centralizado.

En efecto, en primer lugar, el sistema político iniciado en 1945 estructurado por la Asamblea Constituyente en 1947, y sobre todo, consolidado a partir de 1958, ha sido el de un régimen democrático, pero como se ha dicho, de democracia de partidos, conforme al cual los partidos políticos han sido los que han monopolizado la representatividad y la participación política; en definitiva, han monopolizado el poder.

No hay duda que en las últimas décadas, la representatividad política en Venezuela ha sido representativa de los partidos, para lo cual establecimos desde el año 1946, el sistema ideal para que los partidos asumieran ese monopolio de la representatividad: el sistema de representación proporcional conforme al modelo d'Hondt, que es el que se aplicó, en general, hasta la reforma electoral de 1993. Con-

forme a ese sistema, sólo los partidos pudieron tener representación en los cuerpos deliberantes, sin que a éstos pudieran acceder otras organizaciones sociales. Y a pesar de las reformas legislativas que introdujeron elementos de uninominalidad para las elecciones de 1993 y de 1995, poco cambio se logró y se logrará en esta materia, por la conducción partidista del proceso electoral desde el Consejo Supremo Electoral y por la propia conformación del "tarjetón electoral" con clara inducción al voto partidista.

Pero los partidos políticos no sólo tuvieron el monopolio de la representatividad, sino también el monopolio de la participación: asumieron también la conducción política del país, no habiendo en el país otra forma de participar que no fuera sino a través de los partidos políticos.

Esta situación, por supuesto, era perfectamente legítima; pero los partidos políticos, lamentablemente, a lo largo de los últimos treinta años de desarrollo del sistema, se cerraron y comenzaron a configurarse como un fin en sí mismos, de manera que, incluso, no sólo no había otra forma de participar políticamente distinta a los partidos, sino que el acceso a los mismos partidos políticos fue progresivamente cerrándose y, por tanto, sin canales de participación adicionales. Progresivamente, además, se produjo el ahogamiento de todo el nuevo liderazgo que había estado surgiendo a pesar de la dirigencia tradicional, y que, sin la menor duda, está comenzando a irrumpir y a asumir la conducción del país.

En este proceso de centralismo democrático, los partidos no sólo ahogaron la sociedad civil, penetrando a los gremios y a todas las sociedades intermedias, sino que además, ahogaron a los Estados y Municipios. Los Estados quedaron como meros deshechos históricos; sus Asambleas Legislativas, como meras formas de reducto del activismo político partidista local, y los Ejecutivos Estadales, como meros agentes del Poder Nacional, particularmente agentes de carácter policial; funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr el Poder Central.

Todo ese proceso contribuyó a configurar la gran entelequia contemporánea del Estado Federal, vacío de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local, ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el centro. El centralismo de Estado fue, así acompañado de otros centralismos, como por ejemplo, el de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático. En igual sentido se desarrolló un centralismo sindical, como otro elemento fundamental en la interpretación del sistema.

Todo este sistema, desde la década de los ochenta, ha comenzado a resquebrajarse, y se ha estado desmoronando ante nuestros ojos. Los venezolanos de estos tiempos hemos sido testigos de ese proceso

de cambio y transformación que, a la vez, y ello es lo más importante, es producto de la propia democracia.

En efecto, las transformaciones políticas que se han estado produciendo no son producto de factores externos al sistema democrático: ha sido la propia democracia, desarrollada por los partidos y bajo su conducción centralizada, la que ha provocado este cambio que se está operando. No olvidemos que la democracia venezolana de estos últimos cuarenta y cinco años, es producto del centralismo. Si nosotros no hubiésemos tenido un modelo de Estado de Partidos altamente centralizado en el año 1958, quizás no hubiese habido forma de implantar la democracia en el país de América Latina que en ese momento tenía menos tradición democrática. No estábamos acostumbrados a ello; la única forma que había para lograr el objetivo era que nos la impusieran; y la impuso el centralismo, conducido por los partidos políticos. Al centralismo político partidista y al Estado de Partidos, por tanto, le debemos la democracia, pero luego ha sido la propia democracia de partidos, la que ha estado conspirando contra el régimen de libertades.

En todo caso, los partidos, en general, no entendieron cabalmente el proceso que se había operado por su propia acción, por lo que muchas de las transformaciones que aprobaron en los últimos años, a veces fueron adoptadas bajo presión de la sociedad civil, y no por propio convencimiento de su importancia como aportes a la sobrevivencia de la democracia.

El hecho político más elocuente de estos cambios ha sido la elección directa de Gobernadores. Esa no fue una decisión política partidista propia de un sistema que venía funcionando. Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia: no había otra forma de enfrentarse al proceso electoral de 1989, después de la protesta popular del 27 de febrero de ese año, recién instalado un nuevo Presidente de la República, que no fuera con el sometimiento a un proceso electoral en los Estados, distinto al nacional y para ello, la pieza clave era la elección directa de los Gobernadores. Esa decisión fue un signo del inicio de un esfuerzo de democratización de la democracia, a lo que se agrega la elección directa de Alcaldes, establecida en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año.

En 1989, por tanto, se dictaron varias leyes de enorme importancia: La Ley que fija el período de los poderes públicos estatales y municipales, en tres años: la Ley de elección y remoción de Gobernadores; la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que prevé la elección directa de los Alcaldes, y por último, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que fue la consecuencia ineludible de la decisión de elegir en forma directa a los Gobernadores. Se entendió que no había otra forma de atender a las expectativas derivadas de la elección, que transfiriendo poder y competencias nacionales a los Gobernadores. Si el Gobernador hubiese sido electo en un esquema

totalmente centralizado, ello hubiera significado elegir guerrilleros por votación popular, que iban a ponerse a la búsqueda de poder, si éste no se les comenzaba a transferir.

En consecuencia, la descentralización, insistimos, está en el centro de este proceso de transformación que se ha venido produciendo en el país, signado por la búsqueda de una mayor participación, y con una repercusión progresiva en la apertura de la propia democracia.

Por eso, las reformas que se han adoptado han ido buscando otro tipo de sistema electoral que no sea el de representación proporcional tradicional, y de allí los ingredientes de elección uninominal que ya se establecieron en 1993. En esta forma, el 5 de diciembre de 1993, los Diputados a las Asambleas Legislativas y al Congreso Nacional, se eligieron conforme a un sistema electoral que combinó en un cincuenta por ciento (50%) cada una, la uninominalidad con la representación proporcional. En materia municipal, en las elecciones de 1995 las 2/3 partes de los Concejales fueron también electos uninominalmente. Con ello se ha estado buscando una mayor apertura de la democracia que había estado cerrada y controlada básicamente por dos partidos políticos, los cuales, en su momento, no supieron abrirla a la penetración de la sociedad civil. Por ello, muy posiblemente, si los sistemas de postulación hubiesen sido más abiertos en períodos anteriores, no hubiera habido necesidad de concluir en ese sistema, mitad plurinominal, mitad uninominal que no necesariamente, por sí mismo, ha rendido los frutos de democratización esperados.

En todo caso, en medio de la crisis del *Estado Centralizado de Partidos*, después de dos intentos subversivos militares y el inicio del enjuiciamiento del Presidente de la República, en 1993, se produjo la elección por el Congreso de la República, de un Presidente de la República para el período de transición, hasta la finalización del período constitucional en 1994. El rol del gobierno de transición no pretendió ser solamente el llevar el país a las elecciones, que fue uno de los más importantes, sino contribuir en algo, a servir de vehículo de la transición de un sistema político a otro, en la cual la política de descentralización tiene un significado determinante, si se quiere que el otro, el que viene, sea democrático.

Por ello, desde ese gobierno, al asumir como Ministro de Estado para la Descentralización, lo hicimos conscientes de que nos estábamos jugando la democracia; o hacíamos todo para que la democracia continuara en Venezuela o ésta corría el riesgo de derrumbarse. Todo ahora depende de lo que se haga en el futuro. De allí la importancia del rol, tanto del Gobierno, en cada una de sus áreas de actividad; de los propios partidos políticos que, por supuesto, en ningún caso desaparecen ni muchísimo menos, y de las instituciones representativas de la sociedad; consistente en asegurar que los inevitables cambios políticos que se han estado produciendo y que se continuarán efectuando, se conduzcan en un régimen democrático.

3. LA POLITICA DE DESCENTRALIZACION

Ahora bien, en nuestro criterio, la política de descentralización, es el instrumento para lograr la participación política; y la participación es actualmente la única vía para que nuestra democracia se perfeccione.

Por eso, si queremos que el cambio político inevitable que tenemos por delante sea democrático, la descentralización tiene que estar, en el futuro próximo, en el centro de la política de cambio. Por ello, hemos dicho que hasta cierto punto, con la descentralización nos estamos jugando la democracia.

Ahora bien, hasta 1993, la descentralización, con motivo de los cambios políticos iniciados a partir de 1989, se había desarrollado más por iniciativa de los Estados y de sus Gobernadores, que por iniciativa del propio Poder Central. A nivel nacional se había dictado, en 1989, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que muchos Ministros ni siquiera conocían y que sólo percibían como algo lejano en el movimiento de los Gobernadores de Estado, pero que no era asunto propio del Gobierno Nacional.

La decisión del Presidente electo por el Congreso en junio de 1993, de nombrar un Ministro de Estado para la Descentralización, en cambio, no tuvo otro objetivo que tratar de convertir en estos meses y para el futuro, a la descentralización, en una política nacional, de manera que no fuera un proceso dejado a la sola iniciativa de los Gobernadores de Estado. La decisión buscó convertir la descentralización en una política nacional respecto de la cual el Gobierno Nacional y la Administración Pública Nacional, tenían y tienen que estar comprometidas en su ejecución.

Nuestra misión como Ministro de Estado para la Descentralización, desde el inicio, y en esos meses (1993-1994), por supuesto, no era desmontar cien años de centralismo de Estado, lo que desde luego, no se logra ni se logrará en pocos meses ni en pocos años. Nuestra misión, en esos meses de Gobierno de Transición, fue adoptar el mayor número de decisiones político-gubernamentales posibles, de manera que el proceso de descentralización se hiciese cada vez más irreversible. Además, que cada decisión que tomase el Gobierno, como las adoptadas desde junio de 1993, hiciera que nuevas decisiones fueran necesarias, de manera que el proceso de descentralización adquiriera su dinámica propia, como asunto no sólo de los órganos que ejercen el Poder Nacional, sino como asunto de los Estados y de los Municipios. Nuestra misión, en estos meses del Gobierno de Transición, por tanto, fue construir todo el andamiaje jurídico-institucional del proceso, de manera que los Gobernadores y Alcaldes, a partir del inicio del presente período constitucional 1994-1999, pudieran contar con un arsenal de instrumentos políticos que les permitiera exigir del

Gobierno Nacional, la continuación de la ejecución de la política de descentralización³.

Por eso, siempre dijimos que las decisiones que estábamos tomando en materia de descentralización, en ese corto período de transición, eran decisiones que buscaban comprometer al nuevo Gobierno, el cual, en nuestro criterio, tenía que continuar el proceso, porque entendemos que es un proceso de sobrevivencia de la propia democracia. Por ello, a pesar de la lentitud impuesta al proceso en los primeros años de gobierno, que coincidió con el fin del período de los gobernadores, el proceso no se ha detenido.

A. La búsqueda de un compromiso de la Administración Pública Nacional

En este contexto se comenzó por darle organicidad al proceso. Con las decisiones adoptadas buscamos, en primer lugar, comprometer a la Administración Pública Nacional, que no estaba comprometida ni aún lo está con la descentralización, pues no todos los Ministerios e Institutos Autónomos estaban convencidos ni aún lo están de las bondades de la misma. Por ello, nuestro primer objetivo fue comprometer al propio Gobierno Nacional, al Gabinete Ejecutivo, a los Ministros, a los Ministerios e Institutos Autónomos en el proceso, mediante la difusión del mismo, como política nacional. Se exigió, además, que cada Ministerio o Instituto Autónomo tuviese un funcionario de alto rango responsabilizado del proceso de descentralización en su Despacho y que pudiera servir de interlocutor válido con los Gobiernos Estatales y Municipales. Esos funcionarios comenzaron a reunirse en la Comisión Nacional para la Descentralización que a tal efecto, fue creada. Lamentablemente, todo ese compromiso duró pocos meses, pues durante los primeros años del período constitucional que se inició en 1994, en este aspecto, se dio marcha atrás, y sólo se hizo lo que era inevitable, pero sin que respondiera a una política nacional que comprometiera a toda la Administración Pública Nacional.

B. Los mecanismos intergubernamentales para la descentralización

Por otra parte, durante los meses del Gobierno de Transición buscamos establecer mecanismos y canales de comunicación permanentes entre los niveles inferiores de la organización política venezolana y el Poder Central. De allí los mecanismos intergubernamentales que se establecieron, con la creación del Consejo Territorial de Gobierno, que integraba a los Gobernadores, el Presidente de la República y sus Ministros, en un mecanismo permanente para establecer y buscar soluciones comunes de Gobierno en los dos niveles político-territoriales.

3. Véase *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas, 1994.*

Además, se estableció el Consejo Nacional de Alcaldes, que también buscaba convertirse en un mecanismo permanente de diálogo y de intercambio de criterios entre los Alcaldes y el Gobierno Central, en un cuerpo integrado por el Presidente de la República, algunos Ministros y un Alcalde representante de los Alcaldes de cada Estado, designado por la Asociación de Alcaldes del Estado o por el Consejo Regional de Gobierno que los Gobernadores deben crear en cada Estado, para que también cada Gobernador pueda reunirse en forma permanente, con los Alcaldes de su Estado.

Por último, se creó el Consejo de Gobiernos del Area Metropolitana de Caracas, del cual forman parte los Gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda, los Alcaldes de los Municipios del Area Metropolitana y algunos Ministros, y que ha comenzado a rendir frutos como el embrión del futuro sistema de gobierno metropolitano de nuestra ciudad capital.

En la concreción de este proceso de relaciones intergubernamentales, por supuesto, tuvieron un papel importante tanto la Asociación de Gobernadores de Estados, como la Asociación Venezolana de Asambleas Legislativas, la cual antes que la primera, tuvo inicialmente un papel fundamental en el proceso de descentralización, y asimismo, las Asociaciones de Alcaldes que se han constituido en la mayoría de los Estados. Todos estos instrumentos constituyen mecanismos de participación política y de relaciones intergubernamentales que deben seguirse impulsando en el futuro. Lamentablemente, desde el inicio del período constitucional en 1994 no se han utilizado, perdiéndose un potencial fundamental para consolidar relaciones entre el Poder Central y los nuevos poderes regionales y superar el solo mecanismo de las Convenciones de Gobernadores donde el predominio fáctico e inútil del Poder Central es el signo.

C. El proceso de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes

Pero además, en esos meses definimos otra misión esencial, que fue impulsar la ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Asumimos la tarea de agilizar el proceso de transferencia de competencias, teniendo conciencia en todo caso, que en esta materia las responsabilidades eran y deben ser compartidas entre el Poder Nacional y los Poderes Estadales y Municipales, pero particularmente, entre el Poder Nacional y los Poderes Estadales, tanto respecto de las competencias exclusivas como concurrentes.

En el tema de las competencias exclusivas, la Ley Orgánica estableció que éstas serían efectivamente transferidas a los Estados, cuando cada Asamblea Legislativa del Estado respectivo dictase la Ley correspondiente para asumir la competencia transferida. Esto ha sucedido, por ejemplo, en materia de vialidad, de papel sellado, de puertos, aeropuertos, del régimen de explotación de minerales no metálicos y de salinas.

En los tres años de vigencia de la Ley Orgánica, sin embargo, no todos los Estados habían adoptado las leyes que eran necesarias para que pudieran asumir efectivamente estos servicios. Por ello, en esos meses (1993-1994), hicimos todo el esfuerzo necesario para que esas leyes fueran sancionadas, lo que luego ha continuado haciéndose.

En el campo de las competencias concurrentes, el mecanismo de transferencia previsto en la Ley Orgánica no fue el de la sanción de una Ley por las Asambleas Legislativas, sino el de la firma de convenios intergubernamentales de transferencia de servicios entre el Gobierno Nacional y los Estados, para hacer efectivo el proceso.

Al inicio del Gobierno de Transición en 1993, no se había logrado suscribir ningún convenio de transferencia. Habían sido suscritos algunos convenios de cogestión, como mecanismos previos a los convenios de transferencia, pero convenios efectivos de transferencia de servicios no se habían firmado. Ello, por supuesto, no había sido sólo culpa de los Gobernadores, sino de los mecanismos legales que exigían la intervención del Senado, de la falta de impulso efectivo por parte de la Administración Nacional y de la ausencia de resolución, a nivel central, de aspectos esenciales como el presupuestario y el del cambio del régimen jurídico del personal del servicio a transferir.

Nuestra labor, en esos meses, fue impulsar el proceso de transferencia de competencias concurrentes, resolviendo los problemas que estaban pendientes, por lo que entre octubre y diciembre de 1993, por ejemplo, se firmaron los primeros convenios de transferencia de los servicios de Salud Pública con los Estados Aragua, Falcón, Anzoátegui, elBívar y Carabobo, lo que luego de más de un año, se recomendó a partir de 1995.

Con ello se buscó desencadenar el proceso, de manera que, incluso, se hiciera una práctica el recurrir a convenios de cogestión como paso previo a los de transferencia de competencias.

D. Las medidas institucionales para la descentralización adoptadas

Ahora bien, a los fines de la ejecución de la política de descentralización, definida como política nacional, en los meses del Gobierno de Transición, se adoptaron una serie de medidas que deben destacarse y que además de darle la debida coherencia al proceso, buscaban asegurar su continuidad hacia el futuro.

En primer lugar, se debe destacar la decisión que le permitía a los Gobernadores de Estado tener inerencia en el nombramiento de los funcionarios, directores o coordinadores nacionales de Ministerios e Institutos Autónomos, con jurisdicción en cada Estado. Esta fue una medida de primera importancia, que contribuyó a poner fin a los conflictos que se habían presentado en innumerables ocasiones, entre el Gobernador y el funcionario nacional en el Estado respectivo, y que muchas veces había generado un paralelismo administrativo

inaceptable. Esta injerencia, por supuesto, estaba limitada a los casos en los cuales se producían vacantes en los diversos cargos, en cuyo caso, los Gobernadores debían ser oídos para la designación de los funcionarios nacionales. Este decreto, sin embargo, fue derogado en los primeros días del gobierno instalado en febrero de 1994.

En segundo lugar, como antes se dijo, se reglamentó la Ley Orgánica creando mecanismos administrativos para la descentralización, con el objetivo de comprometer a la Administración Pública Nacional, y a los Ministerios, en el proceso de descentralización. En este texto se exigía, como primera medida, que cada Ministro nombrase en su Despacho a un funcionario de rango de Director General, responsable del proceso de descentralización, de manera que los Estados, las Asambleas Legislativas y los organismos del nivel intermedio, tuvieran un interlocutor con quien tratar los asuntos propios de las transferencias de competencias. No es sólo al Ministro al que se le deben plantear los problemas, sino que en cada Ministerio debe haber un funcionario responsable para impulsar y orientar el proceso para la descentralización, que permita la generación de criterios, ideas y propuestas en la materia, dentro de los propios organismos. Lamentablemente esa idea no se siguió con regularidad en la Administración que se inició a partir de 1995.

Este conjunto de funcionarios de los diversos Ministerios encargados del proceso, deben formar la Comisión Nacional para la Descentralización, para que a nivel de la Administración Central, se pudiese orientar el desarrollo nacional del proceso de descentralización, y asimismo, se pudiesen readaptar las políticas nacionales de desarrollo regional a la descentralización política.

Las Corporaciones de Desarrollo Regional, por otra parte, en nuestro criterio, no deben desaparecer, como a veces se ha planteado; al contrario deben ser instrumentos fundamentales del Poder Nacional, para promover y agilizar la descentralización. Los Estados de nuestra Federación no son todos iguales, no todos tienen el mismo nivel de desarrollo ni poseen la misma infraestructura; son distintos y muchos requieren de la asistencia del Poder Nacional. Y precisamente, el mecanismo ideal para ello son las diversas Corporaciones de Desarrollo Regional.

En tercer lugar, también se reglamentó la Ley Orgánica, creándose el Consejo Territorial de Gobierno, como mecanismo permanente de carácter intergubernamental, para vincular a la Administración Nacional con los Gobernadores, no en las multitudinarias Convenciones de Gobernadores y que los Gobiernos se empeñan en repetir, sino en un mecanismo de carácter permanente, que reuniera al Presidente de la República, los Gobernadores y los Ministros, como instancia para el diálogo, la concertación, la conciliación y la resolución de los problemas intergubernamentales que cada vez van a ser más importantes.

Ya el Gobierno de Venezuela no es sólo el Gobierno Nacional; el Gobierno de la República es el Gobierno Nacional y los Gobiernos

de los Estados, hecho por lo demás fundamental para afianzar la democracia. Mientras más se afiance este Poder Regional, más difícil será romper la democracia, pero la consolidación de estos nuevos centros de poder exige establecer mecanismos de concertación, conciliación y diálogo permanente, para que el Gobierno de la República siga siendo un solo Gobierno, pero integrado por el Presidente de la República y sus Ministros, y por los Gobernadores de Estado.

En igual sentido, pero en el escalón inferior, se previó que los Gobernadores debían constituir sendos Consejos Regionales de Gobierno, reuniendo a todos los Alcaldes de los Municipios de cada Estado, como mecanismo de diálogo permanente con el Poder Municipal. Los Alcaldes, en definitiva, son las autoridades que están más cerca de la comunidad y del ciudadano, por lo que deben ser incorporados a las tareas del Gobierno Regional.

En tal sentido, impulsamos la constitución de las Asociaciones de Alcaldes sin que esto pudiera entenderse como un mecanismo que podría desequilibrar el Poder Regional. Todo lo contrario, no sólo hay que reforzarlas, sino que los Gobernadores deben establecer, en el futuro, los mencionados Consejos Regionales de Gobierno que sirvan de canal permanente de comunicación entre los Gobernadores y los Alcaldes.

Bajo ese mismo ángulo, en el caso de Caracas, se creó el Consejo de Gobiernos del Area Metropolitana de Caracas. Como toda gran ciudad, Caracas, a veces, ha parecido una ciudad ingobernable, porque han venido actuando en su territorio, siete Gobiernos Municipales, el Gobierno del Estado Miranda, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Nacional, cada uno funcionando aisladamente, sin la visión metropolitana que toda gran ciudad requiere.

Para comenzar a superar este obstáculo, se creó dicho Consejo de Gobiernos del Area Metropolitana de Caracas, integrando las labores de gobierno del Area con el objeto de conciliar competencias y actividades que están atribuidas en el nivel nacional, a diversos Ministerios de la infraestructura; en el nivel local, a los Municipios de ambas entidades con jurisdicción en el Area.

Por otra parte, también se creó el Consejo Nacional de Alcaldes, para establecer un mecanismo de diálogo permanente entre el Poder Nacional y el nivel municipal, representado por los Alcaldes.

E. La extensión del proceso más allá de la descentralización

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cuando estableció las competencias y servicios transferibles, no lo hizo de manera exhaustiva y quizás lo hizo sin criterios adecuados a nuestra realidad.

Durante los meses de gestión del Gobierno de Transición en 1993, se puso en evidencia que había otras materias no enumeradas en la Ley, y otros mecanismos, no previstos en ella, a través de los cuales

los Gobernadores, como agentes del Ejecutivo Nacional, podían asumir tareas que sólo debían corresponder a ese nivel intermedio.

Así, en el período del Gobierno de Transición delineamos varias medidas para poder encomendar a los Gobernadores la gestión de determinados servicios de competencia nacional. La "encomienda" deriva, así, de la expresión legal conforme a la cual, los Gobernadores de Estado como agentes del Ejecutivo Nacional, deben realizar las funciones que le encomiende el Ejecutivo Nacional.

Conforme a esa disposición de la Ley Orgánica (Art. 22, Ord. 6º), en esos meses se dictaron diversos Decretos encomendando a los Gobiernos Estadales funciones nacionales, como por ejemplo, la gestión del tránsito extraurbano e interurbano (porque el urbano es municipal) y de los terminales de transporte interurbano, licencias de vehículos y registro automotor. Asimismo, la gestión de algunas competencias vinculadas a la protección al consumidor, además de la delegación que conforme a la Ley de Protección al Consumidor, se hizo a nivel municipal. Por último, también fue materia de encomienda a los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, la administración de las cárceles y la gestión del turismo.

Otras materias quedaron en proyectos, como las referente a la administración de las Dependencias Federales por los Gobernadores de los Estados costeros. Todas estas son materias que no están enumeradas en la Ley Orgánica de Descentralización, como transferibles a los Estados, pero que sin embargo, pueden ser encomendadas a los Gobernadores, quienes pueden gestionarlas con mayor efectividad, por estar más cerca de la comunidad y poder prestar mejor servicio.

Todo este conjunto de decisiones que se tomaron en este período del Gobierno de Transición, (1993-1994), por supuesto, han hecho cada vez más irreversible el proceso de descentralización, provocando, cada una de las decisiones tomadas, otras sucesivas.

F. La Ley Habilitante y la participación de Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado

Dentro de todo este conjunto de decisiones, deben destacarse las reformas de rango legal que incidieron sobre el Impuesto al Valor Agregado ahora Impuesto al Consumo Suntuuario y a las ventas al por Mayor y que tienen que ver con la descentralización. La Ley Orgánica que autorizó al Presidente, para adoptar, en Consejo de Ministros, medidas extraordinarias en materia económica y financiera hasta diciembre de 1993, estableció expresamente, no sólo la autorización para crear el Impuesto al Valor Agregado, sino para regular la participación de los Estados y Municipios en el producto dicho impuesto. La Ley Habilitante encomendó al Ejecutivo Nacional, por tanto, dictar una legislación para asegurar la participación de Estados y Municipios en el producto del IVA, con lo cual se previó

el criterio de la regionalización de dicho impuesto, o de su devolución a los Estados y Municipios.

Para ello, sin embargo, la Ley Habilitante estableció una serie de principios y limitaciones.

En primer lugar, señaló que la participación de los Estados y Municipios en el producto del IVA, no podría ser mayor al 50% de lo que produzca el IVA, incluido el Situado Constitucional. Por tanto, como para 1944, el Situado Constitucional se situaba en el orden del 20% de los ingresos ordinarios, el 20% de los ingresos que provinieran del IVA debió ser transferido a los Estados por la vía del Situado Constitucional.

En esta forma quedaba la posibilidad de participación adicional de Estados y Municipios en el producto del IVA hasta en un 30%. Pero para la disposición y la asignación de estos recursos adicionales al situado, la Ley también estableció limitantes, previéndose que ello sólo podía ser para financiar las competencias y servicios efectivamente transferidos a los Estados y Municipios. En esta forma, el Congreso vinculó la participación en el IVA a la descentralización, es decir, a la transferencia de servicios y competencia en ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización.

Además, la Ley Habilitante estableció un tercer requisito: esas cantidades para financiar competencias efectivamente transferidas, no podían ir directamente a los Estados o Municipios, para lo cual previó que el Ejecutivo, mediante Decreto-Ley, debía crear un Fondo Intergubernamental para la Descentralización, que es el organismo que va a recibir esos recursos del Tesoro Nacional que provengan del IVA, correspondiendo a ese Fondo destinarlos a Estados y Municipios para financiar las transferencias efectivas de competencias.

En ejecución de la Ley Habilitante, en consecuencia, se dictó el Decreto Ley N° 3.265 de fecha 25 de noviembre de 1993, que establece los mecanismos de participación de Estados y Municipios en el IVA y la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, lo cual permaneció inalterado a pesar de la reforma del Impuesto al Valor Agregado y su sustitución por el Impuesto al Consumo Santuario y a las Ventas al por Mayor introducida al inicio del período constitucional 1994-1999. El Decreto-Ley establece mecanismos para la participación de los Estados y Municipios en la administración del Fondo, previendo la existencia de dos Consejos Directivos, uno para orientar la disposición de la Cuenta de participación de los Estados y otro para hacer lo mismo, respecto de la Cuenta de participación de los Municipios. En todo caso, estos dos Consejos son, precisamente, el Consejo Territorial de Gobierno para el manejo, la distribución y la asignación de los recursos del Fondo de los Estados; y el Consejo Nacional de Alcaldes, para que intervenga en la asignación y administración de los recursos destinados a los Municipios, con lo cual se asegura la participación efectiva de los entes que van a recibir los fondos, en el manejo último de éstos. Lamentablemente, el Fondo sólo se constituyó al finalizar el primer año de Gobierno que inició en 1994,

y en 1995 se pretendió desde el Gobierno desviar los recursos del FIDES ara otros fines públicos.

G. La descentralización y los Municipios

Ahora bien, la política de la descentralización no se agota en las transferencias de competencias y servicios hacia los Estados. Debe continuar hacia los niveles inferiores, de orden municipal. Pero en ese nivel debemos comenzar por asegurar que los entes municipales asuman su rol, como entes descentralizados de acuerdo a la Constitución, y comiencen a reforzar las competencias que ya tienen.

Si un Municipio lograrse hacer en Venezuela todo lo que tiene asignado como competencias constitucionales, conforme lo desarrolla la Ley Orgánica del Régimen Municipal, sin duda tendríamos solucionados todos los problemas de la vida local. Los Municipios aún no han desarrollado sus propias potencialidades, particularmente de carácter tributario. No se olvide que los Municipios tienen una potestad tributaria originaria amplísima, que muchos ni siquiera ejercen, acostumbrados a recibir en algunos casos, a través de los Estados, casi el 90% de sus ingresos del Situado Constitucional. Esa cultura centralista y paternalista, que ha acostumbrado a los propios entes locales a sólo recibir, y a no hacer esfuerzos por desarrollar las propias capacidades tributarias locales, debe ser superada en futuro.

Para ello, sin duda, los Municipios necesitan apoyo institucional, y ese, básicamente, tienen que recibirlo de los Estados; de allí, entre otros, el gran y nuevo rol que deben asumir las nuevas Asambleas Legislativas y los Gobernadores: apoyar el desarrollo local, fomentar la labor municipal, hace que se constituyan las Asociaciones de Alcaldes, unirlos en los Concejos Regionales de Gobierno y asistirlos para que asuman sus respectivas competencias.

El papel de las nuevas Asambleas Legislativas en este campo, es fundamental. Hasta ahora, ninguna Asamblea Legislativa en el país ha dictado, después de 1989, una Ley de Régimen Municipal que desarrolle los principios de la Ley nacional del nuevo Municipio que se comenzó a crear. Esa Ley tenemos que idearla, pues, por ejemplo, hoy por hoy, aún nadie sabe a ciencia cierta, qué son las Juntas Parroquiales, ni para qué sirven.

En el mismo sentido, las leyes que deben dictar las Asambleas Legislativas sobre los Municipios, son las que deben establecer las diferencias de regímenes municipales, que son necesarias, y que sólo pueden definirse a nivel estatal, conforme a sus condiciones de desarrollo económico y poblacionales geográficas.

H. La descentralización como proceso político

De lo anterior resulta claramente que el proceso de descentralización, ante todo, es un proceso político. No se trata de un proceso de carácter meramente administrativo, pues con el mismo no sólo estamos enfrentándonos a mejorar la gestión de los servicios públicos. La descentralización es un elemento más de cambio político, en el cual todos los actores políticos tienen que participar. Por una parte, el Poder Nacional y de allí el rol del Ministro de Estado para la Descentralización, debería continuar teniendo por misión comprometer a la Administración Pública Nacional en el proceso y buscar que el mismo sea irreversible; pero por la otra, también los Estados tienen que asumir su propio rol dentro de este proceso, incluso en relación a los Municipios, y hacer que éstos también se transformen.

Por supuesto, este es un proceso que no puede hacerse en meses, ni en pocos años. No olvidemos que fue necesaria la realización de tres elecciones de Gobernadores en 1989, 1992 y 1995, para que muchos de ellos adquirieran realmente conciencia de lo que estaba en juego. Tengamos en cuenta que no todos los Gobernadores, en la primera elección de 1989, e incluso en la segunda de 1992 tuvieron conciencia de que habían sido electos popularmente. Más de uno ni se enteró de la nueva legitimidad popular que tenía su elección, y pensó que continuaba viniendo de otra fuente de poder, fuera el nombramiento presidencial o la dirección regional del partido de gobierno. En realidad, en algunos casos fue necesaria una segunda elección, en 1992, para que realmente, no sólo los Gobernadores electos en la oposición, sino incluso aquellos miembros del partido de gobierno, adquirieran conciencia de la nueva realidad.

Este proceso de cambio también resultaba necesario respecto de las Asambleas Legislativas. Las que fueron electas en 1989, lo fueron antes que todo el proceso descentralizador se iniciara, por lo que sus miembros no fueron electos bajo el nuevo sistema descentralizador, como sucedió con los Gobernadores y Alcaldes. Por ello, la elección de las nuevas Asambleas en 1992 y en 1995, debió ser un paso de avance en el proceso, aún cuando, sin duda, en algunos casos necesitaremos otras elecciones en el futuro, para que el proceso se consolide, pues los partidos políticos que dominaron esas elecciones, no entendieron la dirección de los cambios.

En todo caso, lo importante es que estamos en presencia de un proceso de carácter irreversible en el cual estamos inmersos todos los venezolanos, todas las organizaciones e instituciones políticas y la propia sociedad civil. En dicho proceso, por tanto, cada quien tiene su rol que cumplir, comenzando por las Cámaras Legislativas, a las cuales corresponde la revisión de la legislación básica del país, para hacer realidad la descentralización política.

INDICE ALFABETICO

TOMO I, II y III

(Los números arábigos remiten a las páginas de cada Tomo)

— A —

- Acaparamiento. I,682
Acción de Amparo. I,440.
Acción de Amparo. Elecciones. III, 588
Actos administrativos. III,44
Actos administrativos. Legalidad. II, 138
Actos comunitarios. Validez inmediata. II,319
Actos de gobierno. III,39
Actos de gobierno. Sometimiento al derecho. II,134
Actos Electorales. Nulidad. III,552, 560, 567
Actos Electorales. Revisión. III,554
Actos Judiciales. Sometimiento al derecho. II,136
Actos municipales. II,667
Actos municipales. Control de la constitucionalidad. II,709
Actos parlamentarios sin forma de Ley. Controles. III,115
Actos parlamentarios sin forma de Ley. Sometimiento al derecho. II,133
Acuerdo de Cartagena. Objetivos. II, 274
Acuerdo de Cartagena. Organos. II,282
Acuerdos Municipales. II,667
Administración Central. Organización. III,315
Administración Descentralizada. I,477
Administración Descentralizada. Deficiencias. III,385
Administración Descentralizada. Evolución. III,254
Administración Descentralizada. Formas Jurídicas. III,339
Administración Descentralizada. Re-definición. III,398
Administración Electoral. Régimen. III,482
Administración Local. Debilidad. III, 376
Administración Ministerial. III,325
Administración Ministerial. Evolución. III,247
Administración Nacional. Integración. III,316
Administración Pública. I,427; III,242
Administración Pública Nacional. Centralización. III,373
Administración Pública Nacional. Coordinación. II,478
Administración Pública. Archivos. III, 138
Administración Pública. Características. III,368
Administración Pública. Centralización. III,357
Administración Pública. Competencia. III,274
Administración Pública. Condicionamientos Políticos. III,347
Administración Pública. Control parlamentario. III,112
Administración Pública. Controles. III, 118
Administración Pública. Desarrollo. I, 369
Administración Pública. Organización. III,227, 350

- Administración Pública. Problemas. III,367
 Administración Pública. Régimen Constitucional. III,225
 Administración Pública. Régimen Político. III,349
 Administración Pública. Rol Político. III,359
 Administraciones con Autonomía Funcional. III,253
 Administrados. Participación. III,380
 Aguas. Régimen. I,478
 Alcaldes. Atribuciones. II,643
 Alcaldes. Elección. III,456, 480
 Alcaldes. Elegibilidad. III,446
 Alcaldes. Pérdida de investidura. II, 657
 Alcaldes. Prohibiciones. II,657
 Alcaldes. Suspensión. II,658
 Ambiente. I,632
 Ambiente. Protección. I,611
 Angostura. Congreso. I,291
 Antejudio de mérito. III,47
 Archivos Públicos. Reserva. III,138
 Area Metropolitana de Caracas. Coordinación. II,550
 Area Metropolitana de Caracas. Gobierno integral. II,531
 Area Metropolitana de Caracas. Ordenación. I,476
 Areas marinas. Delimitación. II,260
 Armas de fuego. Uso. II,195
 Armas de guerra. II,48
 Armas. Principios. II,196
 Asambleas Legislativas. I,431; II,469
 Asambleas Legislativas. Diputados. III,442, 524
 Asambleas Legislativas. Elección. III, 480
 Asambleas Representativas. Elección. III,455
 Asociaciones civiles del Estado. III,345
 Asociaciones de Vecinos. II,702
 Atribuciones. Delegación. III,280
 Autonomía, III,301
 Autonomía administrativa. II,20, 447, 597; III,303
 Autonomía estatal. II,450
 Autonomía funcional. II,24; III,304
 Autonomía jurídica. II,20
 Autonomía municipal. III,595
 Autonomía normativa. II,18, 596; III, 302
 Autonomía organizativa. II,19, 446
 Autonomía política. II,17, 444, 596; III,303
 Autonomía territorial. II,17; III,302
 Autonomía tributaria. II,20, 597; III, 302
 Avocación. III,284
- B —
- Bicameralismo. I,468
 Bienes culturales. I,633
 Bienes estatales. II,56
 Bienes municipales. II,59, 676
 Bienes municipales. Control. II,701
 Bienes nacionales. Explotación. II,46
 Brasil. Tratado. II,242
 Burocracia profesionalizada. III,388
 Burocracia profesionalizada. Creación. III,400
- C —
- Cabildos abiertos. II,701
 Cámara de Diputados. III,87
 Cámara de Diputados. Atribuciones. III,93
 Cámaras Legislativas. I,32
 Cámaras Legislativas. Atribuciones. III,89
 Cámaras Legislativas. Atribuciones privativas. I,425
 Cámaras Legislativas. Competencias. II,232
 Cámaras Legislativas. Composición. III,86
 Cámaras Legislativas. Controles. III, 115
 Cámaras Legislativas. Función normativa. II,116
 Cámaras Legislativas. Funciones. III, 85, 95
 Cámaras Legislativas. Investigaciones. III,117, 123, 129

- Cámaras Legislativas. Sesión Conjunta. III,93
- Cámaras Legislativas. Sesiones extraordinarias. III,96
- Campañas electorales. Financiamiento. III,514
- Capitanía General de Venezuela (1777). I,178
- Capitanía General de Venezuela. Territorio nacional. II,238
- Caracas. Ejidos. II,669
- Caracas. Reforma Institucional. II, 527
- Cárceles Nacionales. Desconcentración. II,426
- Carga pública. II,656
- Cargos públicos. II,167
- Carrera Administrativa. II,167, 218
- Carrera Judicial. III,150, 187
- Caudillismo. I,270
- Centralismo. Administrativo. III,380
- Centralismo. Constitucionalización. I, 358
- Centralismo. Político. III,356
- Centralización Administrativa. I,369
- Centralización fiscal. I,366
- Centralización legislativa. I,370
- Centralización militar. I,362
- Centralización política. I,299, 352; III,370
- Ciudad Capital. Coordinación Inter-gubernamental. II,517
- Ciudadanía. II,208
- Ciudadanía. Concepto. III,409
- Ciudadanía. Pérdida. III,432
- Ciudadanos. Iniciativas. II,699
- Colombia. Tratados. II,240
- Comercio. I,680
- Comercio. Sector. I,606
- Comisión Delegada. Atribuciones. III, 97
- Comisión Legislativa. I,487
- Comisión Nacional de Policía. II,189
- Comisionados Presidenciales. III,321
- Comisiones Legislativas. Atribuciones. III,97
- Comiso. I,648
- Comité Estatal de Planificación y Coordinación. II,479
- Competencia. III,269
- Competencia municipal. Carácter concurrente. II,619
- Competencia. Características. III,277
- Competencia. Conflictos. III,279
- Competencia. Desviación. III,280
- Competencia. Distribución. III,283
- Competencia. Grado. III,275
- Competencia. Límites. III,285
- Competencia. Materia. III,275
- Competencia. Principios. II,155
- Competencia. Territorio. III,275
- Competencia. Tiempo. III,275
- Comunicaciones. Sector. I,611
- Comunidades Indígenas. Protección. I,475
- Concejales. Elección. III,481
- Concejales. Prohibiciones. II,656
- Concejales. Suplentes. III,551
- Concejales Municipales. Competencia. II,650
- Concentración funcional. III,375
- Concentración presidencial. III,374
- Concesiones de hidrocarburos. Autorización Legislativa. I,180
- Concesiones Mineras. Tierras. II,47
- Confesión ficta. Excepción. II,40
- Confidencialidad. II,196
- Confiscación. I,650; II,34
- Confiscación. Poder Tributario. II,85
- Congreso Nacional. I,423
- Congreso. Atribuciones. III,89
- Congreso. Elecciones. III,442
- Congreso. Funcionamiento. I,484
- Congreso. Investigaciones. III,129
- Congreso. Poderes de Investigación. I,479
- Congreso. Relaciones con el Ejecutivo. III,68
- Congreso. Sesiones. I,484
- Consejo de Gobiernos del Area Metropolitana de Caracas. II,425, 518
- Consejo de la Judicatura. III,148, 186
- Consejo de Ministros. III,65
- Consejo Nacional de Alcaldes. II,428, 441
- Consejo Supremo Electoral. III,487

- Consejo Territorial de Gobierno. II, 423, 436
 Consejos de Guerra Permanente. III, 171
 Constitución. I,39, 55, 224, 243
 Constitución Americana (1787). I,61
 Constitución de 1830. I,263, I,310
 Constitución de 1857. I,136
 Constitución de 1858. I,318
 Constitución de 1864. I,329
 Constitución de 1901 y 1904. I,352
 Constitución de 1925. I,358
 Constitución de 1936. I,374
 Constitución de 1947. I,381
 Constitución de 1953. I,385
 Constitución de 1961. Régimen político. I,393
 Constitución Económica. I,549
 Constitución Económica. Flexibilidad. I,552
 Constitución Francesa (1791). I,68
 Constitución Política. I,415
 Constitución. Ejecución directa. II,132
 Constitución. Ejecución inadecuada. I,479
 Constitución. Ejecución incompleta. I,473
 Constitución. Ejecución indirecta. II, 135
 Constitución. Fórmula mixta. I,310
 Constitución. Garantía objetiva. I,437
 Constitución. Imperactividad. I,501
 Constitución. Inviolabilidad. I,459
 Constitución. Normas programáticas. I,473
 Constitución. Régimen democrático. I,444.
 Constitución. Rigidez. I,460, 498
 Constitución. Supremacía. I,494
 Constitucionalismo Americano. I,218
 Constitucionalismo Moderno. I,221
 Constituciones Provinciales. I,277
 Consumidor. Protección. II,428
 Consumo. Impuestos. II,55
 Consumoso-Municipal. II,709
 Contraloría Estatal. II,58
 Contraloría General de la República. II,51; III,119
 Contraloría Municipal. II,71
 Contratos de interés nacional. II,174
 Contratos de interés nacional. Aprobación legislativa. II,177
 Contratos de interés público. Entidades extranjeras. II,180
 Contratos del Estado. II,36
 Contratos del Estado. Inmunidad de jurisdicción. II,181
 Contratos del Estado. Principios. II, 174
 Contribuciones en especie. I,650
 Contribuciones especiales. II,50, 65
 Control de la Constitucionalidad. III, 145
 Control de la Constitucionalidad de las leyes. I,34, 151, 239, 437; II,709
 Control de la Constitucionalidad por omisión. I,441
 Control de la Constitucionalidad. Derecho comunitario. II,332
 Control de tutela. III,307
 Control jerárquico. III,307
 Control Parlamentario. I,470; III,115
 Control. Potestad. III,290
 Controversias. Solución pacífica. II,235
 Cooperación intermunicipal. II,639
 Cooperación internacional. II,229
 Coordinación. III,310
 Corporación asociativa de carácter público. II,441, 525
 Correspondencia. Inviolabilidad. III, 128
 Corrupción administrativa. III,389
 Corte Marcial. III,171
 Corte Suprema de Justicia. III,151
 Corte Suprema de Justicia. Competencia. III,557
 Corte Suprema de Justicia. Enjuiciamiento del Presidente de la República. III,49
 Corte Suprema de Justicia. Sala Político-Administrativa. III,154
 Corte Suprema de Justicia. Salas de Casación. III, 156
 Cotas. Condena. II,42
 Crédito Público. Municipios. II,68
 Crédito Público. Principios. II,36

Créditos Fiscales. Prescripción. II,46
 Créditos Tributarios. Privilegio. II,44
 Crisis institucional. Responsables. I, 524
 Cultura. Sector. I,608

— D —

Decisiones Judiciales. Desacato. III, 203
 Declaración de Derechos de Virginia (1776). I,204
 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). I,207
 Decretos-Leyes. III,40
 Defensa. II,354
 Defensa. Sector. I,603
 Defensa Nacional. Seguridad del Estado. II,214
 Delegación. III,337
 Delegación. Atribuciones. III,282
 Delegación. Firmas. III,281
 Delitos electorales. Denuncia popular. III,561, 562
 Democracia. I,227; III,353
 Democracia. Vecindad. II,697
 Democracia de partidos. I,418, 449, 525
 Dependencias Federales. Régimen. II, 561
 Derecho a elegir. III,435
 Derecho a la vida privada. III,127
 Derecho a manifestar. III,429
 Derecho a no declarar contra sí mismo. III,128
 Derecho a no reconocer culpabilidad. III,128
 Derecho a ser elegido. III,437
 Derecho al honor. III,127
 Derecho Comunitario. Jerarquías. II, 323
 Derecho Comunitario. Primacía. II, 324
 Derecho Comunitario. Recepción. II, 286
 Derecho de acceso a la Justicia. III,144
 Derecho de amparo. I,440
 Derecho de reunión. Régimen policial. II,196

Derecho Internacional. Fuente del Derecho Interno. II,230
 Derechos Constitucionales. I,419
 Derechos Constitucionales. Declaración. I,129, 242, 253, 419
 Derechos Constitucionales. Investigaciones parlamentarias. III,126
 Derechos Constitucionales. Protección internacional. I,423
 Derechos Constitucionales. Vigencia. II,208
 Derechos Económicos. I,421
 Derechos Individuales. I,419
 Derechos Políticos. I,422; III,403, 409
 Derechos Sociales. I,421
 Desarrollo Agropecuario. Sector. I,607
 Desarrollo Económico. Fines. III,63
 Desarrollo Social. I,607
 Desarrollo Social. Fines. III,64
 Descentralización. III,395
 Descentralización Funcional. III,298, 376
 Descentralización Funcional. Control de tutela. III,306
 Descentralización Funcional. Fallas. III,381
 Descentralización Funcional. Reserva legal. II,39
 Descentralización Política. I,229, 417, 458, 536; III,395, 658, 669
 Descentralización Política. Bases legislativas. II,394
 Descentralización Política. Competencias concurrentes. II,395
 Descentralización Política. Garantía Constitucional. II,483
 Descentralización. Política. Mecanismos institucionales. II,423
 Descentralización Política. Modificación constitucional. I,489
 Descentralización Política. Reglamentación. II,420
 Descentralización Política. Transferencia de servicios. II,398
 Descentralización Territorial. III,294
 Descentralización. Características jurídicas. III,291
 Descentralización. Clases. III,294

- Descentralización. Consecuencias. III, 301
 Descentralización. Reto. III,655
 Desconcentración. III,397
 Desconcentración administrativa. III, 282, 338
 Desconcentración funcional. III,283
 Desconcentración Regional (Territorial). III,283
 Despartidización. I,529
 Desregulación. III,394
 Detenidos. Protección de la salud. II, 194
 Dictadura de J. A. Páez (1861). I,321
 Dictadura Militar (1948-1958). I,385
 Dictadura Petrolera. I,358
 Diputados. Elección. III,478
 Diputados. Elegibilidad. III,442
 Diputados. Postulación. III,524
 Diputados. Suplentes. III,550
 Discrecionalidad. III,390
 Disgregación Política regional. I,270
 Distrito Federal. Competencia. II,505
 Distrito Federal. Competencia municipal. II,512
 Distrito Federal. Gobernador. II,506
 Distrito Federal. Organización. II,506
 Distrito Federal. Régimen. II,487
 Distrito Federal. Régimen Distrital. II,505
 Distrito Federal. Régimen Municipal. II,512
 Distritos Metropolitanos. II,612
 División Territorial. I,29
 Dominio Privado. II,47
 Dominio Público. I,631
 Dominio Público. Declaratoria. I,657
 Dominio Público. Ingresos. II,50
 Dominio Público. Subsuelo. II,255
- E —
- Edad. III,438
 Educación. Sector. I,609
 Ejecutivo. Fortalecimiento. III,79
 Ejecutivo Fuerte. I,295
 Ejecutivo Nacional. I,427; III,35
 Ejecutivo Nacional. Agentes. II,476
 Ejecutivo Nacional. Controles. I,470
- Ejército Nacional. Creación. I,362
 Ejidos. II,59
 Ejidos. Enajenación. II,68
 Ejidos. Régimen Histórico. II,669
 Ejidos. Régimen Jurídico. II,676
 Elección plurinominal. III,549
 Elección Presidencial. III,454, 459
 Elección uninominal. III,549
 Elecciones municipales. Postulación. III,527
 Elecciones parlamentarias. III,465
 Elecciones. Acción de Amparo. III,588
 Elecciones. Anulación. III,599
 Elecciones. Declaración jurada de bienes. III,551
 Elecciones. Garantías. III,578
 Elecciones. Nulidad. III,552, 574, 590
 Elecciones. Nulidad total. I,577
 Elecciones. Oportunidad. III,520
 Elecciones. Postulaciones. III,522
 Elecciones. Recurso de análisis. III,555
 Elecciones. Recursos judiciales. III,556
 Elecciones. Régimen. I,433; III,433
 Electores. Registro. III,500
 Emergencia. II,364
 Empresas Públicas. I,596
 Enmiendas Constitucionales. I,460, 480
 Entidades locales supramunicipales. II,612
 Entidades territoriales locales, II,606
 Escrutinios electorales. III,538
 Espacio Aéreo. II,259
 España. Descentralización. II,581
 Especulación. I,682
 Establecimientos públicos asociativos III,342
 Establecimientos públicos corporativos. III,341
 Estado. II,192
 Estado Autocrático Centralizado. III, 664
 Estado Caracas. II,541
 Estado Centralizado de Partidos. III, 656
 Estado Centralizado de Partidos. Crisis. I,523
 Estado Contemporáneo. Fines. I,600

- Estado de Derecho. Principio de la legalidad. II,129
- Estado de Derecho. Principios. I,47
- Estado de Derecho. Problemas. I,516
- Estado de Excepción. Emergencia. II, 215
- Estado de Partidos. I,379, 448; III,616
- Estado Democrático. I,599
- Estado Democrático Centralizado de Partidos. III,665
- Estado Democrático y Social de Derecho. I,43, 550, 587, 593
- Estado Democrático y Social de Derecho. Problemas. I,507
- Estado Empresario. I,596, 684
- Estado Federal. I,229; III,663
- Estado Federal. Descentralización Política. II,337
- Estado Independiente. III,662
- Estado Independiente. Configuración. I,185, 263
- Estado Nacional Centralizado. I,351, 451, 526
- Estado Nacional Centralizado. Crisis. II,570
- Estado Organizador. I,599
- Estado Planificador. I,596, 687
- Estado Regional. II,578
- Estado Regulador. I,594, 671
- Estado Social. Problemas. I,513
- Estado Unitario. II,571, 577
- Estado Vargas. II,542
- Estado. Actuación Internacional. II, 223
- Estado. Administración Pública. III, 243
- Estado. Antecedentes. I,163
- Estado. Bienes. II,352
- Estado. Ciclos histórico-políticos. III, 661
- Estado. Competencias concurrentes. III,296
- Estado. Democratización. I,379
- Estado. Descentralización territorial. III,297
- Estado. Descongestionamiento. III,659
- Estado. Evolución. I,257
- Estado. Forma. II,15, 339; III,352
- Estado. Funciones. II,111
- Estado. Intervención en la economía. I,560
- Estado. Objetivos. I,554
- Estado. Organos Constitucionales. I, 431
- Estado. Personalidad jurídica. III,232
- Estado. Personalidad jurídica internacional. II,229
- Estado. Pluralidad Jurídica. III,339
- Estado. Posición en el Sistema Político. I,592
- Estado. Posición en la Economía. I,588
- Estado. Posición en la Sociedad. I,590
- Estado. Potestades. III,349
- Estado. Reserva de actividades económicas. I,694
- Estado. Responsabilidad. II,163
- Estado. Seguridad. II,209
- Estado. Separación de poderes. II,26
- Estado. Soberanía. II,252
- Estado. Territorio. II,237
- Estado. Transferencia de competencias. II,314
- Estados. Asignaciones económicas especiales. II,57
- Estados. Autonomía. II,444
- Estados. Autonomía tributaria II,451
- Estados. Competencia. II,373
- Estados. Competencias concurrentes. II,387
- Estados. Competencias exclusivas. II, 375
- Estados. Competencias residuales. II, 381
- Estados. Competencias tributarias. II, 383
- Estados. Control Judicial. II,483
- Estados. Crédito Público. II,56
- Estados. Funcionarios Públicos. II,413
- Estados. Hacienda Pública. II,52
- Estados. Ingresos extraordinarios. II, 56
- Estados. Ingresos ordinarios. II,55
- Estados. Ingresos autónomos. II,446
- Estados. IVA. II,55, 72
- Estados. Límites territoriales. II,371

Estados. Ordenamiento aplicable. II, 145
 Estados. Régimen. II,356, 367
 Estados. Sometimiento a la legalidad. II,145
 Estados. Uniformidad. I,467
 Expropiación. I,640
 Extranjeros. II,253

— F —

Federación (1863-1901). I,327
 Federación Centralizada. I,415; II,573
 Federación. Descentralización. I,417, 458; II,394
 Federalismo. I,270, 299, 352, 451, 537
 Finanzas. Sector. I,605
 Firmas. Delegación. III,281
 Fiscalía General de la República. I,37; III,119
 Fomento. I,595, 683
 Fondo Intergubernamental para la descentralización. II,75, 429, 458
 Fracciones Parlamentarias. Financiamiento. III,469
 Francia. Descentralización. II,582
 Fronteras. I,690
 Fuentes del Derecho. I,41
 Fuerzas Armadas de Cooperación. Policía Nacional. II,192
 Fuerzas Armadas Nacionales. I,429; III,320
 Fuerzas Armadas Nacionales. Principios. II,182
 Función administrativa. II,124
 Función jurisdiccional. II,124; III,143
 Función jurisdiccional. Interferencias. II,120
 Función legislativa. I,425; III,103
 Función normativa. II,120
 Función política. II,123
 Funcionarios Municipales. Abstención. II,711
 Funcionarios Municipales. Pérdida de la investidura. II,700
 Funcionarios Municipales. Régimen. II,656
 Funcionarios Municipales. Remuneración. II,454

Funcionarios Municipales. Responsabilidad. II,658
 Funcionarios Públicos. II,165, 413
 Funcionarios Públicos. Estado. III,416
 Funcionarios Públicos. Incompatibilidades. II,168; III,424
 Funcionarios Públicos. Inestabilidad. III,391
 Funcionarios Públicos. Ley del Trabajo. III,422
 Funcionarios Públicos. Prohibición de contratar. II,169
 Funcionarios Públicos. Régimen. III, 265, 419
 Funcionarios Públicos. Responsabilidad. II,170; III,113
 Funcionarios Públicos. Responsabilidad administrativa. III,122
 Funcionarios Públicos. Responsabilidad civil. III,121
 Funcionarios Públicos. Responsabilidad penal. III,120
 Funcionarios Públicos. Responsabilidad política. III,122
 Funciones del Estado. II,111
 Funciones del Estado. Competencia. III,271
 Funciones Estatales. III,17
 Funciones Estatales. Propias. Ejercicio. II,120
 Funciones Estatales. Interferencias orgánicas. III,26
 Funciones propias. Interferencia orgánica. II,115
 Funciones públicas. III,412, 440
 Fundaciones del Estado. III,345

— G —

Gabinetes Sectoriales. III,68
 Garantía jurisdiccional. II,109
 Garantías constitucionales. I,436
 Garantías constitucionales. Investigaciones parlamentarias. III,126
 Garantías judiciales. I,161
 Gastos Electorales. Control. III,516
 Gastos Estadales. II,57
 Gastos Municipales. II,71
 Gastos Públicos. II,38

Gobernadores. I,432
 Gobernadores. Agentes del Ejecutivo Nacional. II,477
 Gobernadores. Elección. II,474; III, 456, 480, 524
 Gobernadores. Elegibilidad. III,446
 Gobernadores. Postulación. III,524
 Gobernadores. Régimen. II,472
 Gobernadores. Remoción. II,479
 Gobierno. III,274
 Gobierno de facto. III,44
 Gobierno democrático. I,444
 Gobierno Federal Prvisional (1863). I,327
 Gobierno local. I,229; II,602
 Gobierno Presidencial, III,29
 Gobierno. Independencia frente al Parlamento. III,68
 Gobierno. Interferencias del Parlamento. III,69
 Gran Colombia. I,304
 Gran Colombia. Leyes Fundamentales. I,291
 Grupos de presión. III,361
 Guayana Esequiba. Tratado. II,248
 Guerras de Independencia (1811-1819) I,286
 Guerras Federales. I,231

— H —

Hacienda Pública Distrital. II,510
 Hacienda Pública Estatal. II,483
 Hacienda Pública Estatal. Principios Constitucionales. II,58
 Hacienda Pública Municipal. II,37, 58
 Hacienda Pública Nacional. II,37, 46, 352
 Hacienda Pública Nacional. Control. II,51
 Hacienda Pública. Estructuración. I, 366
 Hacienda Pública. Principios constitucionales. II,30
 Hacienda Pública. Régimen. II,363
 Hidrocarburos. II,47
 Holanda. Tratado. II,243
 Honor. Respeto. III,127

— I —

Identificación. II,208
 Iglesia. Estado. II,265
 Igualdad. Garantía. II,100
 Igualdad. Tributaria. II,33
 Ilícitos administrativos electorales. III,564
 Ilícitos electorales. III,561
 Impuestos a la producción. II,385
 Impuestos a las ventas. II,386
 Impuestos aduaneros. II,48
 Impuestos al consumo. II,385
 Impuestos directos. II,48
 Impuestos estatales. Prohibiciones constitucionales. II,55
 Impuestos indirectos. II,48
 Impuestos internos. II,49
 Impuestos municipales. II,63
 Impuestos. Servicios personales. II,34
 Independencia. I,186
 Industria Petrolera. Nacionalización. I,572
 Industria Petrolera. Participación estatal. I,568
 Industria. Promoción. I,475
 Industria. Sector. I,606, 674
 Información. Libertad. I,474
 Ingresos Estadales. II,53
 Ingresos Municipales. II,61
 Ingresos Nacionales. II,48
 Ingresos públicos. Centralización. I, 364
 Ingresos. Estimación. II,38
 Inhabilitación política. I,481; II,448, 505
 Iniciativa legislativa. III,104
 Iniciativa privada. Limitaciones. I,556
 Instituciones Políticas. Debilidad. III, 359
 Institutos autónomos. III,340
 Integración económica latinoamericana. II,273
 Integración económica latinoamericana. Favorecimiento. II,235
 Integración económica. Problemas Constitucionales. II,311
 Interés social. I,672
 Intervencionismo estatal. III,369

Inversión. I,673

Investigaciones parlamentarias. Límites. III,129

— J —

Jefe del Estado. I,31

Jefe del Gobierno. I,31

Jerarquía. III,286

Jueces. Autonomía. III,146

Jueces. Independencia. III,146

Jueces. Nombramiento. III,178

Jueces. Remoción. III,189

Junta Suprema de Venezuela. I,195

Juntas Electorales. III,494

Juntas Electorales Municipales. Totalización. III,545

Juntas Electorales Principales. Totalización. III,547

Juntas Parroquiales. II,665

Juntas Parroquiales. Elección. III,482

Jurisdicción Agraria. III,166

Jurisdicción Constitucional. I,479

Jurisdicción Contencioso-Administrativa. I,36, 479; III,161

Jurisdicción Contencioso-Tributaria. III,162

Jurisdicción de Hacienda. III,168

Jurisdicción de Menores. III,164

Jurisdicción de Salvaguarda del Patrimonio Público. III,169

Jurisdicción de Tránsito. III,165

Jurisdicción del Trabao. III,162

Jurisdicción Militar. III,170

Jurisdicción ordinaria, III,157, 158

Jurisdicciones Especiales. III,161

Justicia. II,354

Justicia Constitucional. I,437

Justicia Contencioso-administrativa. I,442

Justicia periodística. III,211

Justicia vacacional. III,218

Justicia vecinal. III,212

Justicia. Acceso. I,474

Justicia. Bases constitucionales. III,147

Justicia. Organización. I,34

Justicia. Sector. I,603

Juzgados. Organización. III,159

— L —

Legalidad. Control. I,54

Legalidad. Impuesto. II,91

Legalidad. Principio. I,95, 251; II,129, 161, 605

Legislación. I,39

Legislación Nacional. II,352

Legislador. Coadministrador. I,466

Ley Tributaria. Término. II,34

Leyes estatales. II,151

Leyes ordinarias. II,150

Leyes orgánicas. II,149

Leyes. Control. III,115

Leyes. Discusión. III,106

Leyes. Formación. I,487; III,103

Leyes. Promulgación. III,111

Leyes. Proyectos. III,105

Leyes. Sanción. III,110

Leyes. Veto presidencial. I,439; III,110

Liberales y Conservadores. I,312

Libertad Económica. I,613

Libertad Económica. Abusos. I,681

Libertad Económica. Evolución. I,662

Libertad Económica. Garantía. II,104

Libertad Económica. Limitaciones. I, 556

Libertad. Garantía. I,75

Libertades individuales. Garantía. II, 107

Libertades públicas. I,455, 599

Libertador. Organización del Estado. I,293

— M —

Mancomunidades. II,615, 636

Manifestación. Régimen Policial. II, 196

Manifestaciones. Vigilancia. III,431

Mar Territorial. II,257

Mesas Electorales, III,498

Minas, II,47

Minas e Hidrocarburos. Sector. I,607

Ministerios. Competencia. III,326, 337

Ministerios. Organización. III,327

Ministros. I,428; III,61, 319

Ministros. Cámaras Legislativas. III, 64

Ministros. Clases. III,61

- Ministros. Derecho de palabra. III,65, 110
 Ministros. Memoria y Cuenta. III,64
 Ministros. Responsabilidad. III,64
 Moneda. I,672
 Monopolios. Lucha. I,683
 Multipartidismo. III,614
 Municipalidad Capitalina. II,488
 Municipalismo. I,538
 Municipios. Abastos. II,624
 Municipios. Alcalde. II,642
 Municipios. Asistencia social. II,631
 Municipios. Autonomía. II,596
 Municipios. Catastro. II,635
 Municipios. Circulación. II,625
 Municipios. Competencias. II,152, 619
 Municipios. Competencias urbanísticas. II,621
 Municipios. Control de la constitucionalidad. II,709
 Municipios. Control judicial. II,485
 Municipios. Creación. II,607
 Municipios. Cultura. II,629
 Municipios. Descentralización. III,677
 Municipios. Extinción. II,611
 Municipios. FIDES. II,429
 Municipios. Ingresos extraordinarios. II,68
 Municipios. Institutos populares de crédito. II,632
 Municipios. Jerarquía de las fuentes. II,148
 Municipios. Mancomunidades. II,615
 Municipios. Organización del Estado. II,593
 Municipios. Organos. I,433
 Municipios. Participación en el IVA. II,72
 Municipios. Participación política. II, 697
 Municipios. Policía Municipal. II,632
 Municipios. Régimen. II,356, 587
 Municipios. Salubridad. II,630
 Municipios. Separación orgánica de poderes. II,26, 641
 Municipios. Servicios públicos. II,634
 Municipios. Solución de las controversias. II,712
 Municipios. Sometimiento a la legalidad. II,147
 Municipios. Transporte urbano. II,625
 Municipios. Turismo. II,632
- N —
- Nación. II,206
 Nacionalidad. I,28; II,208, 357
 Nacionalidad. Pérdida. III,504
 Nacionalidad. Regulación. I,478
 Nacionalización Petrolera. Bases constitucionales. I,574, 695
 Nuevo Federalismo. II,576
- O —
- Obras públicas nacionales. I,478
 Oficinas Centrales de la Presidencia. III,321
 Ordenación del Territorio. I,477, 610, 630
 Ordenación Territorial. Fines. III,64
 Ordenación Urbanística. Area Metropolitana. II,520
 Ordenamiento Jurídico. I,39
 Ordenamiento Jurídico. Respeto. II, 210
 Ordenamiento Jurídico. Sistema legal jerarquizado. I,107
 Ordenanzas. Control de la constitucionalidad. II,710
 Ordenanzas. Municipales. II,667
 Ordenanzas. Reconsideración. II,699
 Organismos Electorales. III,482
 Organización Administrativa. Bases Constitucionales. III,315
 Organización Administrativa. Principios Jurídicos. III,269
 Organización Ministerial. III,325
 Organización Ministerial. Principios. III,331
 Organización Municipal. II,378
 Organización. Reserva legal. III,241
 Organos Comunitarios. Competencias supranacionales. II,311,312
 Organos Constitucionales. Autonomía funcional. I,430

— P —

- Pacto Andino. II,269
 Pacto de Punto Fijo (1958). I,394
 Parlamentarios. Compatibilidad de investiduras. III,99
 Parlamentarios. Inmunidad parlamentaria. III,101
 Parlamentarios. Irresponsabilidad parlamentaria. III,100
 Parlamento Andino. II,284
 Parlamento. Soberanía. I,86
 Parroquias. Régimen. II,665
 Participación ciudadana. I,473, 530; III,358
 Participación política. II,697
 Participación política. Partidos. I,450
 Participación. Ausencia. III,391
 Partidocracia. I,525; III,616
 Partidos Políticos. I,524; III,403, 523
 Partidos políticos nacionales. Constitución. III,634
 Partidos políticos regionales. III,630
 Partidos Políticos. Administración Pública. III,355
 Partidos Políticos. Cancelación. III, 638
 Partidos Políticos. Constitución. III, 630
 Partidos Políticos. Control de la constitucionalidad. III,391
 Partidos Políticos. Derecho de asociarse. III,428
 Partidos Políticos. Disolución. III,639
 Partidos Políticos. Elecciones internas. III,650
 Partidos Políticos. Extinción. III,638
 Partidos Políticos. Financiamiento. III,641
 Partidos Políticos. Fines. III,628
 Partidos Políticos. Militantes. III,644
 Partidos Políticos. Obligaciones. III, 636
 Partidos Políticos. Preeminencia. III, 361
 Partidos Políticos. Régimen. I,435
 Partidos Políticos. Régimen Legal. III,627
 Partidos Políticos. Sistema. III,607
 Partidos Políticos. Tipos. III,630
 Patrimonio Público. I,476
 Periodistas. III,209
 Perlas. Ostrales. II,47
 Permisología. III,378
 Persona Humana. Dignidad. II,193
 Personalidad Jurídica. Formas. III,339
 Personalidad jurídico-territorial. II,16
 Personas jurídicas. Formas jurídicas. III,339, 343
 Petróleo. I,565
 Planificación. I,596
 Planificación. Revalorización. III,399
 Plataforma Continental. II,258
 Población. Seguridad. II,206, 209
 Poder Ejecutivo Nacional. Régimen. II,362
 Poder Judicial. I,239, 429
 Poder Judicial. Características. III,143
 Poder Judicial. Dependencia. III,176
 Poder Judicial. Mediatización. III,196
 Poder Judicial. Politización. III,182
 Poder Judicial. Presión. III,209
 Poder Judicial. Problema. III,173
 Poder Judicial. Régimen. II,362
 Poder Legislativo Nacional. Régimen. II,361
 Poder Nacional. Competencias. II,352, 354
 Poder Nacional. Fortalecimiento. I,455
 Poder Nacional. Organos. II,365
 Poder Público. Colaboración. II,163
 Poder Público. Competencias concurrentes. II,395
 Poder Público. Distribución. I,91, 415, 448; II,11, 21; III,14, 143
 Poder Público. Distribución horizontal. II,131
 Poder Público. Distribución vertical. II,15, 142
 Poder Público. Ejercicio. II,155
 Poder Público. Funciones del Estado. II,111
 Poder Público. Limitación. I,75
 Poder Público. Periodos constitucionales. II,196
 Poder Público. Ramas. II,21
 Poder Público. Régimen. II,361

- Poder Público. Seguridad. II,209
 Poderes Públicos Estadales. II,467
 Poderes Públicos Estadales. Organización. II,375
 Poderes. Separación. III,11
 Policía Municipal. II,632
 Policía Urbana y Rural. Organización. II,380
 Policía. Competencias concurrentes. II,187
 Policía. Conducta ética. II,194
 Policía. Coordinación. II,188, 427
 Policía. Deber de identificación. II,194
 Policía. Fuerzas. II,187
 Policía. Normas de conducta. II,193, 427
 Policía. Seguridad del Estado. II,212
 Policía. Sistema. I,476
 Política Exterior. II,353
 Política Exterior. Sector. I,602
 Política Interior. II,353
 Política Interior. Sector. I,601
 Política. Fines. III,63
 Potestad disciplinaria. III,289
 Potestad organizativa. III,235
 Preámbulo. I,409
 Precios. Regulación. I,682
 Prefectos. Régimen. II,508
 Presidencia de la República. Organismos. III,252
 Presidencia de la República. Organos. III,318
 Presidencialismo. I,235
 Presidente de la República. I,427; III, 456
 Presidente de la República. Atribuciones. III,39
 Presidente de la República. Competencia. II,231
 Presidente de la República. Elección. III,456, 477
 Presidente de la República. Enjuiciamiento. III,47, 49
 Presidente de la República. Falta absoluta. III,37, 49, 55, 60
 Presidente de la República. Falta temporal. III,57
 Presidente de la República. Falta temporal forzosa. III,53
 Presidente de la República. Mensajes al Congreso. III,46
 Presidente de la República. Organos directos. III,61
 Presidente de la República. Prerrogativas constitucionales. III,47
 Presidente de la República. Renuncia. III,50
 Presidente de la República. Responsabilidad. III,38
 Presidente de la República. Subrogación Presidencial. III,47
 Presidente de la República. Toma de posesión. III,37
 Presidente de la República. Condiciones de elegibilidad. III,36, 440
 Presión. Grupos. III,355
 Presupuesto Estatal. II,57
 Presupuesto Municipal. II,71
 Presupuesto. Organización administrativa. III,244
 Presupuesto. Principios. II,38
 Presupuesto. Unidad. III,335
 Principio de la legalidad. II,129, 161, 605
 Privatización. III,393
 Privilegios Fiscales. II,43
 Privilegios parlamentarios. III,99
 Procedimientos Administrativos. Brevedad. II,43
 Proceso electoral. Ilegitimidad. III,577
 Procuraduría General de la República. III,319
 Producción. Impuestos. II,55
 Profesiones liberales. Secreto. III,137
 Promoción Social. Estado. I,598
 Promoción Social. Sector. I,608
 Propaganda electoral. III,514
 Propaganda política. III,640
 Propiedad Privada. Garantía. II,95
 Propiedad. Cesiones obligatorias. I,650
 Propiedad. Contribuciones. I,656
 Propiedad. Disposición. I,634
 Propiedad. Evolución. I,614
 Propiedad. Limitaciones. I,628
 Propiedad. Ocupación temporal. I,638

- Provincia de Barcelona. Constitución. I,281
 Provincia de Barinas (1786). I,178
 Provincia de Barinas. Constitución. I, 277
 Provincia de Caracas. Constitución. I,284
 Provincia de Guayana (1568). I,176
 Provincia de Maracaibo (1676). I,177
 Provincia de Margarita (1525). I,174
 Provincia de Mérida. Constitución. I, 277
 Provincia de Nueva Andalucía (1568). I,176
 Provincia de Trujillo. Constitución. I,279
 Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela (1528). I,174
 Provincias Coloniales. I,167
 Provincias. Régimen español. I,182
 Pueblo. II,206
 Pueblo. Supervivencia. II,207
- R —
- Recurso de interpretación. III,557
 Recurso de nulidad electoral. III,556
 Recurso jerárquico. III,556
 Recursos de revisión administrativa. III,554
 Recursos naturales renovables. I,632
 Recursos naturales renovables. Sector. I,611
 Recursos naturales. Explotación. II,37
 Referéndum Municipal. II,698
 Reforma Constitucional. I,460
 Reforma Constitucional (1874). I,339
 Reforma Constitucional (1881). I,339
 Reforma Constitucional (1891). I,345
 Reforma Constitucional (1893). I,345
 Reforma Constitucional (1945). I,374
 Reforma del Estado. I,539
 Reformas Constitucionales (1909, 1914 y 1922). I,357
 Reformas Constitucionales (1928, 1929 y 1931). I,361
 Régimen Constitucional. III,294
 Régimen Constitucional. Vigencia. I, 121
- Régimen Democrático. III,403
 Régimen Democrático. Representación. III,433
 Régimen Democrático. Seguridad. II, 209
 Registro Electoral Permanente. III,500
 Reglamentos. III,45
 Reglamentos Municipales. II,667
 Reglamentos. Sometimiento al derecho. II,139
 Rehabilitación Nacional. I,357
 Reino Unido. Tratados. II,242
 Representación proporcional. III,451, 456
 Representación proporcional. Principio. III,509
 Representatividad. I,530
 Representatividad. Partidos Políticos. I,450
 República. III,49
 República. Actuación Internacional. II,229
 República. Organos. I,30
 República. Organos constitucionales. I,423
 República. Personalidad jurídica. III, 331
 República. Territorio. I,167
 Republicanismo. I,245
 Reputación. Respeto. III,127
 Requisición. I,644
 Reserva de sectores económicos. I,691
 Reserva legal. II,139, 355
 Reservas legislativas. I,465
 Responsabilidad ministerial. III,65
 Reversión. I,645
 Revolución Americana. I82, 204, 224
 Revolución Azul (1868). I,334
 Revolución de Abril (1870). I,336
 Revolución de Marzo (1858). I,318
 Revolución de Octubre (1945). I,379
 Revolución Democrática (1958). I,387
 Revolución Francesa. I,82, 207, 243
 Revolución Hispanoamericana. I,203
 Revolución Legalista (1892). I,345
 Revolución Liberal Restauradora (1899). I,352
 Revolución Norteamericana. I,204

Revolución Reinvidicadora (1879). I, 339

Riqueza. Redistribución. I,597

Rule of law. I,121

— S —

Salinas, II,47

Salud Pública. Transferencias a los Estados. II,427

Salud. Sector. I,610

Salvaguarda del Patrimonio Público. Tribunales Superiores. III,170

Secretario Municipal. II,653

Secreto de Estado. III,129

Secreto sumarial. III,129

Sector Público. Fines. III,378

Sector Público. Inflación organizacional. III,368

Sector Público. Modernización. III,392

Sector Público. Privatización. III,393

Sector Público. Productividad social. III,401

Sector Público. Redimensionamiento. III,393

Seglar. III,440

Seguridad del Estado. II,199

Seguridad del Estado. Ambito. II,216

Seguridad del Estado. Gastos. II,220

Seguridad del Estado. Secreto. III,133

Seguridad del Territorio. II,202

Seguridad Nacional. Doctrina. II,211

Seguridad Social. Extensión. I,475

Seguridad Social. Sector. I,609

Seguridad y Defensa Nacional. I,633

Seguros. I,677

Senado. III,86

Senado. Atribuciones. III,92

Senado. Autorización. III,48

Senado. Controles. III,116

Senadores. Elección. III,477

Senadores. Elegibilidad. III,442

Senadores. Postulación. III,524

Senadores. Suplentes. III,550

Separación de poderes. I,235, 248, 295; III,11

Separación orgánica de poderes. II,22; III,271

Servicios municipales. II,636

Servicios Públicos. Creación. II,50

Servicios Públicos. Estado. I,598, 683

Servidumbres administrativas. I,637

Síndico Procurador Municipal. II,662

Sistema constitucional. I,27

Sistema de Contrapesos. III,76

Sistema de Economía Mixta. I,564

Sistema de Gobierno. III,9

Sistema de Partidos. III,607

Sistema económico. I,545

Sistema electoral. I,482

Sistema electoral nacional. Aplicación. III,459

Sistema electoral. Características. III, 449

Sistema electoral. Evolución. III,452

Sistema electoral. Fundamentos Constitucionales. III,433

Sistema multipartidista. III,611

Sistema nacional de jubilaciones. I,438

Sistema nacional de planificación. I, 488

Sistema político-económico-social. I, 543

Sistema político-electoral. III,403

Sistema político. Crisis terminal. III, 655

Sistema político. Despartidización. III, 656

Sistema presidencial con sujeción parlamentaria. I,463

Sistema presidencial de gobierno. III, 29

Sistema Presidencial. Elecciones. III, 74

Situado Constitucional. I,364; II,452

Situado Constitucional. Ingresos. II, 54

Situado Municipal. II,66, 511

Soberanía del pueblo. I,227

Soberanía Nacional. I,245

Soberanía. Supranacionalidad. II,312

Solidaridad Social. I,473

Subrogación presidencial. III,47

Sufragio directo. III,454

Sufragio secreto. III,456

Sufragio. Derecho. I,434; III,411, 434
 Sufragio. Régimen Legal. III,477
 Sujeción Parlamentaria. III,29, 72

— T —

Tasas. II,49
 Tasas municipales. II,65
 Territorio del Estado. II,203
 Territorio. Apropiabilidad. II,253
 Territorio. Integridad. II,205
 Territorios Federales. II,553
 Terrorismo judicial. III,218
 Tesoro. Unidad. III,332
 Testigos electorales. III,521
 Tierras baldías. II,47
 Tortura. Prohibición. II,194
 Trabajo. Sector. I,609
 Transporte Terrestre. Desconcentración. II,424
 Transporte Urbano. II,625
 Transporte. Sector. I,611
 Transportes Terrestres. I,477
 Tratados Internacionales. II,233
 Tratados. Ley aprobatoria. II,234
 Tribunal Andino de Justicia. II,284
 Tribunal Andino de Justicia. Competencias. II,301
 Tribunal Andino de Justicia. Control de Constitucionalidad. II,291
 Tribunales. Organización. I,35
 Tribunales. Organización Básica. III, 151
 Tributación. Principios. II,31
 Tribuciones Confiscatorias. II,85

Tributos. Generalidad. II,33
 Tributos. Legalidad. II,31
 Turismo. Desconcentración. II,429
 Turismo. Sector. I,606

— U —

Urbanismo. Sector. I,611
 Usura. Represión. I,682
 Usurpación de funciones. II,159

— V —

Vecinos. Asociaciones. II,702
 Venezolanos. Igualdad. III,439
 Vitalidad Terrestre. Desconcentración. II,426
 Vida Local. Competencia. II,599
 Vida Privada. Respeto. III,127
 Vivienda. Sector. I,611
 Votación. III,450
 Votación. Acto. III,535
 Votación. Nulidad. III,571
 Votaciones. III,531
 Votaciones municipales. Sistema. III, 534
 Votaciones. Nulidad. III,552
 Voto secreto. III,533
 Votos nulos. III,539
 Votos. Nulidad. III,569
 Votos. Validez. III,540

— Z —

Zona Económica Exclusiva. II,260

INDICE GENERAL

TOMO III

	Págs.
<i>DECIMA PARTE:</i>	
<i>EL SISTEMA DE GOBIERNO: EL PODER EJECUTIVO, EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER JUDICIAL</i>	9
I. LA SEPARACION DE LOS PODERES	11
1. Los antecedentes	11
2. La división y distribución del poder	14
3. Las funciones estatales	17
A. Los Poderes Públicos y las funciones estatales	17
B. La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de “poderes” y la asignación de funciones estatales	20
C. Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funcio- nes estatales	26
II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL CON SUJECION PARLAMEN- TARIA	29
1. El sistema presidencial	29
2. El Ejecutivo Nacional: el Presidente de la República y sus Mi- nistros	35
A. El Presidente de la República	35
a. Condiciones de elegibilidad	36
b. La toma de posesión	37
c. Las faltas absolutas o temporales del Presidente y su suplencia	37
d. La responsabilidad del Presidente	38
B. Atribuciones del Presidente de la República	39
a. Los actos de gobierno	39
b. Los Decretos-Leyes	40

	Págs.
a'. Decretos-Leyes constitucionales	40
a''. Decretos-Leyes con habilitación legislativa ..	40
b''. Decretos-Leyes sin habilitación legislativa ..	42
b'. Los Decretos con valor de Ley de los gobiernos de facto	44
c. Actos administrativos	44
d. Los Reglamentos	45
e. Los Mensajes al Congreso	46
 C. El enjuiciamiento del Presidente de la República y los di- versos supuestos de subrogación presidencial	47
a. Las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República en relación a su enjuiciamiento	47
a'. El antejuicio de mérito	47
b'. La autorización del Senado	48
c'. El Enjuiciamiento ante la Corte Suprema de Justicia	49
b. Situación jurídico-constitucional del enjuiciamiento en caso de renuncia (falta absoluta) del Presidente de la República	49
a'. Renuncia del Presidente antes de que la Corte Su- prema de Justicia decida el antejuicio de mérito ..	50
b'. Renuncia del Presidente después de que la Corte Suprema de Justicia decida que hay mérito para el enjuiciamiento	51
c'. Renuncia del Presidente después de que el Senado autorice el enjuiciamiento	51
c. Situación jurídico-constitucional del enjuiciamiento en caso de que el Presidente de la República no renuncie a su cargo	52
a'. Situación en el supuesto de que el Presidente per- manezca en ejercicio de su cargo hasta que el Se- nado autorice su enjuiciamiento	52
a''. El cumplimiento de las fases del procedimiento	53
b''. La falta temporal forzosa del Presidente de la República	53
c''. La suplencia de la falta temporal forzosa	54
d''. La conversión de la falta temporal en falta absoluta	55
b'. Situación en el supuesto de que el Presidente de la República se separe del ejercicio del cargo antes de que el Senado autorice su enjuiciamiento	57
a''. La falta temporal	57
b''. La suplencia de la falta temporal	58
c''. Efectos de la autorización del Senado para el enjuiciamiento en relación a la suplencia de la falta temporal	58

	Págs.
d". La conversión de la falta temporal forzosa en falta absoluta	60
D. Los Ministros	61
a. Los Ministros como órganos directos del Presidente de la República	61
b. Clases de Ministros	61
c. Los Ministros como órganos centrales de las políticas sectoriales	63
a'. Grupo de fines de política y administración general	63
b'. Grupo de fines de desarrollo económico	63
c'. Grupo de fines de desarrollo social	64
d'. Grupo de fines de desarrollo físico y ordenación territorial	64
d. La responsabilidad de los Ministros	64
e. Los Ministros y las Cámaras Legislativas	64
a'. La Memoria y Cuenta anual	64
b'. El papel de las Cámaras y la responsabilidad mi- nisterial	65
c'. Derecho de palabra de los Ministros	65
E. El Consejo de Ministros	65
a. Naturaleza de sus funciones	65
b. Miembros	66
c. Funcionamiento	66
d. Los Gabinetes Sectoriales	68
4. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento	68
A. La independencia frente al Parlamento	68
B. Las interferencias del Parlamento	69
C. La participación ejecutiva en las funciones normativas ..	71
D. La sujeción parlamentaria	72
5. El Sistema Presidencial y el Sistema Electoral	74
6. La superación del Sistema de Contrapesos	76
7. El fortalecimiento del Ejecutivo	79
III. LAS CAMARAS LEGISLATIVAS Y SUS FUNCIONES	85
1. Las Cámaras Legislativas	86
A. Composición	86
a. Senado	86
b. Cámara de Diputados	87

	Págs.
B. Las atribuciones de las Cámaras Legislativas	89
a. Atribuciones del Congreso	89
b. Atribuciones privativas de las Cámaras	91
c. Atribuciones específicas de las Cámaras	92
a'. Atribuciones del Senado	92
b'. Atribuciones de la Cámara de Diputados	93
d. Atribuciones de las Cámaras en Sesión Conjunta	93
C. El funcionamiento de las Cámaras Legislativas	95
a. Instalación inicial y sesiones ordinarias	95
b. Sesiones extraordinarias	96
c. Requisitos de funcionamiento y quórum	96
D. Las atribuciones de las Comisiones del Congreso de rango constitucional	97
a. Atribuciones de la Comisión Delegada del Congreso ..	97
b. Las atribuciones de la Comisión Legislativa	98
E. Los privilegios parlamentarios	99
a. La compatibilidad de investiduras	99
b. La irresponsabilidad parlamentaria	100
c. La inmunidad parlamentaria	101
a'. El principio	101
b'. Las medidas provisionales de custodia	102
c'. La preparación del enjuiciamiento y el allanamiento	102
2. La función de legislar y el proceso de formación de las Leyes ..	103
A. Tipos de Ley	103
B. El inicio del proceso de formación de las Leyes	104
a. La iniciativa legislativa	104
b. Presentación de los Proyectos	105
c. Recepción, distribución de los proyectos e informe de la Comisión	105
C. La discusión de las Leyes	106
a. Discusión en la Cámara de origen	106
a'. Primera discusión	106
b'. Informe de la Comisión	107
c'. Segunda discusión	107
d'. Resultado de la discusión en la Cámara de origen	108
b. Discusión en la otra Cámara	108
a'. Normas especiales	108
b'. Modificaciones	109
c. Las discusiones pendientes	109
d. Derecho de palabra de los Ministros y Magistrados	110
D. Las formalidades derivadas de la sanción de las Leyes ...	110

	Págs.
E. El veto presidencial	110
F. La promulgación de la Ley	111
3. Aspectos de control parlamentario sobre la Administración Pública	112
A. El fundamento de las potestades de control y la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios públicos	113
B. Las diversas modalidades de control parlamentario sobre la Administración	115
a. Controles de carácter previo	115
a'. Controles previos mediante leyes	115
b'. Controles previos mediante actos parlamentarios sin forma de ley	115
a''. Controles previos ejercidos por las Cámaras en sesión conjunta	115
b''. Controles previos ejercidos por el Senado ...	116
b. Controles de carácter posterior	116
a'. Controles posteriores mediante ley	116
b'. Controles posteriores mediante actos parlamentarios sin forma de ley	116
a''. Controles posteriores ejercidos por el Congreso	116
b''. Controles posteriores ejercidos por la Cámara de Diputados: el voto de censura	117
c. Controles posteriores de carácter investigativo	117
C. Los Controles sobre la Administración Pública distintos al control parlamentario	118
b. El control de la Administración Pública por los órganos con autonomía funcional	119
a'. La Contraloría General de la República	119
b'. La Fiscalía General de la República	119
D. Ambito y efectos de la potestad parlamentaria de control sobre la Administración Pública	120
a. La apreciación de responsabilidad penal	120
b. La apreciación de responsabilidad civil	121
c. La apreciación de responsabilidad administrativa	122
d. La declaración de responsabilidad política	122
4. Los poderes de investigación de los cuerpos Legislativos y sus limitaciones	123
A. Los límites a la potestad investigativa derivados del respeto de los derechos y garantías constitucionales	126
a. El respeto al honor, a la reputación y a la vida privada	127
b. El respeto al derecho a no reconocer culpabilidad y a no declarar contra sí mismo	128
c. El respeto de la inviolabilidad de la correspondencia ..	128

	Págs.
B. Los límites a la potestad investigativa derivados de las actividades e informaciones secretas	129
a. Las actividades secretas del Estado	129
a'. El secreto sumarial	129
b'. El secreto concerniente a la seguridad del Estado .	133
b. El secreto derivado del ejercicio de profesiones liberales	137
C. La potestad investigativa y el problema de la reserva de los archivos de la Administración Pública	138
5. Formalidades para el ejercicio de la potestad investigativa por los Cuerpos Legislativos	141
 IV. EL PODER JUDICIAL	 143
1. Características del Poder Judicial	143
A. Poder Judicial y la distribución del Poder Público	143
B. El Poder Judicial y la función jurisdiccional	143
C. Los Tribunales y el derecho individual de acceder a la justicia	144
D. Los tribunales y el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales	145
E. La autonomía e independencia de los jueces	146
2. Las bases constitucionales para la Administración de Justicia ..	147
A. El Consejo de la Judicatura	148
B. La carrera judicial	150
3. La organización básica de los Tribunales	151
A. La Corte Suprema de Justicia	151
a. Funcionamiento y composición	152
b. Competencias	153
a'. En Corte Plena	153
b'. En Sala Político-Administrativa	154
c'. En Sala de Casación Civil	156
d'. En Sala de Casación Especial	156
B. La organización de los Tribunales	157
a. Jurisdicción ordinaria	157
a'. Jurisdicción ordinaria civil y mercantil	158
a'". Tribunales Superiores	158
b'". Juzgados de Primera Instancia	159
c'". Juzgados de Distrito o de Departamento	159
d'". Juzgados de Municipio o de Parroquia	160

	Págs.
b'. Jurisdicción ordinaria penal	160
a". Tribunales Superiores	160
b". Juzgados de Primera Instancia	161
b. Jurisdicciones Especiales	161
a'. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa	161
b'. Jurisdicción Contencioso-Tributaria	162
c'. Jurisdicción del Trabajo	162
a". Los Tribunales Superiores del Trabajo	163
b". Los Tribunales de Primera Instancia de Trabajo	163
d'. Jurisdicción de Menores	164
a". Los Juzgados Superiores de Menores	164
b". Los Juzgados de Primera Instancia de Menores	164
e'. Jurisdicción de Tránsito	165
f'. Jurisdicción Agraria	166
a". Juzgados Agrarios de Primera Instancia	166
b". Tribunales Superiores Agrarios	168
g'. Jurisdicción de Hacienda	168
a". El Tribunal Superior de Hacienda	168
b". Los Juzgados Nacionales de Hacienda	169
h'. Jurisdicción de Salvaguarda del Patrimonio Público	169
a". Los Tribunales Superiores de Salvaguarda del del Patrimonio Público	170
b". Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal con competencias en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público	170
i'. La Jurisdicción Militar	170
a". La Corte Marcial	171
b". Los Consejos de Guerra Permanente y Acci- dentales	171
c". Los Jueces Militares de Primera Instancia Permanentes y los Jueces Militares Acciden- tales de Instrucción	172
 V. EL PROBLEMA DEL PODER JUDICIAL	 173
1. Introducción	173
2. La Dependencia del Poder Judicial	176
A. El nombramiento de los jueces y las nuevas formas de de- pendencia	178
a. La oposición a la reforma de 1969	178
b. Las consecuencias de la reforma: la politización y de- terioro del Poder Judicial	182
c. La Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988	186
d. La ausencia de la carrera judicial	187

	Págs.
B. La remoción de los jueces y la otra forma de dependencia .	189
a. Primer caso: 1984. Destitución del Juez Francisco Ruiz Becerra, Juez de Primera Instancia en la Penal, con 21 años en la Judicatura	190
b. Segundo caso: 1987, Destitución del Juez Carlos Silva Garrido, Juez Superior II Penal Accidental	192
3. La mediatización del Poder Judicial	196
A. El Poder Ejecutivo arremete contra los jueces	198
a. Primer caso: El amparo respecto al RAP	199
b. Segundo Caso: El amparo respecto de la Orquesta Sinfónica de Venezuela	200
c. Tercer Caso: El amparo a Isa Dobles contra Radio Suave	201
B. El desacato de funcionarios contra las decisiones judiciales	203
C. El Poder Legislativo ignora al Poder Judicial	204
D. Las presiones políticas al Poder Judicial	206
a. Primer Caso: El divorcio del Presidente de la República (1987-1988)	206
b. Segundo Caso: La justicia "electoral" (1988)	208
E. La presión de grupos externos: las campañas de opinión y el vاپuleo del Poder Judicial	209
a. Los periodistas vs. los jueces	209
b. La justicia periodística	211
c. La justicia vecinal	212
d. Los abogados vs. los jueces	216
e. Los estudiantes vs. la justicia	216
F. El terrorismo generado contra los jueces suplentes y el abuso informativo de la llamada "Justicia Vacacional"	218
4. Conclusión	221

DECIMA PRIMERA PARTE:

EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 225

I. LA ADMINISTRACION PUBLICA 227

1. El Estado y la Administración Pública 227

A. La Organización del Estado y la Administración Pública .. 227

a. La Administración del Estado, la separación orgánica de de Poderes y los órganos con autonomía funcional 227

	Págs.
b. La Administración Pública y la personalidad jurídica del Estado	232
B. La Administración Pública y la Organización Administrativa	234
C. Régimen Constitucional de la potestad organizativa	235
a. Las previsiones constitucionales	235
a'. Normas en el ámbito nacional	236
b'. Normas en el ámbito estatal	237
c'. Normas en el ámbito municipal	238
b. La reserva en materia de organización a los diversos Poderes	328
a'. Las reservas al Poder Nacional	239
b'. Las reservas al Poder Estatal	240
c. La reserva legal en materia de organización	241
a'. La reserva legal en el ámbito nacional	241
a". La Administración Pública que ejerce el Poder Ejecutivo Nacional	241
b". La Administración Pública Central	242
c". La Administración Pública Descentralizada ..	242
d". La Administración Pública con autonomía funcional	242
e". Las Administraciones Públicas territoriales federales	243
b'. La organización administrativa y el presupuesto ..	244
2. La evolución de las Instituciones Administrativas	246
A. La evolución de la Administración Ministerial	247
a. Período 1811-1863	247
b. Período 1863-1936	248
c. Período 1936-1976	249
d. Período a partir de 1976	249
B. Los organismos de la Presidencia	252
C. Las Administraciones con Autonomía Funcional	253
D. La evolución de la Administración descentralizada	254
a. La descentralización en el Estado tradicional: 1928-1945	255
b. La descentralización de la postguerra	256
c. La descentralización en el Estado democrático	257
d. Las consecuencias de la descentralización	261
E. La evolución del régimen de los funcionarios públicos	265
II. PRINCIPIOS JURIDICOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	265
1. La competencia	269

	Págs.
A. Noción	269
B. Competencia y capacidad	270
C. Clases de competencia	271
a. La competencia en el ámbito de las funciones del Estado	271
a'. La separación orgánica de los poderes y la no co- incidencia con la separación de funciones	271
b'. Delimitación negativa	273
b. La competencia en el ámbito ejecutivo: Gobierno y Ad- ministración	274
c. La competencia en la Administración Pública	274
a'. Factores que condicionan la competencia	275
a". La materia	275
b". El territorio	275
c". El grado	275
d". El tiempo	275
b'. Tipos de competencia en la Administración Pública	275
a". Necesaria y Eventual	275
b". Interna y Externa	276
c". Propia y Conjunta	276
d". General y Especial	276
e". Exclusiva y Concurrente	277
D. Las características de la competencia	277
a. La obligatoriedad e improrrogabilidad	277
b. La asignación formal en actos jurídicos	278
c. La regulación de la resolución de los conflictos de com- petencia	279
E. La desviación de la competencia	280
a. La delegación de atribuciones	280
a'. Noción	280
b'. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la delegación de firmas	281
c'. Diferencias entre la delegación de atribuciones y la desconcentración administrativa	282
d'. Las formas de distribución de la competencia	283
a". La delegación	283
b". La desconcentración funcional	283
c". La desconcentración regional (territorial) ...	283
b. La avocación	284
F. Los límites de la competencia	285
a. El principio de la especialidad	285
b. El principio de la legalidad	285
c. El principio de la finalidad	286
2. La Jerarquía	286
A. Características	286

	Págs.
B. Efectos	287
a. El predominio del superior jerárquico	287
b. La conducción y dirección de la actividad de los inferiores	288
c. La potestad disciplinaria	289
d. El ejercicio de las competencias genéricas	289
e. La posibilidad de delegar competencias	290
f. La potestad de control	290
g. La resolución de conflictos	291
3. La Descentralización	291
A. Características jurídicas	292
B. Clase de descentralización	294
a. Descentralización territorial (política)	294
a'. Régimen constitucional	294
b'. La definición del ámbito de la descentralización territorial hacia los Estados de materias de competencia concurrente	296
c'. La descentralización territorial hacia los Estados de materias de la competencia nacional	297
b. Descentralización funcional	298
C. Consecuencias de la descentralización	301
a. La autonomía	301
a'. Noción	301
b'. La autonomía territorial	302
a". La autonomía normativa	302
b". La autonomía tributaria	302
c". La autonomía política	303
d". La autonomía administrativa	330
c'. La autonomía funcional	304
d'. La autonomía funcional fuera del ámbito de la descentralización	304
b. El control de tutela en la descentralización funcional	306
a'. Noción	306
b'. Diferencias entre el control jerárquico y el control de tutela	307
c'. Clases de tutela	308
4. La coordinación	310
A. Los niveles para la coordinación	310
B. El problema para la coordinación	315
III. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA NACIONAL CENTRAL Y DESCENTRALIZADA ..	315
1. Los principios generales de la organización de la Administración Central	315

	Págs.
A. La Administración Nacional Centralizada dentro del universo de la Organización Administrativa	315
a. El ámbito de la organización administrativa	315
b. La integración de la Administración Nacional	316
B. El ámbito de la Administración Central	318
a. Los órganos de la Presidencia de la República	318
b. Los Ministros y los Ministerios	319
c. La Procuraduría General de la República	319
d. Las Fuerzas Armadas Nacionales	320
e. Las Oficinas Centrales de la Presidencia	321
f. Los Comisionados Presidenciales	321
C. La Administración Ministerial dentro del complejo de la Administración Central	325
a. Las fuentes de la Organización Ministerial	325
a'. La creación y el número de los Despachos Ministeriales	325
b'. La competencia de los Ministerios	326
c'. La organización de los Ministerios	327
b. Los principios de la organización ministerial	331
a'. La unidad de la personalidad jurídica	331
b'. La unidad patrimonial: la unidad del Tesoro	332
c'. La unidad presupuestaria	335
d'. La unidad jerárquica	336
e'. La unidad sectorial	336
c. La asignación y distribución de las competencias ministeriales	337
a'. Las competencias del Ministerio y la delegación ..	337
b'. Las competencias genéricas de los Ministerios y la desconcentración administrativa	338
c'. La desconcentración administrativa en virtud de Ley	338
2. La Administración Descentralizada funcionalmente y sus formas jurídicas	339
A. Las formas jurídicas de derecho público	339
a. Los establecimientos públicos institucionales: los institutos autónomos	340
b. Los establecimientos públicos corporativos	341
c. Los establecimientos públicos asociativos	342
B. Las formas jurídicas de derecho privado	343
a. Las sociedades mercantiles de capital público (Empresas del Estado)	343
b. Las asociaciones civiles del Estado	345
c. Las fundaciones del Estado	345

Págs.

IV. LOS CONDICIONAMIENTOS POLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	347
1. El Régimen Político y la Administración	349
A. Las potestades del Estado y la Administración Pública ..	349
B. La organización de los poderes del Estado y la Administración Pública	350
C. La forma del Estado y la Administración Pública	352
D. La democracia, el sistema de partidos y la Administración Pública	353
E. Los grupos de presión y la Administración Pública	355
2. El Centralismo Político y la Administración Pública	356
A. La centralización de la Administración Pública	357
B. La concentración de la Administración Pública	357
C. La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública	358
3. La debilidad de las Instituciones Políticas y el papel de la Administración Pública	359
A. El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento	359
B. La Administración Pública incontrolada	360
C. La penetración de los grupos de presión en la Administración	361
D. La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública	361
V. LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA CAPACIDAD DE ACCION DEL ESTADO	367
1. Algunas características estructurales y de funcionamiento de la Administración Pública	368
A. La expansión administrativa	368
a. La inflación organizacional del sector público	368
b. El intervencionismo estatal exagerado	369
B. La consecuencia estructural: la centralización nacional y la descentralización funcional	369
a. La centralización política y administrativa	370
a'. La tendencia centralizada en la práctica administrativa y legislativa	370

	Págs.
b'. La centralización y concentración de la Administración Pública Nacional	373
a". La concentración presidencial y ministerial ..	374
b". La práctica administrativa de la concentración: concentración funcional	375
c". Consecuencias de la concentración administrativa	375
c'. La debilidad de la Administración regional y local	376
b. La descentralización funcional	376
C. La consecuencia funcional: la ineficacia e ineffectividad de la acción administrativa	377
a. Las fallas funcionales derivadas de la extensión del sector público	377
a'. La distorsión de los fines del sector público	378
b'. La complicación de la Administración y la "perversión"	378
b. Las fallas de funcionamiento derivadas del centralismo administrativo	380
a'. El embotellamiento administrativo nacional	380
b'. La ausencia de participación de los administrados ..	380
c'. La debilidad de las instituciones representativas ..	381
c. Las fallas de funcionamiento derivadas de la descentralización funcional	381
a'. Repercusiones en el funcionamiento de la Administración Pública	382
b'. La ausencia de integración sectorial	383
a". Los problemas de la implementación de la Reforma Sectorial	383
b". Los problemas de la coordinación perpetua ..	385
c'. Las deficiencias de la Administración Descentralizada	385
d. Las fallas de funcionamiento derivadas de la ausencia de burocracia profesionalizada	388
D. El problema de la corrupción administrativa	389
a. La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa	390
b. La discrecionalidad, las reglamentaciones excesivas y la corrupción administrativa	390
c. El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa	391
d. La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa	319
e. Los partidos políticos y la corrupción administrativa ..	391
2. Algunas medidas y estrategias para garantizar la modernización del sector público y la capacidad de acción del Estado	392

	Págs.
A. El redimensionamiento del sector público y la privatización	393
B. La desregulación de la actividad de los particulares	394
C. La descentralización política y administrativa	395
D. La desconcentración de los niveles superiores nacionales	397
E. La redefinición de la Administración descentralizada funcionalmente	398
F. La revalorización de la planificación	399
G. La creación de una burocracia profesionalizada	400
H. El aumento de la productividad social en el sector público	401
3. Conclusiones	401

DECIMA SEGUNDA PARTE:

<i>LOS DERECHOS POLITICOS, EL REGIMEN DEMOCRATICO Y EL SISTEMA POLITICO ELECTORAL Y DE PARTIDOS</i>	403
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

I. LA CIUDADANIA VENEZOLANA Y LOS DERECHOS POLITICOS	409
1. El concepto de ciudadanía	409
2. El derecho del sufragio	411
3. El derecho a desempeñar funciones públicas	412
A. El principio constitucional	412
B. El régimen legal	413
C. La naturaleza de la relación jurídica que surge entre el funcionario público y el Estado	416
D. Los diversos regímenes previstos en la Ley	418
a. El régimen general y común para todos los funcionarios públicos	419
b. El régimen especial aplicable sólo a los funcionarios de carrera	420
E. Los supuestos de aplicabilidad de la Ley del Trabajo a los funcionarios públicos	422
a. La situación antes de 1990	422
b. La situación después de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo de 1990	424
F. Las incompatibilidades	424
4. El derecho de asociarse en partidos políticos	428

	Págs.
5. El derecho a manifestar pacíficamente	429
A. La participación previa	429
B. Las limitaciones	430
C. La vigilancia, protección y disolución de las manifestaciones	431
6. La pérdida de la ciudadanía	432
 II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ELEC- TORAL	 433
1. El Régimen Democrático y la representación	433
2. El derecho activo y pasivo al sufragio	434
A. El derecho a elegir	435
B. El derecho a ser elegido	437
a. La edad y las restricciones al derecho	438
b. La igualdad entre venezolanos por nacimiento y vene- zolanos por naturalización y sus restricciones	439
c. La condición de seglar para el ejercicio del derecho ..	440
d. Las condiciones para el ejercicio del derecho derivadas del ejercicio de funciones públicas	440
a'. Las condiciones para la elegibilidad del Presi- dente de la República	440
b'. Las condiciones de elegibilidad de Senadores o Di- putados al Congreso Nacional y de Diputados a las Asambleas Legislativas	442
a'". Restricciones respecto a altos funcionarios pú- blicos nacionales	442
b'". Restricciones respecto a altos funcionarios pú- blicos estatales	442
c'". Restricciones otros funcionarios públicos ...	446
c'. Las condiciones de elegibilidad para Gobernado- res y Alcaldes	446
e. Restricciones al ejercicio del derecho derivado de las relaciones de parentesco	448
f. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de in- habilitación política con motivo de condenas penales ..	448
3. Características del sistema electoral	449
A. La autonomía funcional de los órganos del sistema y la libertad y secreto del voto	449
B. La votación universal y directa	450
C. La garantía del derecho de representación proporcional de las minorías y el sistema mayoritario	451

Págs.

4. Evolución del sistema electoral	452
A. La universalización progresiva	435
B. El sufragio directo	454
a. Elección Presidencial	454
b. Elección de las Asambleas Representativas	455
C. El sufragio secreto	456
D. El sistema electoral minoritario, la representación proporcional y el sistema mayoritario	456
a. Elección presidencial, de Gobernadores y Alcaldes	456
b. Elección de las Asambleas Representativas hasta 1989	457
c. Elección de las Asambleas Representativas a partir de 1989	458
5. Aplicación del sistema electoral nacional (1947-1993)	459
A. Efectos en las elecciones presidenciales	459
B. Efectos en las elecciones parlamentarias	465
6. La aplicación del sistema electoral a nivel de Gobernadores y Alcaldes	473

III. EL REGIMEN LEGAL DEL SISTEMA ELECTORAL Y LA LEY ORGANICA DEL SUFRAGIO DE 1995

477

1. El Régimen de las elecciones reguladas en la Ley	477
A. La elección del Presidente de la República	477
B. La elección de los Senadores	000
C. La elección de los Diputados al Congreso Nacional	478
D. La elección de los Gobernadores	480
E. La elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas	480
F. La elección de Alcaldes	480
G. La elección de Concejales miembros de los Concejos Municipales	481
H. La elección de los Miembros de las Juntas Parroquiales ..	482
2. El Régimen de la Administración Electoral	482
A. Los Organismos Electorales	482
a. Régimein General	482
a'. Los diversos organismos	482
b'. La colaboración pública y privada con los organismos electorales	483

	Págs.
c'. Integración	484
d'. Los Miembros	484
e'. Instalación y funcionamiento	486
f'. Duración	487
g'. Recursos administrativos	487
h'. Carácter gratuito de las actuaciones públicas rela- tivas al régimen electoral	487
b. El Consejo Supremo Electoral	487
a'. Naturaleza y autonomía	487
b'. Miembros	488
c'. Instalación	498
d'. Atribuciones	489
e'. Autoridades del Consejo	492
c. Las Juntas Electorales	494
a'. Las Juntas Electorales Principales	494
b'. Las Juntas Electorales Municipales	495
c'. Las Juntas Electorales Parroquiales	497
d'. Las Juntas de Totalización	497
e'. Las Juntas de Escrutinio	497
d. Las Mesas Electorales	498
a'. Constitución	498
b'. Carácter del cargo de miembro de Mesa Electoral	498
c'. Instalación	498
d'. Número de Mesas	498
e'. Atribuciones	499
B. El Registro Electoral Permanente	500
a. Ojetivos y funciones	500
b. Los electores y el Registro Electoral Permanente	501
a'. La incorporación automática de los electores al Re- gistro	501
b'. La inscripción de los extranjeros en el Registro ..	501
c. La actualización del Registro	502
a'. La determinación de los centros de votación	502
b'. Los agentes de actualización	502
c'. Los efectos de la actualización: la ubicación del elector	503
d'. La supervisión de la actualización	503
e'. La depuración del Registro Electoral Permanente	503
a". Oportunidad	503
b". Objeto	504
c". Cancelaciones por fallecimiento	504
d". Cancelaciones por pérdida de la nacionalidad	504
e". Cancelaciones por interdicción civil o inhabilita- ción política	505
f". Solicitudes de depuración	505

	Págs.
g". Lista de cancelaciones y su publicación	505
h". La reconsideración de las depuraciones	505
d. La revisión anual del Registro Electoral Permanente ..	506
a'. Oportunidad	506
b'. Formalidades: Las listas de electores	506
d'. Constancia de la solicitud de inscripción	507
e'. La elaboración de las listas revisadas	507
C. La implantación del Sistema Electoral	508
a. La determinación de los Circuitos Electorales para las elecciones uninominales	508
b. La aplicación del principio de la representación proporcional personalizada en los casos de elección plurinomi- nal mediante listas	509
c. Las reglas especiales para la elección uninominal en los casos de sistemas mixtos de escrutinios	511
d. La aplicación del cociente electoral nacional para Sen- adores y Diputados al Congreso	512
D. La propaganda electoral	514
a. Las campañas partidistas internas y su reglamentación	514
b. La reglamentación de las campañas electorales	514
c. El financiamiento de la campaña electoral	515
d. La definición de los gastos electorales	516
e. El control de los gastos electorales	516
f. Limitaciones a la propaganda electoral	516
a'. Propaganda prohibida	516
b'. Propaganda de altavoces	518
c'. Propaganda por carteles	518
g. Las reuniones de propaganda electoral	519
h. Responsabilidad de la propaganda	519
i. La utilización de los medios oficiales de comunicación	520
3. Las Elecciones	520
A. Oportunidades de elecciones	520
B. Fijación de las elecciones	521
C. Los testigos electorales	521
a. Condiciones de los testigos	521
b. Designación de los testigos	521
c. Funciones de los testigos	522
D. Las postulaciones	522
a. La postulación de candidatos a la Presidencia	522
a'. Oportunidad	522
b'. Los postulantes: partidos políticos y grupos de electores	523

	Págs.
c'. Formalidades de la postulación	523
d'. Declaración de la candidatura	523
b. La postulación de candidatos a Senadores y Diputados al Congreso de la República, Gobernadores de Estado y Diputados a las Asambleas Legislativas	524
a'. Los postulantes	524
a". Régimen General	524
b". Elección de Gobernadores	524
b'. Formalidades	525
c'. Oportunidad	525
d'. Limitaciones	526
e'. Recepción y revisión de las postulaciones	526
f'. Recursos administrativos	526
g'. Información al Consejo Supremo Electoral de la admisión de las postulaciones y su publicación	527
h'. La modificación de las postulaciones	527
c. La postulación de candidatos para las elecciones municipales	527
a'. Los postulantes	527
b'. Formalidades	528
c'. Oportunidad	528
d'. Admisión	529
e'. Recursos administrativos	529
f'. Las postulaciones de candidatos en casos de alianzas de postulantes	529
g'. Modificación	529
h'. Limitaciones a las postulaciones	529
d. Los símbolos y colores para las postulaciones	530
e. La exigencia de una caución	530
E. Las votaciones	531
a. Las formas de votar	531
a'. El sistema general mecanizado	531
b'. El sistema manual	531
a". Los instrumentos de votación	531
b". La preparación y distribución de material electoral	532
c". Las urnas electorales	532
d". La garantía física del secreto del voto	532
e". La información sobre la forma del voto	533
f". El voto en secreto	533
c'. El sistema en las votaciones municipales	534
d'. Los colores y distintivos de votación	535
b. El acto de votación	535
a'. Constitución de la Mesa Electoral	535
b'. Anuncio del inicio del acto	535
c'. Formalidades del acto de votación	536

	Págs.
a". Lugar de la votación	536
b". La votación ininterrumpida	536
c". Conducta del elector	536
d". Lugar de la votación: la mesa asignada	537
e". Limitaciones al porte de armas	537
f". Obligaciones de la Mesa	537
d'. Finalización de la votación	538
e'. Limitaciones generales para el día de las votaciones	538
F. Los escrutinios	538
a. Anuncio del escrutinio	538
b. Formalidades del escrutinio	538
c. Los votos nulos	539
d. La validez de los votos	540
e. El Acta de escrutinio	540
f. Formalidades posteriores al acto de votación	541
g. El escrutinio en las votaciones municipales	542
a'. Las verificaciones iniciales	542
b'. Los votos nulos	542
c'. El escrutinio de los votos válidos	542
d'. El acta de escrutinio	542
G. Las totalizaciones y adjudicaciones	543
a. La totalización inicial de votaciones en mesa	544
a'. Las Juntas Electorales Parroquiales o de totalización	544
b'. Carácter público del acto	544
c'. Acta de totalización	544
d'. Los testigos para el acto de totalización	544
e'. Revisión del Acta	545
b. La totalización a cargo de las Juntas Electorales Mu-	
nicipales	545
a'. El acto de totalización municipal	545
b'. La adjudicación de puestos en las elecciones muni-	
ciples	545
a". Adjudicación de Alcaldes	545
b". Adjudicación de Concejales electos por repre-	
sentación proporcional	546
c". Adjudicación de Concejales electos uninomi-	
nalmente	546
c. La totalización a cargo de las Juntas Electorales Prin-	
ciples	547
a'. El Acta de totalización a nivel de los Estados	547
b'. El Acta de totalización de la Junta Principal	548
c'. La adjudicación de puestos en las elecciones de	
Senadores, Diputados al Congreso y a las Asam-	
bleas Legislativas y de Gobernadores	548
d. La totalización a cargo del Consejo Supremo Electoral	549

	Págs.
e. Normas generales para la adjudicación en las elecciones para cuerpos deliberantes	549
a'. Elección uninominal	549
b'. Elección plurinominal	549
c'. La adjudicación de los suplentes	550
a'". Los Senadores suplentes	550
b'". Los suplentes de los Diputados al Congreso ..	550
c'". Los suplentes de los Diputados a las Asambleas Legislativas	550
d'". Los Concejales suplentes	551
f. El agotamiento de los suplentes y la elección parcial ..	551
g. La publicación de los resultados electorales	551
h. Los errores numéricos en las totalizaciones	551
H. La obligación de presentación de la declaración jurada de bienes al Consejo Supremo Electoral	551
4. La nulidad y revisión de los actos electorales	552
A. La nulidad de las elecciones	552
B. La nulidad de las votaciones	552
a. La nulidad de las votaciones en Mesa	552
b. La anulabilidad de las votaciones en Mesa	553
C. La revisión de los actos de los organismos electorales	554
a. De los recursos de revisión administrativas	554
a'. Régimen general	554
a'". Lagitimación activa y las formalidades de interposición	554
b'". Régimen legal del procedimiento aplicable ..	554
c'". Sustanciación	554
d'". Efectos de la interposición	554
e'". Decisión	555
f'". Apertura de la vía contencioso administrativa y el silencio administrativo	555
b'. El recurso de análisis	555
a'". Objeto	555
b'". Lapso	555
c'". Interposición	555
c'. El recurso jerárquico	565
b. De los recursos de la revisión judicial	556
a'. Tipos de recursos judiciales	556
a'". El recurso de nulidad electoral	556
b'". El recurso de interpretación	557
b'. La competencia de Tribunales	557
a'". Corte Suprema de Justicia	557
b'". Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ..	557

Págs.

c''). Juzgados Superiores con competencia en lo contencioso administrativo	557
D. El Procedimiento	558
a. Legitimación activa y requisitos	558
b. Lapso de interposición	558
c. Emplazamiento de los interesados	558
d. Sustanciación	558
e. Efectos de la interpretación	558
f. Acumulación y Competencia	559
g. Alegatos de los interesados	559
h. Informes	559
i. Decisión	559
E. La declaratoria de la nulidad de los actos electorales	560
a. Competencia	560
b. Efectos de la declaración de nulidad	560
5. Los ilícitos electorales	561
A. Las faltas y delitos electorales	561
a. La denuncia popular	561
b. Las faltas electorales	561
c. Los delitos electorales	562
d. Competencia Jurisdiccional	564
B. Los ilícitos administrativos	564
IV. LA NULIDAD DE LOS ACTOS ELECTORALES: (UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL COMPARADA)	567
1. Introducción	567
2. La causa de nulidad en los Regímenes Electorales	569
A. La nulidad del voto	569
a. Causas de nulidad del voto	569
a'. La ilegitimidad del voto	569
b'. La inexistencia del voto	570
b. Efectos	570
B. La nulidad de una votación	571
a. Causales de nulidad de una votación	571
a'. La ilegitimidad de la Mesa, casilla o junta electoral	571
b'. La ilegitimidad del acto de votación en la mesa respectiva	571
c'. La ilegitimidad del acto de escrutinio de la mesa	572
d'. La ilegitimidad de actas de votación y escrutinios de mesa	572
b. Efectos de la nulidad de una votación	573

	Págs.
C. La nulidad de una elección	574
a. Causas de nulidad	574
a'. La consecuencia de la nulidad de votación	574
b'. La ilegitimidad de la elección (inelegibilidades) ..	575
c'. La elección realizada sin las garantías debidas	576
d'. La elección fraudulenta	576
b. Efectos de la nulidad	577
D. La nulidad total de las elecciones	577
a. La ilegitimidad del proceso electoral	577
b. Las elecciones sin garantías	578
3. Los órganos competentes para declarar la nulidad de los actos electorales y la revisión de sus decisiones	578
A. Los órganos con competencia para declarar la nulidad de actos electorales	579
a. La decisión de nulidad a cargo de órganos políticos ..	579
b. La declaración de nulidad a cargo de órganos constitucionales electorales	581
a'. La declaración de nulidad a cargo de órganos electorales administrativos	581
b'. La declaración de nulidad a cargo de órganos electorales jurisdiccionales	582
a". Decisiones sin revisión en otra instancia judicial	582
b". Decisiones revisables sólo en vía de control de constitucionalidad	583
c. La declaración de nulidad de cargo de órganos judiciales	583
d. La ausencia de supuestos de declaración de nulidad a cargo de Tribunales Constitucionales	584
B. La revisión judicial de las decisiones que declaran la nulidad de los actos electorales	585
a. Sistemas en los cuales no se admite revisión ni intervención judicial	586
b. Sistemas en los cuales la decisión de nulidad corresponde a órganos judiciales ordinarios	587
c. Sistema en los cuales las decisiones de nulidad de una elección se atribuyen a órganos electorales jurisdiccionales	588
a'. La decisión por órganos jurisdiccionales electorales sin revisión judicial ulterior	588
b'. La decisión por órganos jurisdiccionales electorales con posibilidad de revisión judicial constitucional	588
a". Revisión mediante acción de amparo	588
b". Revisión mediante recurso extraordinario de inconstitucionalidad	589

Págs.

c". Revisión mediante acción popular de inconstitucionalidad	589
d. Sistemas en los cuales la decisión de nulidad corresponde a órganos administrativos electorales con posibilidad de revisión judicial	589
4. Algunos casos de anulación judicial de elecciones conforme a la Ley Orgánica del Sufragio vigente hasta 1993	590
A. El caso de nulidad de las elecciones en Mesas Electorales en las elecciones de Alcaldes de 1989, y su influencia en las elecciones municipales. (A propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-12-90)	590
B. El caso de anulación de las elecciones de Gbbernadores de diciembre de 1992 en los Estados Barinas y Sucre (Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 30-03-93)	599
V. EL SISTEMA DE PARTIDOS A PARTIR DE 1945	607
1. Los orígenes del sistema de partidos	607
2. El sistema multipartidista	611
3. Las características del multipartidismo	614
4. El Estado de Partidos	616
A. La Partidocracia	616
B. Partidos políticos y centralización estatal	618
C. Características del Estado de Partidos (1945-1995)	621
5. El Régimen Legal de los Partidos Políticos	627
A. Definición	627
a. El carácter permanente	628
b. Los fines políticos	628
c. Los medios lícitos: métodos democráticos	629
B. La constitución de los partidos políticos	630
a. El funcionamiento provisional	630
b. La constitución definitiva	630
a'. Los dos tipos de partidos políticos	630
b'. Constitución de los partidos políticos regionales ..	630
a)". La solicitud de inscripción	630
b)". La publicación y la impugnación de nombres ..	631
c)". La devolución de la solicitud	632
d)". La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores	632

	Págs.
e". La inscripción	633
f". La negativa de inscripción	633
c'. Constitución de los partidos políticos nacionales ..	634
a". La solicitud de inscripción	634
b". La publicación y la oposición	635
c". La objeción del Ministerio de Relaciones Inte- riores	635
d". La inscripción	635
e". La negativa de inscripción	636
c. La constitución de seccionales regionales	636
C. Las obligaciones de los partidos políticos	636
a. Obligaciones generales	636
b. La denominación	637
c. La renovación de la nómina	638
D. La extinción de los partidos políticos	638
a. La cancelación del registro de los partidos políticos ..	638
a'. Causales	638
b'. Procedimiento	638
b. La disolución de los partidos políticos	639
E. La propaganda política	640
a. El derecho	640
b. La limitación	640
6. El financiamiento de los partidos políticos	641
A. El financiamiento privado de los partidos políticos	643
a. Las limitaciones legales	644
a'. Financiamiento externo	644
b'. Financiamiento de empresas concesionarias	644
c'. Financiamiento anónimo	644
b. Fuentes de financiamiento privado	644
a'. Las cotizaciones de los militantes	644
b'. Los aportes privados	645
c'. Préstamos bancarios	646
d'. Aportaciones de instituciones políticas extranjeras vinculadas a los partidos	646
e'. Inversiones propias	647
f'. Fiestas, ferias, romerías	647
B. El financiamiento público de los partidos políticos: Limita- ciones legales	647
a. Limitaciones generales	647
b. Limitaciones a la propaganda de los entes públicos ..	648
C. Las fuentes de financiamiento público	649
a. Fuentes directas	649

Págs.

a'. Aportes públicos directos a los partidos políticos ..	649
b'. El financiamiento a las fracciones parlamentarias	649
c'. El financiamiento del uso de medios de comunicación privados	650
d'. La colaboración del Consejo Suprema Electoral en las elecciones internas de los partidos	650
b. Fuentes indirectas	650
a'. El uso de medios oficiales de comunicación	650
b'. Uso de espacios y locales públicos	651
c'. El uso de franquicias postales	651
d'. La limitación de gastos como medio indirecto de financiamiento	652
f'. Colocación de propaganda oficial en los medios de comunicación de los partidos	652
D. El control del financiamiento de los partidos políticos	652

VI. LA CRISIS DEL SISTEMA POLITICO VENEZOLANO Y EL RETO DEMOCRATICO DE LA DESCENTRALIZACION

1. La crisis terminal del sistema político y sus salidas	655
A. La democracia y el Estado Centralizado de Partidos	655
B. La despartidización del sistema político	656
C. La descentralización política	658
D. El descongestionamiento del Estado	659
E. La reconstrucción del sistema político	660
2. Los grandes ciclos históricos-políticos	661
A. El Estado independiente y autónomo semi-descentralizado .	662
B. El Estado Federal y la autocracia de los caudillos regionales	663
C. El Estado Autocrático Centralizado	664
D. El Estado Democrático Centralizado de Partidos y su crisis	665
3. La Política de Descentralización	669
A. La búsqueda de un compromiso de la Administración Pública Nacional	670
B. Los mecanismos intergubernamentales para la descentralización	670

	Págs.
C. El proceso de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes	671
D. Las medidas institucionales para la descentralización adoptadas	672
E. La extensión del proceso más allá de la descentralización .	674
F. La Ley Habilitante y la participación de Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado	675
G. La descentralización y los Municipios	677
H. La descentralización como proceso político	678

ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR
EN EL MES DE SEPTIEMBRE DE MIL NO-
VECIENTOS NOVENTA Y SEIS EN LAS
PRENSAS VENEZOLANAS DE EDITORIAL
ARTE, EN LA CIUDAD DE CARACAS

