

REGIMEN DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LA  
REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

**Antonieta Garrido de Cárdenas**  
**Docente e Investigadora del Instituto de Derecho Comparado**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad de Carabobo**

**Resumen**

Importantes modificaciones ha sufrido en los últimos años el Derecho Positivo venezolano como consecuencia de la entrada en vigencia de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela en Diciembre de 1.999.

En su parte orgánica, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela introduce profundos cambios en la estructura de la Organización Administrativa de la Administración Pública. En este sentido, en el ámbito de la Administración Pública Nacional: se crean nuevos órganos que conforman el Poder Ejecutivo; se establecen inéditos órganos Consultivos; y se les otorga Autonomía Funcional a órganos que, hasta este momento se apreciaban como órganos de rango constitucional pero de difícil ubicación en la estructura general organizacional de la Administración Pública. Se configura también una Administración Nacional Descentralizada, que desde el punto de vista funcional, luce novedosa, ya que permite la descentralización de órganos tan centralizados como los que integran el Poder Judicial.

Paralelamente, se deroga la Ley Orgánica de la Administración Central del 20 de Diciembre de 1.995, y se dicta el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, y el Decreto con rango y fuerza de Ley sobre adscripciones de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado el 30 de Agosto de 1.999, modificado el primero de ellos a su vez por el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central el 14 de Octubre de 1.999. Todo ello de acuerdo a lo previsto en el Artículo 1 °, Ordinal 1 °, Letra A, de la ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público del 17 de Febrero de 1.999.

El objetivo general de la investigación propuesta, se encuentra dirigido a precisar la nueva estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, debiendo advertir que la tarea no ha sido fácil dada la diversidad de órganos que se han concebido, la mayoría de los cuales aparecen consagrados constitucionalmente, previéndose una posterior regulación de los mismos. Otros han sido regulados a través de disposiciones transitorias, en virtud del "Decreto de Régimen de Transición del Poder Público", del 22 de Diciembre de 1.999, hasta la elección e instalación definitiva de la Asamblea Nacional.

**Palabras Claves**

Poder Público. Administración Pública. Organización Administrativa. Sistema de Gobierno. órganos Consultivos. Organización Ministerial. Autonomía Funcional, Orgánica y Administrativa. Administración Descentralizada.

## **Abstract**

Important modifications have undergone in the last years the Venezuelan Positive Right as a result of the entrance in use in December of 1999 of the Bolivarian Constitution of the Republic of Venezuela.

In its organic part, the Bolivarian Constitution introduces deep changes in the structure of the Administrative Organization of the Public Administration. In this sense, the scope of the National Public Administration: new devices are created that conform the Executive Power; unpublished Consultative devices settle down; and Functional Autonomy to devices is granted to them that, until this moment were appraised like devices of constitutional rank but of difficult location in the organized general structure of the Public Administration. A Decentralized National Administration also forms itself, that from the functional point of view, shines novel, since it allows the decentralization of devices so centralized as those that integrate the Judiciary Power. Parallely, deroga the Organic Law of the Central Administration of December 20 of 1995 is abolished, and the Decree with rank and force of Organic Law of reform of the Organic Law of the Central Administration is issued, and in August 30, 1999 the Decree with rank and force of Law on allegiances of Independent Institutes and Foundations of the State; the first of them modified as well by the Decree with rank and force of the Organic Law of the Central Administration in October 14 of 1999. All it according to foreseen in the Article 1 °, Ordinal 1 °, Letter A, of the Organic law that authorizes the President of the Republic to dictate extraordinary measures in economic and financial matter required by the public interest - February 17, 1999.

The general objective of the proposed investigation, is directed to determine the new organizational structure of the National Public Administration, having to notice that the task has not been easy due to the diversity of Organism that have been conceived, most of which appear consecrated constitutionally, anticipating a later regulation of such. Other have been regulated through transitory dispositions, by virtue of the "Decree of Regime of Transition of the Public Power" December 22, 1999, until the selection and definitive installation of the National Assembly.

## **Key words**

Public Power. Public Administration. Administrative Organization. System of Government. Consultative Organism. Ministerial Organization. Functional, Organic and Administrative Autonomy. Decentralized Administration.

**"Cualquiera que hallándose revestido de autoridad exceda el poder que le ha sido confiado por las leyes y emplea la fuerza que está a su disposición para hacer con sus súbditos cosas vedadas por éstas, es indefectiblemente un tirano"**

**Locke (Tratado de Gobierno Civil)**

**"Cuando se viaja en pos de un objetivo es muy importante prestar atención al Camino. El Camino es el que nos enseña la mejor forma de llegar y nos enriquece mientras lo estamos recorriendo"**

**Paulo Cohelo (El Peregrino)**

## **Dedicatoria**

CON PROFUNDO Y FRATERNAL CARIÑO A MIS ALUMNOS DEL 3er. Año, "01" Y "03", AÑO ACADÉMICO 2.000-2.001, PORQUE ESTE TRABAJO SURCO DE LAS INQUIETUDES, DUDAS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS QUE FORJARAMOS EN ESAS AULAS DE NUESTRA QUERIDA Y MAGNIFICA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CARABOBO A LA QUE CON ORGULLO DE PUEBLO VENEZOLANO PERTENECEMOS

## **Régimen de Organización de la Administración Pública Nacional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999**

### **INDICE DE CONTENIDO**

INTRODUCCIÓN (Antecedentes)

I.- MARCO DE REFERENCIA:

1. Distribución Vertical del Poder Público: Alusión a la División del Poder Público en la Constitución Bolivariana de 1.999.

2. -Nociones Conceptuales:

a.- Administración Pública Nacional

b.- Administración Pública Central

3.- Principios que rigen la Administración Pública Central.

II.- ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:

1. - ÓRGANOS DEL PODER EJECUTIVO:

1.1. Presidencia de la República:

a) Sistema Presidencialista, Semipresidencial, y Parlamentario.

b) Duración del Período Presidencial y Reelección Presidencial.

c) Doble vuelta Presidencial.

d) Los Decretos-Leyes como atribución de1 Presidente de la República.

1.2. El Vice- Presidente Ejecutivo.

a) El Primer Ministro, el Primer Ministro Ejecutivo y el Vice-presidente Ejecutivo.

1.3. - Los Ministros. El Consejo de Ministros.

1.4. - Gabinetes Sectoriales

1.5. - Otros órganos de la Administración Central:

a) Consejos Nacionales

b) Comisiones Presidenciales e Interministeriales

c) Autoridades únicas de Área

d) Oficinas Nacionales

2. - ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:

1.-Consejo de Estado

2.- Procuraduría General de la República

3.- Consejo de la Defensa Nacional

III.- ORGANOS CON AUTONOMÍA FUNCIONAL:

1. - El Poder Ciudadano: el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

2. - Defensoría del Pueblo. Alusión al Derecho Comparado.

3. - El Tribunal Supremo de Justicia y la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

#### IV.- ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA:

- 1.- Los Institutos Autónomos
- 2.- Entes Corporativos
- 3.- Entes Asociativos

#### CONCLUSIONES

#### BIBLIOGRAFÍA

### **Introducción**

### **Antecedentes**

Evidentes transformaciones ha sufrido en los últimos años de este siglo el Derecho Constitucional Venezolano. Efectivamente, desde 1.992, año en que se estructuró la Comisión Bicameral designada para la Reforma de la Constitución de 1.961, se recomendó al Congreso Nacional adoptar el procedimiento de reforma constitucional consagrado en el Art. 246 de la Constitución, en lugar del procedimiento de enmienda que fue originalmente considerado. Las razones que se esgrimieron para llevar adelante tal reforma obedecían a la necesidad de dar repuesta al anhelo de cambio de la Sociedad frente al agotamiento del sistema político imperante, mencionándose la inclusión de la Asamblea Constituyente como uno de los mecanismos de modificación de la Constitución. Proyecto que adoleció de verdadera voluntad de cambio, pues inexplicablemente el Presidente de dicha Comisión, Senador Rafael Caldera, al asumir posteriormente la Presidencia de la República, deja a un lado dicho proyecto.

El 24 de Agosto de 1.998, Allan Brewer Carías, Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, entrega al Congreso de la República una propuesta, preparada por miembros de la Sociedad Civil (Centro Educativo de Acción Popular al servicio de las Organizaciones Comunitarias (CESAP); Grupo de Estudios Constitucionales; y la Fundación de Derecho Público) para convocar un Referéndum sobre la creación de la Asamblea Constituyente. Tampoco este Proyecto tuvo éxito en las altas esferas políticas, antes por el contrario fue manipulado, alegándose razones fundamentalmente de forma. La sociedad venezolana seguía sin respuestas y la crisis política, económica y social crecía vertiginosamente hacia la ruptura del sistema político imperante desde la Constitución de 1.961.

A raíz de los frustrados intentos de golpe de Estado del 4 de Febrero y 27 de Noviembre de 1.992, surge en el escenario político de nuestro País la controversial figura de Hugo Chávez Frías, de quien Tomás Eloy Martínez dice: "El legado de Bolívar impregna todo lo que dice y hace. Es su inspirador, su guía, su modelo infalible. Cita sin equivocarse los discursos y mensajes de Bolívar, aunque tal vez se equivoca en el modo de interpretarlos"... "¿Es un caudillo? Todo lo que dice el Presidente tiene ese inflamado todo justiciero de los caudillos. el que no está conmigo, está contra mí" ( El Nacional. Página H. 26-0999) Es el hombre que se hace eco de un nuevo liderazgo, vocero de partidos políticos emergentes, propulsor de una propuesta ya trajinada pero no patentizada: la Asamblea Constituyente, y quien finalmente en 1.998 alcanzaría la Presidencia de la República. El lema fundamental de sus seguidores: el nacimiento de la V República sobre la base de una Constitución que tenga como objetivo la "relegitimación de los poderes públicos" y "la refundación de la patria".

Bajo este panorama y 'por primera vez en nuestra historia se planteó claramente la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente pero en democracia para, precisamente, evitar la ruptura del hilo constitucional y reconstituir el sistema político en libertad... La Constitución de 1. 999,

es la primera que es producto de una Asamblea Nacional Constituyente electa democráticamente en medio de un proceso de cambio político radical que está experimentando el sistema político" (Brewer Carias: 2.000: Pág. 13)

La Asamblea Nacional Constituyente fue convocada por el Presidente de la República, luego que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sendas Sentencias del 19 de Enero de 1.999 conocidas como Referéndum Consultivo I y Referéndum Consultivo II, en Ponencias de Héctor Paradisi y Humberto La Roche respectivamente, admitieran la posibilidad de que mediante Referéndum Consultivo, el pueblo pudiera "crear" dicha instancia política no prevista ni regulada en la Constitución de 1.961 para revisar la Constitución. Se aprueba así en nuestro país por la Asamblea Nacional Constituyente una nueva Constitución el 16 de Noviembre de 1.999 y por Referéndum aprobatorio el 15 de Diciembre de 1.999, ( proceso en el que solo participaron el 32% de los venezolanos con derecho a voto), se proclamó el 20 de Diciembre de 1.999 y se publicó en Gaceta Oficial el 30 de Diciembre de ese mismo año.

No nos corresponde referirnos a la criticada conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, basta quizás destacar que la misma estuvo integrada en un 99,9% por partidarios y adeptos del Presidente de la República, ni determinar las fortalezas y debilidades del texto constitucional, pero si enfatizar que aún cuando la Constitución Bolivariana, fue el producto de un proceso político traumático, que generó una crisis nacional en todos los niveles, el resultado final refleja un sistema normativo dirigido tanto a los diversos órganos del poder público, establecidos en la propia Constitución, como a los ciudadanos en su conjunto o particularmente considerados; que con todas sus críticas e imperfecciones, ha de ser entendida como lo hace el constitucionalismo moderno, como un instrumento jurídico, en el que se establece un orden político determinado, definido en su estructura básica y en su funcionamiento, pero en el que a la vez el pueblo ha de ser partícipe, en forma tal que los agentes públicos se convierten justamente en agentes, servidores del pueblo, por lo que sus funciones han de ser limitadas, por las libertades y los derechos fundamentales.

Kaegi, citado por García de Enterría sostiene: lo fundamentalmente nuevo del Estado constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la 'fuerza vinculante bilateral de la norma', constituyéndose (la Constitución) no sólo en una norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, *lex superior*. (E. García de Enterría: 1.991: Pág.49) Y así lo han entendido nuestros constituyentes del 99, cuando en el Artículo 7° se consagra a nuestra Constitución como " la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución"

Siguiendo estos lineamientos, la Constitución Bolivariana, al igual que todas las Constituciones del mundo, cuenta con un doble contenido, una parte orgánica en la que se organiza el poder del Estado, y una parte dogmática, en la que se definen los criterios fundamentales que han de configurar esa organización y su funcionamiento, en especial en sus relaciones con los individuos. En otras palabras, la denominación de Constitución dogmática, genera la declaración general de la existencia de derechos naturales previos y superiores al Estado. La Constitución orgánica, contiene las disposiciones relativas a los órganos fundamentales del gobierno, su competencia y el ejercicio de sus funciones.

Es justamente en ese contenido orgánico donde se centrará la atención de nuestro trabajo, en razón de que en el mismo se apuntan una serie de cambios profundos por lo que a la estructura de la Organización Administrativa de la Administración Pública se refiere. En este sentido, y específicamente en el ámbito de la Administración Pública Nacional, se crean nuevos órganos

que conforman el Poder Ejecutivo; se estructuran inéditos órganos Consultivos; y, se les otorga Autonomía Funcional a órganos que integran la Administración Pública Central. Se configura también una Administración Nacional Descentralizada, que desde el punto de vista funcional, se manifiesta en la posibilidad de descentralizar órganos tan centralizados como los órganos de administración de justicia que integran el Poder Judicial.

Paralelamente, se deroga la Ley Orgánica de la Administración Central del 20 de Diciembre de 1.995, y se dicta el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, y el Decreto con rango y fuerza de Ley sobre adscripciones de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado el 30 de Agosto de 1.999, modificado el primero de ellos a su vez por el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central el 14 de Octubre de 1.999. Todo ello de acuerdo a lo previsto en el Artículo 1 °, Ordinal 1 °, Letra A, de la ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público del 17 de Febrero de 1.999.

Dados todos estos cambios es necesario precisar, que llegar a determinar la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional en el marco de la Constitución Bolivariana, no ha sido tarea fácil, como consecuencia de la diversidad de órganos que se han generado, la mayoría de los cuales aparecen consagrados constitucionalmente, previéndose una posterior regulación de los mismos. Otros han sido regulados a través de disposiciones transitorias, hasta la elección e instalación definitiva de la Asamblea Nacional. En efecto, la Comisión Legislativa Nacional ( que sustituyó el Congreso Nacional) en fecha 22 de Diciembre de 1.999, dictó el "Decreto de Régimen de Transición del Poder Público", fundamentándose en los poderes señalados en el Artículo 1 ° de su Estatuto de Funcionamiento, los que consideró a su vez derivados del referéndum del 25 de Abril de 1.999, y del "carácter presupuesto y supra constitucional" para lo que invocó la Sentencia del 6-10-99 de la Corte Suprema de Justicia, que resolvió el recurso de nulidad intentado contra el Decreto de Regulación del Poder Legislativo. En el citado Decreto, cuya constitucionalidad se pone en duda, y que no estamos tratando aquí, se eliminó el Congreso y se nombró la Comisión Legislativa Nacional; se disolvieron las Asambleas Legislativas Estadales y se nombraron Comisiones Legislativas Estadales; se eliminó el Consejo de la Judicatura y se creó la Comisión de Reestructuración y Funcionamiento del Poder Judicial; y finalmente atribuyéndose competencias que no le correspondían se designó al Contralor General de la República, al Fiscal General de la República y a los integrantes del Consejo Nacional Electoral.

El objetivo general de la Investigación propuesta se encuentra dirigido a analizar la repercusión que en el Sistema Jurídico Venezolano plantea la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999 y los instrumentos jurídicos mencionados, dentro de la estructura, organización administrativa y funcionamiento de la Organización Administrativa Centralizada y Descentralizada del Poder Público Nacional, Este objetivo general nos proyecta a la vez varios objetivos específicos que podemos resumir en los siguientes:

1. - Describir el ámbito de la Administración Central y Descentralizada dentro del marco de la Organización Administrativa Nacional en el Sistema Jurídico Venezolano.
2. - Señalar los principios jurídicos que rigen en dicha Organización.
3. - Referir los diversos órganos Consultivos y con Autonomía Funcional estipulados en la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela de 1.999.

4. - Efectuar en lo que se refiere al esquema de organización administrativa de la Administración Pública Nacional propuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999 un breve análisis comparativo con la historia constitucional venezolana, y algunas constituciones latinoamericanas
5. - Diseñar una compilación sobre la materia que sirva de material de apoyo y estudio a los estudiantes de Derecho.

El tipo de estudio a aplicar en la Investigación propuesta es de carácter teórico-descriptivo, el método de Investigación es de Análisis y Síntesis sobre la -base de recopilación documental, jurídica, y hemerográfica.

## **I.- MARCO DE REFERENCIA:**

### **1. - DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO: ALUSIÓN A LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVARIANA DE 1.999:**

Desde 1.858, las Constituciones promulgadas en nuestro país, con algunas modificaciones, y como consecuencia de la forma federal de Estado que hemos adoptado, han consagrado una distribución vertical de Poder Público en tres niveles: Nacional, Estadal y Municipal, en consecuencia tres niveles de organización política. Distribución que recoge la Constitución Bolivariana en su artículo 136 cuando consagra:

"El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral"

Luego, de acuerdo con esta disposición constitucional, el Poder Público se divide en forma vertical en Poder Nacional, Estadal y Municipal; y, en forma horizontal, el nivel Nacional, se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. A su vez el Poder Estadal y Municipal se divide en forma horizontal en Legislativo y Ejecutivo.

En cada uno de estos niveles existirá una Administración Pública que funciona como el instrumento por excelencia de la acción política del Estado, dando lugar en consecuencia a una Administración Pública Nacional, una Administración Pública Estadal y una Administración Pública Municipal. Siendo un instrumento está integrado por órganos que le permiten el desarrollo de sus fines y funciones. Existirá entonces una organización administrativa nacional centralizada o descentralizada en cuyo vértice se encuentra el Presidente de la República; una organización administrativa estadal centralizada o descentralizada en cuyo vértice se encuentra el Gobernador del Estado; y una organización administrativa municipal centralizada o descentralizada en cuyo vértice se encuentra el Alcalde.

Administración Pública en términos sencillos, enseña Jean Rivero, designa un conjunto de órganos por los cuales son conductas y ejecutadas tareas públicas. A su vez Moles Caubet, señala que la Administración es ante todo una función estatal, tal función, consiste en "la actividad del Estado calificada por su fin" (Moles: 1.992: 102)

Por otra parte, la expresión o palabra "poder" tradicionalmente y por influencia de la doctrina de Montesquieu, se ha utilizado indistintamente para designar al poder político mismo, a las funciones del poder y a los órganos estatales que lo ejercen. "Montesquieu escribe Jorge Tristán, no distinguió bien, conceptualmente, el poder del Estado, sus órganos y sus funciones, y por ello

no se le planteó la necesidad de usar tres expresiones distintas para nombrarlos.. Bajo el vocablo genérico de 'poder" confundió el poder del Estado, propiamente dicho, con las funciones del Estado, y en algunos casos, también con los órganos del mismo" (Derecho Público. Ediciones Ciudad Argentina: 1.997: 96)

Ciertamente la clásica división tripartita de Montesquieu (1.689.1.755), ha sido objeto de criterios opuestos en la Doctrina, reconociéndosele que es bajo su inspiración que el principio penetra en la Constitución Americana de 1.787 y en las constituciones francesas que siguieron al triunfo de la revolución. Sin profundizar en el tema, pues ello equivaldría a desviarnos de nuestro propósito original, nos limitaremos a señalar que, tales criterios han ido desde aquellos que aumentan su número a cuatro, es el caso de Benjamín Constant que en 1.815, añade a la trilogía clásica, un cuarto poder o *pouvoir neutre*, que sería llamado por los españoles "poder armónico o moderador", o más recientemente entre nosotros el caso de Antonio Moles. Caubet, que distingue la legislación o actividad legislativa; gobierno o actividad gubernativa; administración o actividad administrativa y Justicia o actividad Judicial; aquellos que la incrementan a cinco, (las clásicas, más la de control y examen); u otros que la reducen a dos (la legislativa y la ejecutiva). Han existido otros autores, que se han concentrado en establecer criterios que pueden adoptarse para distinguir las diferentes funciones del Estado: Criterio Orgánico (función por el órgano que la cumple); Formal (forma que el acto reviste); Material ( de acuerdo a la sustancia o contenido del acto)..

Decía S.S. Juan XXIII en *Pacem in terris*, "responde a la propia naturaleza del hombre una organización de la convivencia compuesta por las tres clases de magistraturas que mejor responden a la triple función principal de la autoridad pública; porque en una comunidad política así organizada, las funciones de cada magistratura y las relaciones entre el ciudadano y los servidores de la cosa pública quedan definidas en términos jurídicos. Tal estructura política ofrece, sin duda, una eficaz garantía al ciudadano tanto en el ejercicio de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes"

La doctrina moderna enseña que el Poder del Estado es único e indivisible, por lo que es necesario distinguir, el poder del Estado, sus funciones y sus órganos. Es decir, el Poder Político se manifiesta a través de las distintas actividades o funciones que cumplen los órganos del Estado, el concepto de funciones del Estado, por lo tanto, es distinto al de poderes del Estado, reduciéndose a cuatro: Normativa, Política, Administrativa y Jurisdiccional. " La noción de poder es previa a la función; ésta se manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejercicio del Poder Público de una de sus ramas o distribuciones, por lo que no puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público" (Pellegrino P.: 1.998: 64)

He querido señalar los criterios expuestos, en razón de la nueva división que del Poder Público realiza la Constitución Bolivariana, y que hemos transcrito. A tal efecto es necesario realizar algunas precisiones:

1. - Pese a todas las explicaciones y los intentos de reforma, la sencilla terminología de Montesquieu se ha impuesto en la práctica, y no es fácil que pueda ser derogada. En este orden de ideas Ambrosio Oropeza al comentar la Constitución del 61 señalaba: "El principio de la separación de los poderes forma el derecho común de los Estados modernos.

A pesar de sus deformaciones en el derecho positivo, ese principio continua cumpliendo las razones que explican su aparición en la historia: el de atribuir las funciones esenciales del estado a órganos distintos para una mejor distribución de sus complejas actividades y para garantizar a

los ciudadanos contra posibles desviaciones y arbitrariedades de parte del poder público" (Oropeza: 1.992:368)

A su vez García Pelayo, se pronuncia de esta manera "desde Montesquieu la realidad ha sufrido muchos cambios y el Estado se ha hecho mucho más complejo: ha surgido la división ente el Poder Constituyente y el Poder constituido, se han desarrollado las formas federativas de Estado, la Justicia ya no se limita a ser la boca que proclama las palabras de la ley, ect" ( García Pelayo: 2.939: 1.991 )

2. - El Poder Público en un Estado Moderno se distribuye entre una pluralidad de órganos, delimitándose la competencia entre estos. Los órganos vendrían a representar los instrumentos de los que se sirve el Estado para realizar el cumplimiento de sus cometidos. Y así entonces cada uno de estos órganos aún cuando tienen competencias y cometidos específicos, pueden desarrollar funciones propias del Estado en aras de una finalidad que les es común: el interés público. En ningún país del mundo, ni siquiera en los Estados Unidos la separación de los poderes, ha podido funcionar con toda la rigidez que supone el enunciado del principio. Ciertamente que, si este se aplicara en forma tajante o absoluta, la administración del Estado se vería seriamente comprometida.

Señala la Constitución Bolivariana en su Artículo 136, 2do. aparte ( al igual que lo hacia la Constitución del 61 en el Artículo 118):

"Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" En consecuencia, si miramos en nuestra división vertical de poder, vemos que no se parte de la pluralidad de poderes, sino de la unidad del poder estatal, del poder público como un todo, y del que cada uno de los poderes específicos es una rama.

3. - Desde nuestro punto de vista, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, tal como están consagrados en la Constitución Bolivariana del 99, se constituyen en una expresión de la función administrativa del Estado. Preguntémosnos : ¿Qué órganos ejercen el Poder Ciudadano? A lo que respondemos: Se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, (Art. 273 C.R.B.V) Órganos que forman parte de la Administración Pública Nacional, a los que se les atribuye funciones fundamentalmente administrativas, constituyéndose igualmente en órganos auxiliares de la Asamblea Nacional, es decir del Poder Legislativo. A su vez, el Poder Electoral, está representado en un órgano (Consejo Nacional Electoral) que cumple funciones de control, vigilancia, y regulación en los procesos electorales, más si quisiéramos englobar sus funciones dentro de las funciones del Estado, no tendríamos duda en encuadrarlas dentro de la función administrativa, eso sí con una Jurisdicción especialísima, a la hora de una controversia jurisdiccional: la Electoral.

Si en materia de organización del Poder Público, pretendiéramos evaluar la Constitución Bolivariana, diríamos que ciertamente logró agrupar en un solo bloque (Poder Ciudadano) a los llamados órganos con Autonomía Funcional, que hasta este momento aparecían como órganos de difícil ubicación dentro de la estructura organizativa del Estado.

4.- Reiteramos que como bien lo sustenta el constitucionalismo moderno, el poder del estado es uno solo, es único e indivisible y a los fines de definir las funciones que han de cumplir los diferentes órganos que en su conjunto definen la acción política del estado, estos se agrupan, bajo una determinada y específica estructura administrativa. Pero ninguno de ellos funciona en forma aislada del otro, ni ninguno de ellos es preponderante sobre el otro. (No me olvido de ninguna

manera de tesis contrapuestas, por ejemplo, Locke al igual que Rousseau, influenciados por la Revolución Francesa, se pronuncian por la superioridad del parlamento, Montesquieu por el contrario abogaba por la ausencia de toda supremacía de un órgano sobre el otro). Para sustentar lo que afirmo, basta con analizar los diferentes mecanismos de Control Público consagrados y reconocidos por el Derecho Positivo, que puede ejercer un órgano sobre el otro; el auxilio y colaboración que pueden prestarse mutuamente para cumplir en forma efectiva y eficiente los cometidos estatales; y la multiforme actividad estatal, que como bien lo dice Xifra Heras, no se puede dividir en sectores bien diferenciados, ni los órganos pueden tampoco desarrollar actividades exclusivas de una función pública.

Ya en 1.953, la Jurisprudencia venezolana, se manifestaba en este sentido cuando en una Sentencia de la para entonces Corte Federal, en fecha 19 de Junio, se pronunció señalando que si bien es cierto que cada uno de los tres Poderes tiene definida su propia esfera de actuación... "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 les están atribuidas "Y la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 18 de Julio de 1.963, en ponencia de Alejandro Osorio, expresó: "Lejos de ser absoluto, el principio de la separación de los poderes, la doctrina reconoce y señala el carácter complementario de los diversos organismo 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 índoles distinta a las que por su naturaleza les incumbe"

Preciso es también destacar que hoy día, es reconocida una clara tendencia al liderazgo del órgano ejecutivo, del que no hemos escapado, en razón de las condiciones políticas y del acontecer constitucional que nos ha rodeado en los últimos años.

"Es una razón de peso para que la realidad sea como es, la circunstancia de que el órgano ejecutivo tiene más posibilidades de obrar con rapidez y eficacia que las asambleas o parlamentos integrados por numerosos órganos individuos; hay entonces, sin duda, un decaimiento parlamentario correlativo al crecimiento del órgano ejecutivo, manteniéndose por lo común los órganos judiciales en el plano en que la teoría quiere colocarlos, sin sufrir mayores deterioros" (Derecho Público. Ediciones Ciudad Argentina: 1.997:104)

Adentrémonos de seguidas a analizar la organización administrativa de la Administración Pública Nacional:

## **2. - NOCIONES CONCEPTUALES. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL:**

### **Nociones Conceptuales:**

#### **A. Administración Pública Nacional:**

Precisaremos en primer lugar lo que hemos de entender por Administración Pública Nacional. A tal efecto hemos tomado el concepto de Allan Brewer Carias:

"Conjunto de órganos que ejercen el Poder Nacional o que se han constituido en 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" (Allan Brewer Carias R.: 1.994: 94) Tal clasificación la adopta

el autor tomando una Sentencia de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 28 de Noviembre de 1.988.

De acuerdo al concepto expuesto, abarcaremos en nuestra Investigación:

1. - El conjunto de órganos que formando parte del Poder Nacional, integran la Administración Central,
2. - Las administraciones con Autonomía Funcional y
3. - La Administración Descentralizada funcionalmente.

## **B.- Administración Pública Central:**

En palabras de Peña Solís ( Peña Solís, José: 1.995: 261) la Administración Pública Central, se entiende como:

"Conjunto de órganos dependientes jerárquicamente del Presidente de la República en su carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional, cuyos actos se imputan a la República conceptuada como personificación del Estado"

Mantiene el autor que esta definición es meramente descriptiva, y que cuando se dice que la Administración Central se subsume en la personalidad jurídica de la República, lo que en realidad se pretende afirmar es que cada uno de los órganos que integran esa rama de la Administración Nacional, expresan validamente la voluntad de la República, razón por la cual todos sus actos así como los efectos de los mismos, les son imputables a esa persona jurídica pública.

Como dice Peña Solís, la Administración Pública Central, se integra por aquel conjunto de órganos de la Administración Pública que componen el Poder Ejecutivo, por tanto dependientes jerárquicamente del Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo Nacional. Su funcionamiento fue encomendado, como mencionáramos, a la Ley Orgánica de la Administración Central de 1.976, reformada en 1.995, esta última reformada a su vez a través del Decreto con rango y fuerza de ley Orgánica de la Administración Central, dictado el primero de ellos en Agosto de 1.999, que fuera finalmente modificado en Octubre de ese mismo año 1.999. Es bueno acotar que tal Decreto fue dictado por el Presidente de la República en conformidad con el Artículo 1', Ordinal 1 ° Letra A, de la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medias extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público, de fecha 17 de Febrero de 1.999.

Cuestión interesante de destacar es que en el mencionado Decreto se estipulan: una serie de Principios que regulan la Organización de la Administración Central, los que no, nos detendremos a analizarlos, aún cuando es necesario precisar que los mismos aparecen conceptualizados, y descritos en legislaciones, decisiones jurisprudenciales y posiciones doctrinarias de administrativistas y constitucionalistas patrios y extranjeros, como principios elementales que han de regir toda organización administrativa dentro de una Administración Pública.

- a) Legalidad: Art. 3
- b) Competencia: Art. 3 (2do. Aparte)
- c) Jerarquía : Arts. 12 y 5

- d) Desconcentración : Art. 6
- e) Descentralización Funcional: Art. 7
- f) Proporcionalidad: Art. 8

Conjuntamente se establecen Una serie de Principios que regulan la actividad administrativa que realizan tales órganos:

- a) Economía, Celeridad y Simplicidad Administrativa: Art. 9
- b) Buena Fe: Art. 9
- c) Objetividad, Imparcialidad y Transparencia: Art. 10
- d) Responsabilidad: Art. 11

## **II. AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL:**

A los fines de adaptarnos a su regulación normativa, y tomando en consideración el concepto de Administración Pública Central descrito, enfocaremos su ámbito bajo dos grupos de órganos:

- 1. - órganos del Poder Ejecutivo, y
- 2. - órganos Consultivos de la Administración Pública Central.

### **1. - ORGANOS DEL PODER EJECUTIVO:**

#### **1. 1. - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:**

El Art. 226 de la C.B.R.V 99: mantiene entre nosotros, si quisiéramos denominarlo de algún modo, un Sistema de Gobierno presidencialista al conferir al Presidente de la República un doble carácter: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Nuestro sistema de gobierno hasta la Constitución del 61, al delimitarse dentro de un marco conceptual se le ubicaba dentro del sistema presidencialista parlamentario, sistema que impera, con algunas variantes en países como Costa Rica, Uruguay y Perú.

El sistema o régimen presidencial ha sido conceptualizado como "un régimen democrático representativo de separación rígida de poderes cuyo Ejecutivo está constituido por un Presidente de la República, elegido por sufragio universal, quien es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, siendo los Ministros de Estado nombrados y revocados por el primero quienes no son responsables políticamente ante el Parlamento" (Nogueira A. Humberto: 1.992: 103) Modelo clásico de régimen presidencial es el de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual, ha sido imitado con ciertas adaptaciones por los países latinoamericanos.

Los principios fundamentales que rigen un Sistema Presidencialista, pueden concretarse a los siguientes:

- a) El Presidente de la República es, a la vez, Jefe del Estado y del Gobierno, lo que contribuye a acentuar la trascendencia de la Presidencia de la República, pues como tal se le confieren importantes atribuciones. En este sentido la Constitución Bolivariana, confiere al Presidente atribuciones que van más allá de las meramente administrativas, ya que se le faculta para dictar actos de gobierno, administrativos y legislativos, todo lo cual coloca al Presidente de la República en una situación preponderante en la Administración Pública Nacional, además del papel que ejerce frente a las Fuerzas Armadas Nacionales.

b) Predomina el criterio según el cual "el Poder Ejecutivo" es unipersonal, siendo ejercido por el Presidente. La historia constitucional venezolana, nos muestra que desde la Constitución de 1.819 se consagran los Ministros como Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, y en la Constitución de 1.821, comienza a hablarse de Consejo de Ministros. Por tanto no podemos decir que la característica del Poder Ejecutivo como órgano unipersonal se ha evidenciado entre nosotros. No ha sucedido lo mismo con la figura del Vicepresidente, ya que, aún cuando es diseñado como un sucesor del Presidente, sin embargo su implementación no es una constante en nuestros textos constitucionales.

c) No tiene el Presidente, el derecho de disolución del Parlamento, consistente en la posibilidad de destituir colectivamente a todos los miembros u órganos individuos que lo componen, ni el "Poder Ejecutivo" es responsable frente a la Asamblea, en el sentido que debe dimitir cuando pierda la confianza de ésta. No responde a este principio el sistema que consagra la Constitución Bolivariana, ya que en virtud del Artículo 240 el Presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional. Por otro lado se consagra la institución del Referéndum revocatorio en el Artículo 72.

d) Los ministros, o secretarios de Estado, son nombrados y separados libremente por el Presidente; no constituyen un Consejo de Ministros ni un Gabinete en el sentido Parlamentario y sus funciones son esencialmente consultivas o de asesoramiento, sin poder de decisión, careciendo de responsabilidad política colectiva. En la Constitución Bolivariana, aún cuando es atribución del Presidente, fijar el número, organización y competencia de los Ministerios, los Ministros reunidos constituyen un cuerpo colegiado: el Consejo de Ministros, de cuyas decisiones son solidariamente responsables. A diferencia de los Estados Unidos, país en el cual, el Gabinete no es un órgano colegiado, ni posee poder de decisión propia; aunque el Presidente lo reúna frecuentemente, no queda vinculado por el parecer de los miembros que lo integran, ni suelen tener acceso al Congreso y nunca son responsables parlamentariamente.

e) El Presidente es popularmente elegido, directamente, o por electores de segundo grado, como en Estados Unidos. De allí que se defina el Presidencialismo como el gobierno de un hombre elegido por el pueblo.

A pesar de que no pudimos estereotipar nuestro sistema de gobierno dentro de los principios que se le señalan al Presidencialismo, si vamos a la clasificación de Loewenstein acerca de los tipos de organización del Presidencialismo en América Latina (Presidencialismo Puro, Presidencialismo Atenuado y Parlamentarismo aproximado), el sistema establecido en la Constitución Bolivariana se aproxima al Presidencialismo puro. Veamos que nos dice el autor al respecto: Presidencialismo Puro " en los que el Presidente, elegido popularmente en forma directa o indirecta, es el plenipotenciario detentados del Poder Ejecutivo y de los poderes que determinan la política. Los Ministros (Gabinete) son meramente ayudantes y consejeros, quienes, desde el punto de vista estrictamente jurídico, no intervienen en el Poder Ejecutivo, aún cuando en numerosos casos tengan que refrendar los decretos presidenciales; el nombramiento y permanencia en el cargo dependen exclusivamente de la voluntad del Presidente, sin tener en cuenta la mayoría parlamentaria" (Ediciones Ciudad Argentina: 1.997:115)

En la exposición de motivos de la Constitución Bolivariana, al definirse el Sistema de Gobierno en ella estatuido, se establece que, se trata de incorporar "Un diseño de sistema semipresidencial que se puede calificar como flexible". Señalando algunos elementos que permiten efectuar tal denominación: la distinción y separación orgánica flexible entre las funciones de jefatura de

Estado y de Jefatura de Gobierno; el establecimiento de una nueva relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo a manera de sistema de controles y equilibrio de poder; la creación de la figura del Vicepresidente.

Doctrinariamente, el punto central de un sistema semipresidencial, lo constituye la fórmula para lograr una delimitación de atribuciones entre el Presidente de la República como jefe de Estado, y el gobierno conducido por el Primer Ministro. Así, Humberto Nogueira, lo conceptualiza como "un régimen político representativo de colaboración de poderes con un Ejecutivo dualista, del cual forma parte el jefe de Estado quien es un Presidente de la República elegido por sufragio universal que tiene un conjunto de atribuciones de moderación y arbitraje político que pueden ser ejercidos sin refrendo o firma ministerial, y el gobierno, dirigido por un Primer Ministro, el cual tiene la responsabilidad de realizar el programa de gobierno, conduciendo el gabinete ministerial, el que debe contar con el apoyo o tolerancia política del Parlamento, el cual puede destituirlo a través de un voto de censura que puede adquirir la modalidad de voto de desconfianza constructivo" (Nogueira: 1.993: 109)

Este régimen, ha sido suficiente y eficaz en países con distintas culturas, situaciones socio-económicas y sistemas de partidos, como son el caso de Francia, Portugal, Finlandia, Irlanda, Australia e Islandia. No ha sucedido lo mismo en América Latina, ya que en razón de las crecientes críticas al sistema Presidencialista, han sido indicadas varias propuestas, abogándose por un sistema semipresidencial con la incorporación del Primer Ministro, ó por un Sistema Parlamentario. En Brasil, el parlamentarismo fue derrotado en el plebiscito celebrado el 21 de Abril de 1.993, en efecto el pueblo brasilero "abrumadoramente manifestó su voluntad de ratificar el régimen presidencial (el 55,43 por ciento de los votantes se pronunció a favor del presidencialismo frente al 24,65 por ciento, que se pronunció a favor del parlamentarismo) " (Combellas: 1.994: 61) En Argentina, con posterioridad a la reforma de 1.994, se ha tratado de diseñar un presidencialismo atenuado, pues aún cuando el Poder Ejecutivo se conserva como un órgano unipersonal, mantiene importantes funciones con el jefe de gabinete de Ministros. Por otra parte, el vicepresidente, es el jefe de gabinete y los ministros no integran el Poder Ejecutivo. Ahora bien si nos atenemos al concepto de Nogueira sobre Semipresidencialismo, nada más alejado de este sistema que el nuestro. En efecto, evidentemente el sistema de gobierno venezolano, no es dualista, pues por disposición constitucional en el Presidente de la República convergen el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Por otra parte, jamás pudiéramos semejar la figura del Primer Ministro con la del Vicepresidente Ejecutivo. Aquel, realiza programas de gobierno, y conduce el gabinete ministerial, este, como lo ha sido en toda nuestra historia constitucional cuando ha sido establecido, se le considera como un suplente natural del Presidente.

Pienso que el semipresidencialismo atenuado que plantea la Constitución Bolivariana del 99, puede más bien enfocarse a través de los nuevos sistemas de controles entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Así dentro de las fórmulas que comprende el Control Parlamentario, destacan: la declaratoria de responsabilidad política y administrativa, tanto de funcionarios públicos como de particulares (Art.22); el voto de censura a los Ministros y al Vicepresidente Ejecutivo, moción que puede generar la correspondiente destitución (Arts.187,10; 246 y 240); la sujeción del Banco Central de Venezuela, a rendir cuenta de sus metas, actuaciones, y resultados de sus políticas ante la Asamblea Nacional. El incumplimiento de las cuales puede dar lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas ( Art. 319)

El Art. 225 de la Constitución Bolivariana, deja establecido que el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta

Ejecutiva, los Ministros o (as) y los demás funcionarios (as) determinados en la propia Constitución o en la ley. Igualmente por disposición constitucional, existen atribuciones y obligaciones exclusivas del Presidente de la República, (Art. 236: Ords. 3 y 5); existen atribuciones y obligaciones del Presidente de la República que ejerce conjuntamente con el Concejo de Ministros (Art. 236: Ords. 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22); finalmente existen atribuciones y funciones que ejerce el Presidente de la República conjuntamente (y a tal efecto requieren ser refrendados) con el Vicepresidente(a) Ejecutivo y los Ministros (as) respectivos.

Dentro de las modificaciones, más importantes, que la Constitución Bolivariana impone a nivel del órgano del Presidente de la República podemos destacar:

a) No poseer otra nacionalidad que no sea la venezolana (Art. 227)  
b) Período Presidencial de seis años con posibilidad de reelección (Art.230) Esta formula fue un tema controvertido en la Asamblea Nacional Constituyente, y no solo entre nosotros ha tenido particular trascendencia sino en toda América Latina. Así el período presidencial más extenso lo ostenta Chile: ocho años; y la reelección inmediata solo está presente en República Dominicana y Perú, luego de la reforma constitucional de 1.993. Las alternativas que se presentaron ante la Asamblea Constituyente pueden resumirse a las siguientes:

- 1.- Mantener el sistema de la Constitución del 61.
- 2.- Mantener el mandato de cinco año, pero estableciendo el principio de la no reelección absoluta.
- 3.- Reducir el mandato presidencial a cuatro años y permitir la reelección inmediata por un período. ( Tesis Brewer Carias)
- 4.- Ampliación del período presidencial a seis años, y establecimiento del principio de la no reelección absoluta.

Historiadores venezolanos de especial trascendencia y credibilidad, se manifestaron en este sentido:

Arturo Uslar Pietri: "Eso es fundamentalmente antidemocrático. El ideal es que los hombres ejerzan el poder un tiempo y luego salgan. Pero la posibilidad de perpetuarse en el poder, sobre todo en un país con la tradición caudillista de Venezuela, no es envidiable. La perpetuación no es aconsejable. Creo que la alternabilidad republicana es sana y deseable"( "El Nacional" Pág. D-1. Sábado 16 de Enero de 1.999)

Ramón Escobar Salom: "Es fundamental establecer el principio de la no reelección. Es verdad que el sistema mejicano merece muchas críticas y nadie, salvo los que copiaron gran parte de sus prácticas hace cuarenta o cincuenta años, lo sugieren como modelo. Pero algo es innegable. La no reelección ha generado estabilidad política. En América Latina el personalismo y el mesianismo están vivos. Ambos conspiran contra la estabilidad y los proyectos a largo plazo. Ambos introducen un virus en el sistema político. Los dos son adversarios históricos del progreso "( "El Carabobeño" Pág. A-4: "Reelección y Personalismo". Domingo, 31 de Enero de 1.999).

El 11 de Octubre de 1.999, el Diario "El Nacional", en su página D-1, señalaba dentro de las innovaciones de la Carta Magna del 2.000, el período presidencial de cinco años, y la reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez, para un período adicional. Finalmente se impuso la tesis que muestra el precitado Artículo 230.

En cuanto a la duración del Período Presidencial, la Constitución del 99 repite lo estipulado por primera vez en nuestra historia constitucional, en el Artículo 60 de la Constitución de 1.857, salvo que en la misma no se permitía la reelección inmediata, antes por el contrario se estipulaba que concluido el período constitucional, el Presidente cesaría en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, y el mismo día se encargaría de ellas el Vicepresidente del Consejo de Gobierno hasta que instalado el Congreso diera posesión al nombrado. Sin embargo la duración del Período Presidencial, ha sufrido entre nosotros constantes modificaciones. Con posterioridad a la Constitución de 1.857, la de 1.858 lo reduce a cuatro años, así se mantiene hasta la Constitución de 1.881, cuando se reduce a dos años; la de 1.893 lo incrementa nuevamente a cuatro años, hasta la de 1.901 que de nuevo estipula un período presidencial de seis años, manteniéndose así hasta la Constitución de 1.945 cuando se reduce a cinco años, período que se conserva hasta la Constitución de 1.961.

b) Revocabilidad del Período Presidencial mediante referendo revocatorio ( Art. 72) Siendo que esta posibilidad es de especial trascendencia, pues por primera vez se incluye en un texto constitucional, inexplicablemente los constituyentes del 99, solo mencionan al respecto: "Quién sea titular de la Presidencia puede ser evaluado políticamente por su gestión en dos oportunidades: la primera, cumplida más de la mitad del período presidencial de seis años, por la solicitud del veinte por ciento o más de los electores para efectuar un referendo revocatorio del mandato, y la segunda, por la postulación del Presidente a la reelección popular para un segundo mandato" Debe reconocerse que en materia de referendos la Constitución Bolivariana, ha sido bastante amplia, pues además del referendo revocatorio; pauta los referendos consultivos, aprobatorios y abrogatorios.

Es de hacer notar, que para el momento de instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, otro de los temas que se debatía con mayor énfasis en torno al Poder Ejecutivo estaba referido a la doble vuelta en la elección del Presidente. Teniéndose como un hecho que esta sería otra de las innovaciones de la nueva Constitución. En el Diario el Nacional, el escrito que citáramos anteriormente reseñaba como novedad en la nueva Constitución: "Doble vuelta presidencial. Se proclamará electo al candidato que obtenga la mayoría superior a la mitad más uno de los votos válidos o aquel que logre más de 45% de los votos válidos, además si existiera una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto del total de los votos válidos obtenidos por el candidato que le sigue en número de votos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría señalada se celebrará una nueva elección dentro de los 30 días siguientes, en las que sólo participarán los candidatos que hubieren obtenido las dos más altas votaciones ".

La doble vuelta presidencial, tiene su origen en la institución francesa del "ballotage". En la historia constitucional venezolana se consagró por primera vez en la Constitución de 1.821. En la Constitución de 1.830, aún cuando se pautaba un sistema de elección indirecto a través de los colegios electorales, era necesario que se reuniera en favor de un individuo las dos terceras partes de los votos de los electores que hubieren sufragado. Si ninguno hubiera reunido la mayoría indicada, señalaba el Artículo 106 "se repetirá el acto, contrayéndose la votación a los dos que más se hubiesen acercado a ella, en cuyo caso si después de dos escrutinios más ninguno obtuviere las dos terceras partes, será bastante ya mayoría absoluta; en caso de igualdad continuará la votación hasta obtener mayoría". Disposición que mantienen las constituciones promulgadas en 1.857 y 1.858. La Constitución de 1.864, estipula a este respecto una disposición bien curiosa en el Artículo 65: Debía declararse Presidente a quien obtuviera mayoría absoluta de votos. Más si ninguno lo tuviere el Congreso escogería entre los dos que hubieren obtenido

mayor numero "El voto de cada Estado lo constituye el de la mayoría absoluta de sus Representantes y Senadores, y en caso de empate decidirá la \_suerte" (Subrayado A.G. de Cárdenas), disposición que mantiene la Constitución de 1.874, y la de 1.893. Posteriormente a este año, las constituciones venezolanas no mencionan la posibilidad de la doble vuelta, solo se regula al efecto que el ciudadano elegido Presidente, obtenga mayoría absoluta o relativa de votos. Esto último es lo que proclama el Artículo 183 de la Constitución de 1.961.

A diferencia de las constituciones de Colombia, Perú, Argentina, Brasil, El Salvador y Portugal, que expresamente consagran la doble vuelta, la Constitución Bolivariana, rompiendo todos los esquemas de las constituciones contemporáneas y las expectativas de la opinión pública, en el Artículo 228, solo exige "mayoría de votos válidos". Es así como el Presidente Chávez llega a la Presidencia con solamente el 56% de los votos (Tres millones seiscientos setenta y tres mil quinientos ochenta y un votos de toda la población venezolana. Es decir el 32% de los venezolanos con derecho a voto. "El Universal": Pág. 1-12: 12 de Diciembre de 1.998) Quizá tuvieron los Asambleístas alguna influencia del Sistema Francés, pero con una profunda diferencia, en Francia, es obligatoria la elección del Presidente de la República por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, si ello no se obtiene en una primera vuelta, debe acudir a una segunda, en la cual solo participan los dos candidatos que hayan obtenido mayor número de votos a su favor. En esta segunda oportunidad, será electo Presidente de la República quien haya obtenido la mayoría absoluta de los votos validamente emitidos.

c) Finalmente como reforma importante a nivel del órgano del Presidente de la República, debe mencionarse lo contemplado en el Ordinal 8° del Artículo 236, en razón del cual es atribución del Presidente previa autorización por una ley habilitante, dictar decretos con fuerza de ley, sin límite alguno, y no solo en materia económica y financiera como lo contemplaba la Constitución de 1.961. Ello a nuestra manera de entender constituye una violación a la garantía constitucional de la reserva legal, así como a los principios más elementales que muestra el Derecho Comparado en los niveles más avanzados. A manera de ejemplo podemos citar el caso de las Constituciones Italiana, Española y Argentina en las que solo se prevé "en caso de extraordinaria y urgente necesidad" así mismo la doctrina, en líneas generales se ha pronunciado en el sentido que esta facultad debe responder a una conducta inevitablemente exigida por un estado de necesidad, en su más estricto sentido jurídico y político, urgencia que se debe presentar sumada a una crisis institucional provocada por la parálisis del legislativo, es decir cuando fuere imposible seguir el procedimiento de sanción y formación de leyes.

## **1.2.- VICEPRESIDENTE EJECUTIVO:**

Aún cuando la figura del Vicepresidente Ejecutivo se pretendió presentar como una innovación en la Constitución Bolivariana, debemos resaltar que no constituye tal novedad, pues en diferentes épocas se ha sancionado su inclusión en nuestros textos constitucionales, aunque no con la actual denominación, sino Vicepresidente a secas. Así, desde la Constitución Política de Venezuela de 1819, que en su Artículo 8° lo incluía como una figura de elección popular, se toma en forma semejante en las constituciones de 1.821, 1.830 (su elección se realizaba con una diferencia de dos años con respecto al Presidente) 1.857, 1.858, hasta la Constitución de 1.874, año en que se delega en los Ministros del Despacho o en el Presidente de la Alta Corte Federal, la responsabilidad de suplir las ausencias presidenciales. Vuelve a aparecer en la Constitución de 1.901, en la que incluso se habla de dos Vicepresidentes, el primero llenaba las faltas del Presidente, y el segundo las del primer Vicepresidente; se elimina nuevamente en la Constitución

de 1.909; es la Constitución de 1.925, la que lo incluye por última vez en nuestros textos constitucionales. Eso sí, el recuento constitucional nos muestra que el Vicepresidente siempre fue considerado como un cargo de elección popular llamado a suplir las ausencias del Presidente. La consagración de este órgano en el texto constitucional del 99, no significa modificación alguna en el carácter presidencial de nuestro sistema de Gobierno. Efectivamente, la figura del Primer Ministro, solo se explica en un sistema Parlamentario, con voto de censura, disolución del Congreso y convocatoria a nuevas elecciones que le apoyen en el gobierno o la oposición. Lo que conllevaría a su renuncia, y la designación de una nueva figura.

En Venezuela existieron propuestas tendentes a la incorporación de la figura del Primer Ministro desde comienzos de los años setenta (Jóvito Villalba, Ramón J. Velásquez, Arturo Uslar Pietri, Enrique Tejera París) Propuestas realizadas, con algunas modificaciones, en sus dos versiones: el Primer Ministro dualista del régimen semipresidencial (Francés); y el Primer Ministro Ejecutivo del régimen presidencial (Peruano) En 1.990, la COPRE presenta una propuesta de creación de la Institución del Primer Ministro Ejecutivo ante la Comisión Bicameral del proyecto de reforma general de la Constitución, que versaba sobre los siguientes puntos:

a) El Primer Ministro Ejecutivo no sustituye al Presidente en la jefatura de gobierno sino que se concibe como un colaborador, de su libre elección y remoción, en las funciones referidas a la orientación política del gobierno y la coordinación de la administración pública nacional.

b) Los controles parlamentarios del gobierno no disminuyen sino más bien se acentúan con la creación del Primer Ministro, pues éste es responsable políticamente ante el Congreso, siendo que un voto de censura acarrea no sólo su remoción, sino la reorganización del gabinete, y con ello, la necesidad de imprimir un cambio, por parte del Presidente a la política gubernamental.

c) La incorporación del Primer Ministro Ejecutivo, en definitiva constituye una "válvula de escape" a la crisis de legitimidad que sufra el gobierno. ( Combellas, Ricardo: 1.994:63)

Propuesta que fue aprobada por dicha comisión. Siendo válido comentar, como lo cuenta Carlos Ayala Corao, que el primer análisis de la figura del Primer Ministro Ejecutivo Peruano y su posible incorporación al sistema venezolano, fue realizado por Enrique Iribarren M., e igualmente considerado en el Programa de Gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1.988. Tal y como lo señala el autor mencionado "el Primer Ministro Ejecutivo se inserta dentro del sistema presidencialista, con la idea de coordinar el programa político y la actividad administrativa del Gobierno. El Primer Ministro Ejecutivo no llega a ser un típico "Jefe de Gobierno", pero sí el Ministro encargado de su coordinación frente al Congreso. Es designado por el Presidente, y puede ser removido por él, o con el voto de censura correspondiente de la Cámara de Diputados" (Ayala Corao: 1.993:151)

Quizás se deba a que Ricardo Combellas, quien desde la fundación de la COPRE (1.982) hasta su disolución (por el actual Presidente de la República) se desenvolvió como Presidente de la misma para luego llegar a ser miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, (en la que se erigió como uno de los Asambleístas más incondicionales del gobierno) que se incorpora en la forma en que se hace la figura del Vicepresidente Ejecutivo, pues como podemos observar, de la propuesta que hiciera la COPRE en 1.990, lo que se cambió fue el nombre, ya no Primer Ministro Ejecutivo sino Vicepresidente Ejecutivo como lo hacía la Constitución de 1.819. Y quizás entonces, en esta denominación tenga algo que ver la tendencia del Presidente a rememorar el pasado.

Los proyectistas de la Constitución Bolivariana entienden el órgano de la Vicepresidencia Ejecutiva, como una "institución que comparte con el Presidente el ejercicio de su jefatura de

gobierno y responde políticamente por la gestión general del gobierno frente al Parlamento ", sus atribuciones se encuentran dirigidas a coordinar las relaciones con el Legislativo y los demás entes de la Administración Pública, además de suplir al Presidente en todas las atribuciones que este le delegue. Es pues, un sucesor natural del Presidente, ya sea en forma temporal o definitiva y un canal de unión entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, atribuciones muy limitadas si lo comparamos con la figura del Primer Ministro, o con la figura del Vicepresidente en otros países de América Latina. Por ejemplo en los artículos 57 y 87 de la Constitución Argentina se asienta el Vicepresidente como Presidente del Senado y Jefe del Gabinete de Ministros. Incluso Bidart Campos llega a sostener que el Vicepresidente es un órgano extrapoder.

Su designación ( Art. 236, Ord. 5) corresponde al Presidente de la República, y en este sentido si representamos un verdadero atraso en materia de participación popular con respecto a los que nos demuestra la historia constitucional venezolana, así como con lo estipulado en otros países latinoamericanos, en los que se establece la elección popular de este funcionario, en la misma forma y en el mismo momento en que se elige al Presidente de la República. Son los casos de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, ( estos dos últimos países eligen dos vicepresidentes) y Uruguay.

Sin embargo es importante destacar que conforme al Art. 240 de la Constitución Bolivariana, la aprobación de una moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo, por una votación no menor de las 3/5 partes de los integrantes de la Asamblea Nacional implica su remoción. Dando lugar a que si esta moción de censura se produce en tres oportunidades en un mismo período constitucional, el Presidente de la República se encuentre facultado para disolver la Asamblea Nacional. Cuestión que ha sido muy debatida, existiendo constitucionalistas patrios que consideran que con este modelo presidencialista "se exagera el presidencialismo que no encuentra contrapeso en el bicameralismo que se elimina..." (Brewer: 2.000: 107), y hay quienes lo ven como una influencia del sistema parlamentario. (Entre ellos, Alfonso Rivas Quintero)

A nuestra manera de entender tendríamos que ir, al espíritu y contenido mismo de nuestra ley suprema. Y así, el Artículo 222 establece el control parlamentario como una forma de control político; por otra parte, en los artículos 2º, 4º, 6º, 25, y 141, se fundan principios constitucionales fundamentales, que erigen una Administración Pública primordialmente responsable. Luego es entonces en ejercicio de ese control parlamentario que cumple la Asamblea Nacional, y en razón del principio constitucional de responsabilidad que debe guiar toda la Administración Pública, incluida la institución de la Vicepresidencia Ejecutiva, que puede producirse la remoción del Vicepresidente. Vemos sin embargo muy difícil que la Asamblea Nacional pueda votar tres mociones de censura al Vicepresidente, sabiendo que la tercera moción acarrearía su disolución.

Para ser elegido Vicepresidente (a) Ejecutivo (a) se exigen los mismos requisitos que para ser elegido Presidente de la República, exigiéndosele además ( Art. 238) no tener con respecto a este, ningún vínculo o parentesco de consaguinidad o afinidad. Sus atribuciones se encuentran consagradas en el Art. 239, además y en razón de su carácter de órgano asesor le corresponde presidir el Consejo Federal de Gobierno (Art. 185), y el Consejo de Estado (Art.252)

### **1. 3. -LOS MINISTROS:**

Si en algo ha sido consecuente nuestro Constituyente, es en mantener a los Ministros como órganos inmediatos del Presidente de la República. En un primer momento (1.819) los denominó Ministros Secretarios de Despacho, y, en el Decreto Orgánico del Libertador del 27 de Agosto de

1.828, por medio del cual asume el Poder Supremo, crea el Consejo de Ministros. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1.864, expresamente establecía en su Artículo 83 "El Ejecutivo Nacional se ejerce por el Presidente de la Unión o el que haga sus veces, en unión de los Ministros del Despacho que son sus órganos". Así mismo les imputa una responsabilidad colectiva. La Constitución de 1.874, define a los Ministros como los órganos naturales y precisos del Presidente de la Unión, quienes están llamados a suscribir todos sus actos, sin tal requisito no serían cumplidos ni ejecutados por las autoridades, empleados o particulares. Hoy día como sabemos, sucede lo contrario. Es decir el Presidente debe suscribir las decisiones tomadas por los Ministros. La definición que de los Ministros hace la Constitución de 1.874 se mantiene hasta la Constitución de 1.901, cuando entonces son considerados como "los órganos legales, únicos y precisos del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela ", noción que se mantiene hasta la constitución del 47, cuando se les considera como órganos legales del Presidente. Es el constituyente del 61(Art.242) quien les denomina órganos directos del Presidente de la República, lo que conserva la Constitución Bolivariana(Art.181) En consecuencia, a través de ellos se ejerce el Poder Ejecutivo.

Constituye una innovación de la Constitución Bolivariana, la atribución conferida en el Ordinal 20 del Artículo 236 al Presidente de la República, en el que se le faculta para "fijar el número, organización y competencias de los ministerios". A tal efecto los Constituyentes del 99 afirman: "Así, y siguiendo la tendencia del derecho comparado, se le permite al Presidente fijar el número, denominación, competencia, y organización de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica"

Debemos destacar, que hasta la Constitución del 61 la organización ministerial, constituía una atribución del Legislativo, pues se consideraba como materia reservada a la Ley Orgánica, y solo excepcionalmente de conformidad con lo pautado en el Artículo 190, Ordinal 11, el Presidente se encontraba autorizado mediante Decreto-Ley para reformar la estructura ministerial, y en esta forma es estipulado en casi todos los países latinoamericanos con excepción de Colombia

También hay que reseñar que las modificaciones efectuadas en el ámbito ministerial, surgen como resultado del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central de Octubre de 1.999, es decir antes de la promulgación de la Constitución Bolivariana. Efectivamente el capítulo II del mencionado Decreto, se encuentra referido a determinar el número, la denominación y competencia de cada ministerio. Lo que nos hace pensar, que todo lo que hicieron los Asambleístas fue complacer una aspiración del Presidente.

De acuerdo con el Artículo 29 del mencionado Decreto, los Ministerios se reducen a trece (13), recordemos que en la derogada Ley Orgánica de la Administración Central el número de Ministerios era dieciséis (16) Los Ministerios serán los siguientes: De Interior y Justicia; de Relaciones Exteriores; de Finanzas; de la Defensa; de Producción y el Comercio; de Educación Cultura, y Deportes; de Salud y Desarrollo Social; de Trabajo; de Infraestructura; de Energía y Minas; del Ambiente y de los Recursos Naturales; de Planificación y Desarrollo; de Ciencia y Tecnología; de la Secretaría de la Presidencia.

El Artículo 242 dispone que los Ministros reunidos conjuntamente con el Presidente de la República y con el Vicepresidente Ejecutivo integran el Consejo de Ministros. Se erige así, este órgano como un cuerpo colegiado, integrado por el Presidente de la República ( quien lo preside), el Vicepresidente Ejecutivo, y los Ministros, incluyendo los Ministros de Estado y el Procurador General de la República cuando sea convocado. En este caso y tal como lo señala la

ley de la Procuraduría General de la República tendrá derecho a voz, más no a voto. Los Ministros como integrantes del Consejo de Ministros son solidariamente responsables de las decisiones tomadas en Consejo de Ministros a que hubieren concurrido, salvo que hayan hecho constar su voto adverso.

Con respecto al Consejo de Ministros encontramos como modificaciones importantes las siguientes:

a) A diferencia de lo que señalaba el Artículo 14 de la derogada Ley Orgánica de la Administración Central, en el sentido de que el Consejo de Ministros actuará por lo menos con las 2/3 partes de sus miembros, el Artículo 24 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central, establece que el Consejo de Ministros actuará con la totalidad de sus miembros. Con una excepción estipulada en el Párrafo único del mismo dispositivo: el Consejo de Ministros podrá actuar con las 2/3 partes cuando el Presidente de la República "estime urgente la consideración de uno o determinados asuntos".

b) La Constitución del 61 preveía el voto de Censura a los Ministros con su respectiva remoción por el voto de las 2/3 partes de los Diputados presentes; la Constitución Bolivariana prevé este mismo mecanismo solo que la votación exigida no puede ser menor de las 3/5 partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional. Con respecto a esta disposición se me hace interesante citar textualmente al Maestro Ambrosio Oropeza, pues su comentario aún cuando fue hecho con respecto a la Constitución del 61, a nuestra manera de entender está hoy íntegramente vigente: "Pero, la verdad es que ahora, como ocurrió en el pasado esa institución o pieza maestra de los gobiernos parlamentarios ha permanecido y permanecerá posiblemente en el futuro como letra muerta. En primer término, por el régimen presidencial que nunca ha sufrido en Venezuela alteraciones de importancia, y en segundo lugar, porque la Constitución ha sometido el voto de censura a tan severos requisitos que prácticamente lo reduce a instrumento legal inoperante. En efecto, la remoción del ministro o de los ministros que hayan votado afirmativamente asuntos en gabinete como consecuencia de un voto de censura no podrá decidirse si no cuando la moción respectiva sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión que la considere y resuelva. Ahora bien, será en extremo difícil, por no decir imposible, lograr tan abrumadora votación en una cámara de diputados en la que el partido de gobierno tiene a su favor una clara mayoría. Así se explica que durante los gobiernos democráticos que se han sucedido desde 1.958 hasta hoy no halla prosperado ningún voto de censura a los Ministros, El control del Congreso sobre el Ejecutivo se ejerce por otros medios" (Oropeza: 1.992: 434) Que yo recuerde, en nuestra historia democrática a los únicos Ministros que se le ha dado un voto de censura han sido a Raúl Matos Azocar (Ministro de Hacienda), y Antonio Luis Cárdenas (Ministro de Educación) ambos del segundo gobierno de Rafael Caldera, sin que en apariencia ello hubiere tenido ninguna otra significación que la temporal trascendencia ante la opinión pública.

Prevé el Artículo 243 de la Constitución Bolivariana, el que puedan nombrarse Ministros de Estado, estatuyéndose como órganos fundamentalmente de Asesoría del Presidente y del Vicepresidente, a la vez que se les faculta-para participar en el Consejo de Ministros. Los Ministros de Estado se encuentran calificados por el Artículo 19 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central como "Órganos superiores de la Administración Central"

#### **1.4.- GABINETES SECTORIALES:**

Previstos en el Artículo 29 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central, podrán ser creados mediante Decreto del Presidente de la República, 'para que lo asesoren y propongan acuerdos o políticas sectoriales, así como para estudiar y hacer recomendaciones sobre los asuntos a ser considerados por el Consejo de Ministros. También podrán ser creados para coordinar actividades que comprometan la actuación de varios Ministerios y otros entes públicos".

En el Decreto de creación debe instrumentarse su integración y funcionamiento. Los Gabinetes Sectoriales están conformados por los Ministros, Ministros de Estado y los Viceministros que tengan responsabilidad en el sector correspondiente, y estarán presididos por el Ministro que el Presidente designe. Sus integrantes en ningún caso podrán delegar la asistencia y participación a los mismos a otros funcionarios.

#### **1.5. - OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:**

A.- Los Consejos Nacionales

B.- Comisiones Nacionales Presidenciales o aparecen Interministeriales

C.- Autoridades únicas de Área

D.- Oficinas Nacionales

Los Concejos Nacionales aparecen regulados en el Art. 32 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central. Pueden ser creados mediante Decreto dictado por el Presidente de la República, con carácter permanente o temporal, y estar integrados por autoridades públicas y personas representativas de la sociedad para la consulta de las políticas públicas sectoriales que se establezcan en el Decreto de creación.

Las Comisiones Presidenciales o Interministeriales, están previstas en el Artículo 33 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica, su creación está encomendada a Decreto dictado por el Presidente de la República, pueden tener un carácter temporal o permanente, integrándose con funcionarios públicos y personas especializadas en la materia. Sus objetivos se encuentran dirigidos a:

- a) El examen y la consideración de las materias que se determinen en el Decreto de creación, y,
- b) Coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos Ministerios.

Las preside la persona designada por el Presidente en el Decreto de creación, sus conclusiones y recomendaciones deben ser tomadas por mayoría absoluta de sus votos.

Autoridades únicas de Área: El Artículo 35 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central, contempla la creación de estos órganos como atribución del Presidente de la República "para el desarrollo de territorios o programas regionales, con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen". Pensemos en este momento en la Autoridad única de Área que fue designada con motivo de la catástrofe natural sufrida en la Ciudad de la Guaira en Diciembre de 1.999.

Finalmente, reza el Artículo 36 del Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central:

"El Presidente de la República en Consejo de Ministros podrá crear Oficinas Nacionales, como órganos desconcentrados, sólo en aquellos casos en que sean requeridas para operar sistemas de apoyo administrativo a la Administración Central. Sus funciones y dependencias administrativas serán establecidas en el Decreto de creación"

## **II.- ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:**

### **1. - CONSEJO DE ESTADO:**

La Constitución Bolivariana en el Artículo 251 crea el Consejo de Estado, como órgano de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional. Emerge así en la Administración Pública Nacional, un nuevo órgano de consulta, sumándose al ya existente, y tradicionalmente establecido en nuestra legislación: la Procuraduría General de la República.

Revisando nuestra historia constitucional, notamos la vigencia de un órgano semejante, tanto en su denominación como en sus atribuciones, el Concejo de Gobierno, órgano con funciones fundamentalmente consultivas, aunque en algunos momentos sus atribuciones iban más allá. Creado en la Constitución de 1.821, como un órgano llamado a dictar dictámenes que deberían ser oídos por el Presidente, sin estar obligado a acatarlos, El Libertador sin embargo en el Decreto Orgánico de 1.828, en el Artículo 10 Ordinal 1 °, lo faculta para 'Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el Jefe del Estado, ya sea tomando la iniciativa, o a propuesta de los Ministros respectivos, o en virtud de órdenes que le comuniquen al efecto: un reglamento especial que se dará el Consejo, previa la aprobación del Gobierno, fijará las reglas de proceder a su propia política". A partir de ese momento al Consejo de Gobierno, le corresponde asumir funciones de especial trascendencia. Así, en la Constitución de 1.830, en receso del Congreso estaba llamado a tomar medidas en caso de conmoción a mano armada o que amenazara la seguridad de la República. En la Constitución de 1.857, contaba con funciones semejantes a las que hoy ostenta el Ministerio Público, e igualmente funciones legislativas pues le correspondía "Formar proyectos de códigos nacionales y presentarlos al Congreso". En 1.893, además de funciones consultivas cumplía funciones de vigilancia por la legal inversión de las rentas nacionales, funciones que posteriormente le corresponderían a la Contraloría General de la República.

A partir de ese año, no vuelve a preverse hasta la Constitución de 1.909, en la que se le confiere una nueva atribución: "Prestar o negar su consentimiento para los créditos adicionales que soliciten los Ministros en sus respectivos ramos "Es la última constitución venezolana en la que se aprecia este órgano hasta su aparición en la Bolivariana.

En la exposición de motivos nuestros constituyentes se expresan de esta forma: El Consejo de Estado en Venezuela "será un órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional que recomendará políticas de interés nacional en aquellos asuntos que el Presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requieran su opinión"

Lo preside el Vicepresidente Ejecutivo, y está conformado (Art. 252) por cinco personas designadas por el Presidente (a) de la República; un (a) representante designado (a) por la Asamblea Nacional; un (a) representante designado (a) por el Tribunal Supremo de Justicia y un

Gobernador (a) designado (a) por el conjunto de mandatarios estatales. Su regulación por disposición constitucional queda encomendada a una ley dictada para tal efecto.

Nada tiene que ver el Consejo de Estado previsto por el Constituyente del 99, con el Consejo de Estado Francés o Colombiano, pues sus atribuciones son diametralmente opuestas. Efectivamente, el Consejo de Estado Francés, enseña Jean Rivero, con una historia que data del Artículo 52 de la Constitución Napoleónica del año VIII, es considerado sucesor del Consejo del Rey, ejerció en principio funciones consultivas en los campos legislativo, ejecutivo y contencioso. A partir de 1.806, sus atribuciones se dualizaron: administrativas por una parte para las atribuciones consultivas, y jurisdiccionales, por otra parte, para las atribuciones contenciosas. No ocurre lo mismo en la Constitución Colombiana, en la que el Consejo de Estado de ejercer funciones consultivas pasa en el Art. 116, de la Constitución vigente a administrar justicia, constituyendo (Art.236) un tribunal especializado de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se erige en consecuencia como un Tribunal de Derecho Público.

Las atribuciones y funciones del Consejo de Estado se encuentran sujetas de conformidad a lo pautado en el Artículo 251, a una ley especial.

## **2.- LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:**

La Procuraduría General de la República emerge en nuestro país en razón de un Decreto del General Juan C. Falcón del 24 de Julio de 1.863. Como vemos tiene un nacimiento legal, más no constitucional Constitucionalmente es acogida por vez primera, en la Constitución de 1.901, la que le otorga al Procurador General de la Nación el Ministerio Público. Así se mantiene hasta la Constitución de 1.925, cuando con ciertas variantes en sus atribuciones, comienza a hablarse de Ministerio Público Federal. Es la Constitución de 1.947, el instrumento que separa ambas instituciones, otorgándole al Ministerio Público funciones judiciales, y consolidándolo como un órgano independiente del Ejecutivo Nacional. Y a la Procuraduría General de la Nación como un órgano de representación judicial de los derechos de la Nación en todos los juicios en que esta sea parte, así como de asesor del Presidente de la República, los Ministros del Despacho, las Cámaras Legislativas y la Corte Suprema de Justicia. Al separar ambos órganos el legislador venezolano lo ha hecho con una diferencia fundamental entre uno y otro: al Ministerio Público lo estipula como un órgano con autonomía funcional, mientras que la Procuraduría General de la República es un órgano de consulta dependiente del Ejecutivo Nacional, en consecuencia carece de autonomía funcional. Es de hacer notar que textos constitucionales modernos, como es el caso Colombiano, entienden al Procurador General de la Nación como el máximo representante del Ministerio Público.

Hasta la Constitución Bolivariana del 99, la Procuraduría General de la República, constituía el órgano consultivo por excelencia de la Administración Pública Central. Pierde esta condición cuando es creado, el Consejo de Estado, al que ya hicimos referencia. Prevista en los Artículos 247 y siguientes, constituye un órgano que aún cuando tiene rango constitucional, sin embargo, como ya apuntáramos, es dependiente del Ejecutivo Nacional. En efecto, la designación del Procurador General de la República, así como su remoción, corresponde al Presidente de la República previa autorización de la Asamblea Nacional. Por otra parte sus opiniones, no tienen carácter vinculante a tenor de lo señalado, en el Artículo 8° de la Ley Orgánica vigente de la Procuraduría General de la República del 22 de Diciembre de 1.965. Como órgano consultivo le corresponde de conformidad con lo estipulado en la Constitución y Ley Orgánica, funciones de

representación, asesoramiento y defensa judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República.

Llama nuestra atención el hecho de que la Constitución Bolivariana prevea la exigencia de la consulta de la Procuraduría General de la República, para la aprobación de los Contratos de interés público nacional. Tal previsión constituye una novedad en dos aspectos:

- 1.- Hasta la Constitución del 61, en materia de contratos de interés nacional solo era necesario la aprobación del Congreso Nacional.
- 2.- Al establecer la Constitución Bolivariana en el Art. 247 ..." será consultada... ", está considerando la opinión de la Procuraduría General de la República, no solo como obligatoria, sino también vinculante.

Para ser Procurador General de la República se exigen los mismos requisitos que para ser designado magistrado del Tribunal Supremo de Justicia. Su competencia, organización y funcionamiento, se encuentra encomendada a una ley orgánica. Haciendo notar, que en las disposiciones transitorias de la Constitución Bolivariana, no está previsto, la regulación de la vigencia de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, lo que sí hace en la disposición transitoria N° 9 con la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

### **3.- EL CONSEJO DE LA DEFENSA DE LA NACIÓN:**

Representa una innovación de la Constitución Bolivariana del 99, la creación con rango constitucional del Consejo de la Defensa de la Nación, como máximo órgano de consulta " para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionado con la defensa integral de la nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico": (Art 323) Está presidido por el Presidente de la República, y lo conforman además el Vicepresidente Ejecutivo, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Consejo Moral Republicano y los Ministros de los Sectores de defensa, seguridad interior, relaciones exteriores y planificación y otros cuya participación se considere pertinente.

Corresponde a la Ley Orgánica respectiva determinar su organización y funcionamiento.

Cuando nos encontrábamos finalizando la realización de este trabajo, se hizo noticia en todo el país la aprobación por la Comisión Legislativa Nacional, el pasado 8 de Mayo de la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa, esperándose por el ejecútese del Presidente, la misma permite crear un organismo de inteligencia que sustituirá a la DISIP, con facultad para manejar todo el aparato de inteligencia estatal. Esta agencia dispondrá de cuerpos armados y tendrá facultades para instruir expedientes penales. El Jefe del Servicio Nacional de Seguridad, tendrá rango de viceministro, será designado por el Presidente de la República, única autoridad de quien recibe instrucciones. Con su creación señala Germán Rodríguez Citraro (ex Director de la Dirección General de Inteligencia Militar), y en el mismo sentido se pronuncia Asdrúbal Aguiar (ex Ministro de Relaciones Interiores) "El Consejo Nacional de Defensa fue un saludo a la bandera. Pues el servicio de inteligencia debió tener una adscripción funcional al Consejo Nacional de Defensa y no al despacho ministerial de la Secretaría de la Presidencia. Además funciones atribuidas al Servicio Nacional de Seguridad chocan con atribuciones constitucionales del Consejo Nacional de Defensa a quien se le confía el asesoramiento del Poder Público Nacional. La contradicción que queda al desnudo es que mientras se declara al Consejo como el máximo órgano de consulta

en materia de defensa de la Nación, el Servicio Nacional de Seguridad reúne potestades similares" ("El Nacional". Domingo 25-06-2.000.Pág. H/2) (Destacado A.G. de Cárdenas)  
Siguiendo con el esquema de Trabajo planteado, y la Definición de Administración Pública Central, que tomamos del profesor Brewer Carias, corresponde referirnos a la Administración con Autonomía Funcional:

### **III.- ADMINISTRACIÓN CON AUTONOMÍA FUNCIONAL:**

La Administración Pública Central en Venezuela, no solamente abarca los órganos que integran el Poder Ejecutivo y la Presidencia de la República, sino que junto a ellos existen una serie de órganos a los que se les ha dotado de Autonomía Funcional, con atribuciones muy bien definidas en la Constitución y en la Ley. Cuando en nuestras clases diarias nos referimos a ellos explicamos con particular atención los siguientes: la Contraloría General de la República; el Ministerio Público y el Consejo de la Judicatura, no lo hacemos con respecto al Consejo Supremo Electoral, (aún cuando la doctrina lo consideraba en este grupo de órganos) en razón de que en criterio de la Corte dejó de integrar la Administración Pública Nacional; debido a que en la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio de 1.993, perdió su carácter de órgano y pasó a ser una persona jurídica.

La apreciación de los órganos con Autonomía Funcional cambia considerablemente a raíz de la promulgación de la Constitución Bolivariana. Veamos:

1. - La Constitución Bolivariana, como sabemos crea un nuevo Poder: El Poder Ciudadano. Reza el Artículo 273:

"El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelecto o reelecta.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órzanos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en la ley orgánica" (Subrayado A. G. de Cárdenas)

2.- El Artículo 254 de la Constitución Bolivariana, dispone: "El Poder Judicial es independiente, y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera V administrativa" (Subrayado A.G. de Cárdenas)

3.- El Artículo 292, señala los órganos que integran el Poder Electoral ( Consejo Nacional Electoral, y como organismos subordinados a este, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento), y -en su Artículo 294, somete a estos organismos, a los principios, entre otros, de Autonomía Funcional y presupuestaria.

4.- El Art. 267 de la Constitución Bolivariana, crea lo que en el se denomina "Jurisdicción Disciplinaria Judicial", para el ejercicio de cuyas atribuciones el Tribunal Supremo de Justicia en

pleno, creará una " Dirección Ejecutiva de la Magistratura" con ella, desaparece el Consejo de la Judicatura.

5. - La Contraloría General de la República y el Ministerio Público, pasan a formar parte del Poder Ciudadano, cuyo ejercicio le corresponde al Concejo Moral Republicano. Logra de esta manera la Constitución Bolivariana, agrupar en una sola rama del Poder Público, los diferentes órganos con autonomía funcional tradicionalmente reconocidos en nuestro derecho positivo.

6.- Surgen nuevos órganos con Autonomía Funcional Constitucional: La Defensoría del Pueblo, el Tribunal Supremo de Justicia, y los organismos electorales, y se extingue el Consejo de la Judicatura.

La organización y funcionamiento del Ministerio Público, debe preverse a tenor de la Constitución Bolivariana, no solo en el ámbito nacional, sino también estatal y municipal.

7.- Cuando el constituyente define la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, expresamente le otorga autonomía funcional a la Contraloría, ( Art.287), lo que no hace con el Ministerio Público (Art.284). Sin embargo, siendo el Ministerio Público un órgano del Poder Ciudadano, por disposición constitucional goza igualmente de autonomía funcional. Por otra parte, las atribuciones que como órganos de la Administración Pública Central le corresponden son las mismas que han venido desarrollando desde la Constitución de 1.947. Es decir, la Contraloría, órgano de control, vigilancia y fiscalización de la Hacienda Pública Nacional, y el Ministerio Público, órgano garante del fiel cumplimiento de la Constitución y de la Ley, y del respeto de los derechos y garantías de los ciudadanos.

8.- A raíz de la entrada en vigencia en nuestro país del Código Orgánico Procesal Penal, y de la Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente al Ministerio Público se le amplían considerablemente sus atribuciones. Efectivamente por una parte y tal como lo señalan los proyectistas del mencionado Código en su exposición de motivos: en el se destaca el carácter del Ministerio Público de titular de la acción penal, para cuyo ejercicio se le reconocen numerosas atribuciones. Por la otra, en la Ley de Protección al Niño y al Adolescente, el Ministerio Público se estructura como un órgano a través del cual opera el Sistema de Protección al Niño y al Adolescente. De tal manera que las funciones del Ministerio Público, habría que estructurarlas sobre la base de los siguientes textos legislativos: Constitución Bolivariana; Ley Orgánica del Ministerio Público; Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público; Ley de la Contraloría General de la República; Código Orgánico Procesal Penal; Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente ( en vigencia desde el 1 ° de Abril del 2.000).

9.- La Disposición Transitoria N° 9 de la Constitución Bolivariana señala que "mientras se dictan las leyes relativas al Capítulo IV del Título V, se mantendrán en vigencia las leyes orgánicas del Ministerio Público y de la Contraloría General de República".

Hechas estas precisiones, nos referiremos brevemente, a las novedades que plantea la Constitución Bolivariana con respecto a los órganos con Autonomía Funcional:

1.- Partamos de precisar una noción conceptual de órganos con Autonomía Funcional:

José Peña Solís mantiene que: La Autonomía funcional alude "especialmente al concepto de autonomía administrativa, pues está presente en órganos que formando parte de la República (en el caso del Poder Nacional) gozan de una gran independencia en el ejercicio de sus funciones, en virtud de que no guardan ningún tipo de dependencia jerárquica, ni de ninguna otra naturaleza, con los órganos del Poder Público (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), pues su marco contralor

está constituido por la Constitución y las leyes que lo crean"... "En otros términos, significa la no sujeción a controles jerárquicos o de tutela" (Peña Solís: 1.995: 215)

Brewer Carias, señala al efecto: "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 "(Brewer Carias:1.994:95)

De tal manera que en líneas generales, la Autonomía Funcional, significa para el órgano que la ostenta la no sujeción o dependencia a otro órgano de la Administración Central o de la Administración Descentralizada. Preciso es mencionar que esta es la posición señalada en Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 8 de Agosto de 1.989. Es a esa independencia, a la que hace referencia el constituyente de 1.999.

2.- Sabido es que no es nuevo entre nosotros la idea del Poder Ciudadano. Los primeros vestigios sobre el mismo surgen de las ideas bolivarianas. Bolívar, concebía el poder Moral como la institución que tendría a su cargo la conciencia nacional, y lo plasma en el apéndice de la Norma Suprema de Angostura de 1.819 a través de un cuerpo denominado Areópago, llamado a ejercer la autoridad plena e independiente sobre las costumbres públicas y sobre la primera educación. Este cuerpo estaba compuesto de un Presidente y cuarenta miembros, y funcionaba en dos cámaras: La Cámara Moral y la de Educación. A pesar de la importancia que en la época se le dio, el Poder Moral no vuelve a ser considerado en nuestra historia constitucional hasta la Constitución Bolivariana, en la que al igual que en 1.819, los órganos del Poder Ciudadano tienen a su cargo la prevención, investigación y sanción de los hechos que atentan contra la ética pública y la moral administrativa.

Del Poder Ciudadano, destaca con particular importancia como órgano con autonomía funcional, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, que tiene su esencia en la hoy llamada "Administración Pública Comunitaria", la cual, incide y condiciona la esfera jurídica de los ciudadanos pero escapa de los contornos tradicionales, a la que se ha unido y de una manera progresiva sistemas de protección de los derechos de los ciudadanos afectados por las acciones u omisiones de la administración con el propósito de instrumentar acciones más efectivas que las tradicionales. Surge así el "Ombudsman", "Comisario Parlamentario", "Médiateur", o "Defensor del Pueblo".

Y así en el Derecho Contemporáneo se hace alusión al Defensor del Pueblo Europeo, como "una personalidad independiente encargada de prestar asistencia a los recurrentes para la presentación de su demanda ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos", cuenta con su propio reglamento, dictado en 1.994, y ha sido incorporado en el Tratado de Maastricht como órgano con estas atribuciones en el ámbito de la Comunidad Europea.

En diez de los Estados que conforman la Unión Europea, existe un defensor del pueblo con algunas variantes en relación con sus funciones y denominación. Así en Países como Alemania, Luxemburgo y Grecia existen Comisiones Parlamentarias que llevan a cabo funciones análogas a la de los defensores del Pueblo con competencia nacional. Sin embargo se ha instituido la figura del Defensor del Pueblo en los niveles regional y Municipal.

En América Latina, ha sido acogido, en Argentina, Perú y Colombia, en los que se caracteriza, por contar con autonomía y regirse como un órgano encaminado a defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la presentación de los servicios públicos a la ciudadanía. Nos llama la atención que en el Derecho Colombiano, el Defensor del Pueblo forma

parte del Ministerio Público y ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General de la Nación.

Entre nosotros, el Defensor del Pueblo, aparece por primera vez en nuestra historia constitucional en la Constitución Bolivariana. Y aunque está establecido en términos semejantes a como lo han hecho los textos constitucionales referidos, el constituyente venezolano le asigna la promoción, defensa y vigilancia de los intereses legítimos, colectivos y difusos de los ciudadanos y ciudadanas. Y en ello si representamos una verdadera novedad.

La disposición transitoria N° 9 de la Constitución Bolivariana, estipula que el titular de la Defensoría del Pueblo será designado de manera provisoria por la Asamblea Nacional Constituyente, quien adelantará lo correspondiente a la estructura organizativa, integración, establecimiento de presupuesto e infraestructura física, tomando como base sus atribuciones constitucionales. A tal efecto fue dictada el 29 de Febrero del 2.000, la Resolución N° DP-2000-01, que contiene "las normas que regulan la estructura organizativa y funcional de la Defensoría del Pueblo, para asegurar su operatividad hasta tanto se dicte la ley que regula la organización y funcionamiento de esta institución"

### **3. Mencionamos que la Constitución Bolivariana, en el Artículo 254 le otorga Autonomía Funcional al Tribunal Supremo de Justicia:**

Tal y como se desprende de este dispositivo, el Tribunal Supremo de Justicia sustituye a la Corte Suprema de Justicia, y la integra con seis (6) Salas: Sala Plena, Sala Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, Casación Penal y Casación Social, cuya integración y competencia ha de regularse en su correspondiente ley orgánica, con excepción de la Sala Social en lo referente a la casación agraria, laboral y de menores. Narra Allan Brewer Carías, que en la primera discusión se aprobó que cada Sala estaría integrada por Tres Magistrados, lo cual se modificó en segunda discusión en cuanto a la Sala Constitucional a la que se le asignaron cinco (5) Magistrados. "Inexplicablemente ello fue eliminado del texto publicado. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente al hacer las designaciones provisionales de Magistrados el 22 de Diciembre del 99, nombró sin fundamento legal ni constitucional, tres (3) Magistrados en cada Sala con excepción de la Sala Constitucional donde designó cinco (5) Magistrados" (Brewer Carías: 2.000: 132) Pierde así toda vigencia el Artículo 24 de la Ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4.- Señalamos también que la Constitución Bolivariana crea la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, órgano dependiente del Tribunal Supremo de Justicia, cuya función es realizar las atribuciones que venía desarrollando el Consejo de la Judicatura como órgano con autonomía funcional. En este sentido el Artículo 21 del Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público, ya referido, dispone: "El Consejo de la Judicatura, sus Salas y dependencias administrativas pasarán a conformar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, adscrita al Tribunal Supremo de Justicia" Mientras esta dirección sea organizada "las competencias de gobierno y administración, de inspección y vigilancia de los Tribunales y de las defensorías públicas, así como las competencias que la actual legislación le otorga al Consejo de la Judicatura en sus Salas Plena y Administrativa, serán ejercidas por la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial"

#### **IV- ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA:**

Finalmente corresponde referirnos a la Administración Descentralizada funcionalmente, es decir al conjunto de entes que forman parte de la Administración Nacional Descentralizada, a las que Brewer Carias conceptualiza como "diversas organizaciones de la Administración Pública Nacional dotadas de personalidad jurídica distinta a la de la República" ( Brewer Carias: 1.994: 117)

A tal efecto, debemos señalar que no haremos alusión al tan controversial y difícil tema que trata de establecer un marco diferencial entre los entes con forma de derecho público, denominados establecimientos públicos, de aquellos que tienen forma de derecho privado, limitándonos a referirnos a los entes con forma de Derecho Público, para lo cual realizaremos, como lo hemos venido haciendo a lo largo de nuestro trabajo con todas las instituciones que hemos analizado, un análisis comparativo entre la Constitución del 61, y la Constitución Bolivariana del 99.

Dicho esto, comenzaremos por subrayar que la Constitución del 61 en su Artículo 124 distingue dos tipos de entes estatales de Derecho Público: los territoriales ( República, Estado, Municipio), y los no territoriales, denominados personas jurídicas de Derecho Público. Dentro de las que destacan: Los Establecimientos Públicos Institucionales (Institutos Autónomos); los Establecimientos Públicos Corporativos y los Establecimientos Públicos Asociativos. Clasificación acogida por la Jurisprudencia venezolana en Sentencia de la Corte Primera Contencioso Administrativa del 11 de Mayo de 1.980. Asimismo, se mencionan como entes con forma de Derecho Privado, las Empresas Mercantiles, las Asociaciones Civiles y las Fundaciones.

Todos los entes con forma de Derecho Público, tienen como rasgos distintivos, el poseer personalidad jurídica de derecho público y un patrimonio autónomo distinto e independiente del Fisco Nacional. Además de que su creación debe realizarse a través de una ley, de lo que deriva su carácter de público.

##### **1.- LOS INSTITUTOS AUTÓNOMOS:**

El Artículo 230 de la Constitución del 61 establece:

"Solo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos.

Los Institutos Autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Congreso, en la forma que la ley lo establezca" (Subrayado A. G. de Cárdenas)

A su vez, el Artículo 142 de la Constitución Bolivariana pauta:

"Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado en la forma que la ley lo establezca" (Subrayado A.G. de Cárdenas)

De manera que, transcritos textualmente tales dispositivos podemos determinar un marco diferencial entre ambos textos constitucionales:

La Constitución del 61 establece como notas fundamentales para definir a los Institutos Autónomos las siguientes:

- 1.- Su creación y organización a través de una ley orgánica, y
- 2.- Su sometimiento al control posterior del Congreso, es decir al control parlamentario.

Como puede apreciarse las notas diferenciales con respecto a la Constitución Bolivariana son las siguientes:

- 1.- Prevé su creación a través de una ley, pero con una diferencia importante, ya no es necesario que tenga el carácter de orgánica.
- 2.- Somete los Institutos Autónomos al control del Estado. En consecuencia siendo entes que están adscritos a un Ministerio, estarán por tanto sometidos al mismo control que su órgano de adscripción, vale decir: Control de Tutela, Control Jerárquico, Control Jurisdiccional, Control Administrativo (que correspondería a la Contraloría General de la República ( Art. 289, Ordinales 3° y 5°) y el Control Parlamentario (Art. 222).

## **2.- ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS CORPORATIVOS:**

Los Establecimientos Públicos Corporativos han sido caracterizados:

- 1.- Cuentan con la presencia de un sustrato personal.
- 2.- Son órganos autónomos en razón de los fines que persiguen
- 3.- Pueden elegir a sus propias autoridades
- 4.- Elaboran sus propias disposiciones normativas.

Dentro de ellos se mencionan a las Universidades Nacionales Autónomas y a los Colegios Profesionales y Academias Nacionales.

Con respecto a las Universidades debemos precisar, que siempre hemos mantenido el criterio, que las mismas deben entenderse como Entes Corporativos antes que como Institutos Autónomos. Criterio que hemos fundamentado en decisiones de nuestra Jurisprudencia ( C.P.C.A. 24-11-86; C.P.C.A. 19-01-88; S.P.A. 2-11-67; S.P.A. 14-02-96), y que intenta resaltar la importancia de la forma del ente en atención a su naturaleza y no a su forma de creación. Así no podemos olvidar que el fin de las Universidades es de carácter altruístico, determinado en todo caso por el grado de participación de la comunidad universitaria.

Establece expresamente la Constitución Bolivariana en su Artículo 109 la Autonomía Universitaria, tema por demás controversial, de lo que pauta esta disposición puede entreverse que la misma conlleva:

- 1.- Posibilidad de darse sus normas de gobierno y funcionamiento.
- 2.- Administración de su patrimonio "bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley"
- 3.- Inviolabilidad del recinto universitario.

### **3.- FEDERACIONES, COLEGIOS PROFESIONALES Y ACADEMIAS NACIONALES:**

Son entes caracterizados por poseer personalidad jurídica, adoptar decisiones disciplinarias contra sus agremiados y someterse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin embargo se diferencian de las Universidades porque no forman parte de la Organización Administrativa del Estado, no están sometidos al Control de Tutela y obtienen sus ingresos de los aportes de sus agremiados.

Cuestión muy importante de resaltar con respecto a la Constitución del 61, es que en esta en virtud del Artículo 82, la colegiación se establecía como obligatoria para el ejercicio de "aquellas profesiones universitarias que señale la ley". Mientras que el Artículo 105 de la Constitución Bolivariana expresamente le atribuye a la ley, señalar las profesiones que requieren título, así como las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas "incluyendo la colegiación". Lo que significa entonces, a nuestra manera de entender, que ni todas las profesiones requieren título, ni para todas las profesiones es obligatoria la colegiación.

Igualmente debe referirse lo contemplado en la parte in fine del Artículo 135, en razón del cual, "quienes aspiren al ejercicio de cualquier profesión, tiene el deber de prestar servicio a la comunidad durante el tiempo, lugar y condiciones que determine la ley" Lo que supone a los fines de su implementación la puesta en práctica por parte del Estado, de toda una política educativa que vaya más allá del simple acto enseñanza aprendizaje.

### **4.- ENTES ASOCIATIVOS:**

Han sido definidos por la doctrina como 'personas jurídicas de derecho público, que se constituyen, por mandato expreso de la Ley de creación, bajo la forma de sociedades por acciones para permitir en principio la participación del capital privado en su funcionamiento" (Brewer: 1.994: 120)

Destaca entre nosotros como ente asociativo por excelencia el Banco Central de Venezuela, definido en el Artículo 1 ° de su respectiva ley, (4 de Diciembre de 1.992) como una persona jurídica pública de naturaleza única. Aparece regulado como órgano con rango constitucional en la Constitución Bolivariana en sus Artículos 318 y 319, así como en la Disposición Transitorio N° 4, numeral 8°)

De las disposiciones mencionadas se desprende que el Banco Central de Venezuela, por mandato constitucional:

- 1.- Es una persona jurídica de Derecho Público.
- 2.- Cuenta con Autonomía.
- 3.- Se rige por el principio de responsabilidad pública, por lo tanto queda sometido al control parlamentario.
- 4.- Igualmente queda sometido al Control Posterior por parte de la Contraloría General de la República.
- 5.- Su objetivo fundamental es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de nuestra unidad monetaria.

## Conclusión

Del análisis efectuado, hemos llegado a algunas conclusiones, de las cuales confieso, ha sido difícil excluir juicios valorativos que pudieran catalogarse como posiciones subjetivas o de corte político. Tratando sin embargo de realizar apreciaciones en el contenido meramente orgánico de nuestra carta fundamental, pero a la vez sin pretender como le digo a mis alumnos (y alumnas) tapar el sol con un dedo, podemos efectuar los siguientes comentarios finales a manera de conclusión:

1.- La personalidad de Hugo Chávez, unido al momento de descomposición política preexistente en nuestro país, tronchó la aspiración de que la Asamblea Nacional Constituyente emergiera como un organismo apolítico, independiente, soberano, participativo, conciente de su rol. Sus integrantes fueron elegidos, prácticamente a ciegas por el pueblo venezolano, pues la votación estuvo hábilmente dirigida por el Presidente y el movimiento o partido político que lo representa a través de los llamados "Lotos de Chávez". La gente no sabía por quien votaba, solo sabía que eso era lo que el Presidente les indicaba. En tan solo seis meses fue redactada, discutida, sancionada y promulgada la Constitución ( cuyo proyecto original fue presentado por el propio Presidente Chávez ante la Asamblea Nacional Constituyente) que ha de regir nuestra vida política quien sabe por cuanto tiempo. Se perdió así una oportunidad hermosa en nuestra historia constitucional. Si hoy por hoy, una de las desventajas que se le asignan al presidencialismo es el de que la estabilidad del sistema tiende a depender de una persona ( del Presidente) con particular referencia a sus virtudes y vicios, en nuestro caso esa desventaja se ha hecho particularmente peligrosa.

2.- Una vez que se promulga la Constitución Bolivariana, emerge la Asamblea Nacional Legislativa, órgano que desde su instalación adolece de vicios a todas luces fundamentales:

a.- Sus integrantes fueron seleccionados "a dedo" de entre los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, por los miembros a la vez de su Junta Directiva ( se viola así al principio de participación popular consagrado en el marco constitucional acabado de aprobar).

b.- Por otra parte, la Asamblea Nacional Legislativa, confiriéndose un carácter "supra constitucional", que no le corresponde, y alegando una Sentencia de la extinta Corte Suprema de Justicia en virtud de la cual tal carácter se le otorgaba a la Asamblea Nacional Constituyente, prácticamente acabó con todas las instituciones: Disolvió el Congreso, las Asambleas Legislativas, el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, designando para tales cargos a personas simpatizantes de los partidarios del gobierno. Hoy día el funcionario, que se atreve a disentir de la opinión del Presidente, sencillamente es sometido al escarnio público. Los casos más patéticos Javier Elichiguerra y Manuel Molina. El primero de ellos nombrado inconstitucionalmente, como Procurador General de la República, el mismo día en que el Presidente de la República asumió el Poder, es posteriormente designado Fiscal General de la República. El segundo, designado por la Corte Suprema de Justicia y ratificado por la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial como Inspector General de Tribunales, ambos actualmente por denunciar ante el Tribunal Supremo de Justicia aparentes irregularidades contra quien ha fungido de Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente y de la Comisión Legislativa Nacional ( Luís Miquilena) gozan del desprecio del gobierno.

3.- Con particular interés analizamos el Poder Ciudadano, dentro de la nueva división horizontal que del Poder Público realiza la Constitución Bolivariana. Tal y como están concebidos, no

constituyen más que órganos de la Administración Pública que cumplen funciones fundamentalmente administrativas. No obstante, tal como lo hacía Benjamín Constant en 1.815, pudiéramos pensar que el Poder Ciudadano pueda tratarse de un Poder Neutral o Moderador, o Bolívar en 1819 de un Poder Moral. Bien lo dice García Pelayo: "La división de poderes sin ulterior especificación es un fenómeno y un concepto que trasciende a cualquiera de sus versiones históricas incluida la de Montesquieu, y que por consiguiente, no hay una versión única, no hay un modelo patentado, ni hay tampoco un dogma de la división de poderes, sino que este tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración" (García Pelayo: 2940: 1.991). Quizá entonces, en la medida en que esta nueva división del Poder Público se instrumente, se patentice y afiance en toda su dimensión, logrará emerger en su verdadera función de garantizador de los mecanismos de control público señalados en la constitución.

4.- Luego de realizar un recuento de nuestra historia constitucional, podemos llegar a decir que en su parte orgánica y por lo que se refiere a la Organización Administrativa de la Administración Pública Nacional, nuestra Constitución Bolivariana, semeja una remembranza del pasado. Efectivamente, surgen el Período Presidencial de seis años; la figura del Vicepresidente Ejecutivo y el Consejo de Estado, el Poder Ciudadano, como una novedad cuando en realidad el estudio que efectuamos nos demuestra que tales instituciones ya han tenido vigencia en nuestro país. Además con agravantes, pues aún cuando el Vicepresidente ha sido un funcionario de elección popular, la Constitución Bolivariana, le asigna su designación al Presidente de la República. Por otra parte, la reelección presidencial inmediata nunca había sido considerada, porque en cierta forma se considera atentatorio de un sistema democrático, más cuando el período presidencial es tan largo. Pienso que lo mejor hubiera sido adoptar el sistema de cuatro años con posibilidad de reelección.

En materia de elección presidencial representamos un verdadero atraso con respecto al Derecho Constitucional moderno, al no consagrarse la doble vuelta, y al conferirle al Presidente atribuciones tan importantes como la de dictar Decretos-Leyes, atentando así contra el principio de la Reserva Legal.

Allan Brewer Carias al referirse a la nueva división del Poder Público, señala que "en la relación entre los cinco poderes se puede apreciar un desbalance general, en el que se denota: una primacía de la Asamblea Nacional, y un modelo presidencialista exacerbado, que no encuentra contrapeso en el bicameralismo, por cuanto este ha sido eliminado" (Brewer:2.000:78) Ciertamente que aún cuando en la Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana, que aparece tardíamente (cuatro meses después de haberse promulgado la Constitución) se establece que nuestro sistema de gobierno es "semipresidencial flexible", la letra de la Constitución nos demuestra el poder ilimitado que se le confiere al Presidente de la República, que no encuentra resistencia en la Asamblea Nacional al erigirse esta como órgano unicameral.

5.- En su parte dogmática, la Constitución Bolivariana representa una verdadera declaración de principios que encuentra a su vez el órgano jurisdiccional encargados de hacerlos valer: la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Nuestra apreciación final se encuentra dirigida a afirmar que somos optimistas, pues por sobre todo somos juristas, apegados al principio de la legalidad, y porque además deseamos que si nos hemos sometido a todo este trauma político, nuestra Constitución Bolivariana no sea violentada ante el asombro y la impotencia de todos los que nos consideramos pueblo venezolano. Hoy como lo hice ayer, ante un grupo de estudiantes que me distinguió con una Promoción de Abogados, puedo decir con todo énfasis: Somos los hombres los que hacemos las Instituciones.

Ellas serán a la final el resultado de nuestro proceder. Vallamos a su encuentro con dos armas en la mano: la Balanza de la Justicia y la Fuerza de la Honestidad.

## **Bibliografía**

AYALA, Corao, Carlos "El régimen presidencial en Venezuela y los planteamientos para su reforma "en, Reformas al Presidencialismo en América Latina ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo? Comisión Andina de Juristas, Editorial Jurídica Venezolana. Ediciones Conjuntas (1.993). Caracas, Venezuela.

BREWER Carias, Allan R. Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 49. Segunda Edición. Editorial Jurídica Venezolana (1.994). Caracas, Venezuela.

La Constitución de 1.999 (Con el texto oficial de la Constitución). Editorial Arte (2.000). Caracas, Venezuela. BIBLIOTECA de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. "Las Constituciones de Venezuela" Compilación y Estudio Preliminar de Allan R. Brewer Carias. Talleres de Anauco Ediciones, C.A. 2da. Edición (1.997). Caracas, Venezuela.

COMBELLAS, Ricardo. "Una Constitución par el futuro. El debate constitucional en Venezuela". Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Editorial Panapo (1.994). Caracas, Venezuela.

DE PEDRO FERNÁNDEZ, Antonio "Temas de Derecho Administrativo Especial. Cuarta Edición. Editorial Liberia La Lógica C.A. (1.994). Caracas, Venezuela

MOLES CAUBET, Antonio" Lecciones de Derecho Administrativo (Parte General)" en, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela. N° 84 (1.992). Caracas, Venezuela.

GARCÍA PELAYO, Manuel "Obras Completas " T. # 3 Centro de Estudios Constitucionales (1.991). Madrid - España.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto "El régimen semipresidencial: una alternativa viable al presidencialismo en Chile", en Reformas al Presidencialismo en América Latina ¿Presidencialismo vs Parlamentarismo? Comisión Andina de Juristas. Editorial Jurídica Venezolana. Ediciones Conjuntas. (1.993). Caracas, Venezuela.

OROPEZA, Ambrosio "La Nueva Constitución Venezolana]. 961. "Colección Jurídica Panapo. Editorial Jurídica Panapo (1.992). Caracas, Venezuela.

PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. La organización administrativa venezolana. Volumen I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela (1.995). Caracas, Venezuela

PELLEGRINO PACER, Cosimina G. "El Consejo de la Judicatura ¿ Organo Administrativo con Autonomía funcional que dicta Sentencias? En, Revista de Derecho Público. N°. 65-66.

Enero-Junio 1.996. Enero- Junio 1.996. Editorial Jurídica Venezolana 1.998). Caracas, Venezuela. RIVERO, JEAN. Derecho Administrativo. Traducción de la 9na. Edición. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela (1.984). Caracas, Venezuela.

MIENDAS N° 1 Y 2 REPÚBLICA DE VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999 (Gaceta Oficial N° 36.860).

REPÚBLICA DE VENEZUELA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de 1.999. Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de marzo del 2.000

REPÚBLICA DE VENEZUELA. Decreto con rango y fuerza de Ley orgánica de la Administración Central. Gaceta oficial N° 36.807 del 14 de Octubre de 1.999.

SÁCHICA, Luis Carlos. Constitución Política de Colombia (Comentada). Segunda Edición. Editorial Temis (1.998). Bogotá, Colombia"

[www.csj.gov.ve](http://www.csj.gov.ve) "El Defensor del Pueblo Europeo". Armando Giraud Torres. Sala Político Administrativa.