

La Administración Pública Nacional y su Organización administrativa en la Constitución de 1999

ANTONIETA GARRIDO DE CÁRDENAS*

Cualquiera que hallándose revestido de autoridad exceda el poder que le ha sido confiado por las leyes y emplee 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 COELHO (EL PEREGRINO)

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS de este siglo el Derecho Constitucional Venezolano ha sufrido evidentes transformaciones, que indudablemente inciden en el Derecho Administrativo. Efectivamente, desde 1992, año en que se estructuró la Comisión Bicameral designada para la Reforma de la Constitución de 1961, se mencionó la inclusión de la Asamblea Constituyente como uno de los mecanismos de modificación de la Constitución. Sin embargo, ninguna de las propuestas efectuadas logró patentizarse.

A raíz de los frustrados intentos de golpe de Estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, 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 infla-

* Universidad de Carabobo, Facultad de Derecho, Profesor Asociado de Derecho Administrativo.

mado tono justiciero de los caudillos: el que no está conmigo, está contra mí» (*El Nacional*, cuerpo H. 26-09-99) Es el hombre que se hace eco de un nuevo liderazgo, vocero de partidos políticos emergentes, propulsor de una propuesta ya trajinada pero no concretada: la Asamblea Constituyente, y quien finalmente en 1998 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 político 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 1999, 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-CARÍAS: 2000: 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 1999 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 1961 para revisar la Constitución. Se aprueba así en nuestro país por la Asamblea Nacional Constituyente una nueva Constitución el 16 de noviembre de 1999 y por Referéndum aprobatorio el 15 de diciembre de 1999 (proceso en el que sólo participaron el 32% de los venezolanos con derecho a voto), se proclamó el 20 de diciembre de 1999 y se publicó en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de ese mismo año. Debiendo destacarse que posteriormente el 24 de marzo de 2000, en Gaceta Oficial N° 5.453, la Constitución originariamente dictada fue reeditada para enmendar los errores materiales del ente emisor. Esta situación ha originado controversias en cuanto a si la reimpresión contiene modificaciones de forma o de fondo. En lo que a la parte orgánica se refiere, debo apuntar que las correcciones obedecen a redacción, ortografía y sintaxis, pero que en definitiva no tuvieron ninguna repercusión en la Constitución originariamente aprobada.

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: 1991: p. 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, como ha sido clásico en 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 consecuencia, 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. Muy acertadamente Hildegard RONDÓN DE SANSÓ nos dice:

La parte orgánica es la base organizativa del Estado, que en la moderna teoría de la organización alude no sólo a elementos estructurales, sino también, en cierta forma, a su funcionabilidad y a los medios y recursos (materiales y humanos) que se exigen para su operatividad. A su vez la parte dogmática establece los principios que deben guiar a las autoridades para aplicar el derecho a los ciudadanos, conformando esencialmente las garantías que a los mismos se les otorgan y con ello las autolimitaciones del Poder Público. (RONDÓN DE SANSÓ, H.: 2000: 21)

Es justamente en ese contenido orgánico donde se centrará la atención de este 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 1995, 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 1999,

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 1999. Todo ello de acuerdo a lo previsto en el Artículo 1º, Ordinal 1º, 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 1999.

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 1999, dictó el «Decreto de Régimen de Transición del Poder Público», fundamentándose en los poderes señalados en el Artículo 1º de su Estatuto de Funcionamiento, los que consideró a su vez derivados del referéndum del 25 de abril de 1999, 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.

Los aspectos indicados permiten señalar que la investigación propuesta se encuentra dirigida a examinar la repercusión que en el Sistema Jurídico venezolano plantea la promulgación de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela de 1999 y los instrumentos jurídicos mencionados, dentro de la estructura, organización administrativa y funcionamiento de la Organización Administrativa Centralizada y Descentralizada del Poder Público Nacional

I. MARCO DE REFERENCIA

Desde 1858, las Constituciones promulgadas en nuestro país, con algunas modificaciones, y como consecuencia de la forma federal de Estado

que hemos adoptado, han establecido una distribución vertical de Poder Público en tres niveles: Nacional, Estatal 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 Estatal 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, Estatal y Municipal; y, en forma horizontal, el Poder Nacional, se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. A su vez el Poder Estatal y Municipal se divide en forma horizontal en Legislativo y Ejecutivo.

En cada uno de estos niveles existirá una *Administración Pública* que funcionará como el instrumento de la acción política del Estado, «no es un poder, sino que es una figura subjetiva que no se identifica con ninguno de los Poderes del Estado, y que constituye el instrumento o aparato a través del cual, los mismos realizan las funciones de atención de las necesidades públicas en forma inmediata y directa» (RONDÓN DE SANSÓ, H.: 2000: 91). Da lugar en consecuencia a una Administración Pública Nacional, una Administración Pública Estatal y una Administración Pública Municipal. Siendo un instrumento que está integrado por órganos que le permiten el desarrollo de sus fines y funciones. Existirá entonces, explica Allan BREWER-CARÍAS, una organización administrativa nacional centralizada o descentralizada en cuyo vértice se encuentra el Presidente de la República; una organización administrativa estatal 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 conducidas 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: 1992: 102).

La Constitución Bolivariana, denomina la Sección Segunda del Título IV, Capítulo I, «De la Administración Pública», a diferencia de la Constitución del 61, que al referirse a ésta lo hacía no de manera expresa, sino incidental. Y aun cuando no define lo que ha de entenderse por Administración Pública, sí en cambio expresa que está al servicio del ciudadano y la somete a una serie de principios, contenidos en el artículo 141.

Ahora bien, el *Poder Público* en un Estado Moderno se distribuye entre una pluralidad de órganos, delimitándose la competencia entre éstos. Los órganos entonces, vendrían a representar los instrumentos de los que se sirve el Estado para realizar el cumplimiento de sus cometidos. Y así, cada uno de estos órganos, aun 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 Estados Unidos, la separación de los poderes ha podido funcionar con toda la rigidez que supone el enunciado del principio. Ciertamente que, si éste se aplicara en forma tajante o absoluta, la administración del Estado se vería seriamente comprometida.

Señala la Constitución Bolivariana en su artículo 136, segundo aparte (al igual que lo hacía 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, nuestra división vertical de poder, no parte de una 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.

Por lo tanto, y como bien lo sustenta el actual constitucionalismo, el poder del Estado es uno solo, 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, éstos 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. Reconociéndose 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 han 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: 1997:104)

II. NOCIONES CONCEPTUALES

1. Administración Pública Nacional

La Administración Pública Nacional, tomando el concepto de Allan BREWER-CARÍAS puede entenderse como:

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. (BREWER-CARÍAS: 1994: 94)

De acuerdo al concepto expuesto, el estudio por realizar abarcará:

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.

2. Administración Pública Central

En palabras de PEÑA SOLÍS, 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» (PEÑA SOLÍS, José: 1995: 261)

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, expresa válidamente 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 1976, reformada en 1995, 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 1999, que fuera finalmente modificado en octubre de ese mismo año 1999. 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 medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público, de fecha 17 de febrero de 1999.

3. Principios que rigen la Administración Pública Central

El ya mencionado artículo 141 de la Constitución Bolivariana, fundamenta *el funcionamiento de la Administración Pública*, en la enunciación de un conjunto de principios: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad; y somete su ejercicio en forma plena a la ley y al derecho.

Por otra parte el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central estipula a lo largo de su contenido, una serie de principios *que regulan la Organización de la Administración Central*, los cuales no serán analizados en este trabajo, aun 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°

Finalmente se establece un conjunto 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.

III. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

A tenor de lo dispuesto en nuestra legislación pueden agruparse en:

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

1. Órganos del Poder Ejecutivo

1.1. Presidencia de la República

El artículo 226 de la Constitución Bolivariana 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 del Estado y Jefe del 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 del Estado y Jefe del Gobierno, siendo los Ministros de Estado nombrados y revocados por el primero, quienes no son responsables políticamente ante el Parlamento» (NOGUEIRA A. Humberto: 1992: 103). Modelo clásico de régimen presidencial es el de Estados Unidos de Norteamérica, el cual, ha sido imitado con ciertas adaptaciones por los países latinoamericanos.

Determinemos los principios fundamentales que rigen un Sistema Presidencialista, a fin de enmarcarlos dentro de la Constitución Bolivariana, y tratar de precisar nuestro sistema presidencial:

- 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 la Fuerza Armada Nacional.
- 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 1819, el Poder Ejecutivo se ejerce conjuntamente con los Ministros, denominándoseles

Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, y a partir de la Constitución de 1821, se estatuye el 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, aun cuando en la Constitución del 99 es diseñado como un órgano que forma parte del Poder, sin embargo, su previsión, como analizaremos posteriormente, 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 individuales 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, y por otro lado, se consagra la figura 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, aun 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 Estados Unidos, país modelo del Sistema Presidencialista, en donde 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. De allí que se defina el Presidencialismo como el gobierno de un hombre elegido por el pueblo.

A pesar de no poder estereotipar nuestro sistema de gobierno dentro de los principios que se le señalan al Presidencialismo, si se atiende 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 detentador 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, aun 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: 1997:115)

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 del 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 del 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: 1993: 109)

Este régimen ha sido suficiente y eficaz en países con distintas culturas, situaciones socioeconómicas 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, o por un Sistema Parlamentario. En Brasil, el Parlamentarismo fue derrotado en el plebiscito celebrado el 21 de abril de 1993, en efecto el pueblo brasileño «...abrumadoramente manifestó su voluntad de ratificar el régimen presidencial (el 55,43 por ciento de los votan-

tes se pronunció a favor del Presidencialismo frente al 24,65 por ciento, que se pronunció a favor del Parlamentarismo)». (COMBELLAS: 1994: 61) En Argentina, con posterioridad a la reforma de 1994, se ha tratado de diseñar un presidencialismo atenuado, pues aun 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 atendemos 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 las funciones del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno. Por otra parte, jamás pudiéramos semejar la figura del Primer Ministro con la del Vicepresidente Ejecutivo. Aquél realiza programas de gobierno y conduce el gabinete ministerial; el Vicepresidente Ejecutivo, como lo ha sido en toda nuestra historia constitucional cuando ha sido estatuido, 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, pudiendo dar lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas (Art. 319)

Finalmente el análisis del órgano que estamos considerando nos lleva a precisar que, el artículo 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(as) y los demás funcionarios(as) determinados en la propia Constitución o en la ley, existiendo atribuciones y obligaciones exclusivas del Presidente de la República (Art. 236, Ords. 3° y 5°); atribuciones y obligaciones del Presidente de la República que ejerce conjuntamente con el Consejo de Ministros (Art. 236, Ords. 7°, 8°, 9°, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22); y, 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, que la Constitución Bolivariana impone a nivel del órgano del Presidente de la República pueden destacarse:

a. No poseer otra nacionalidad que no sea la venezolana (Art. 227):

En el sistema de la nacionalidad, la nueva Constitución mantiene el principio del *ius soli*, y asimismo el del *ius sanguinis*, acordando igualmente derechos derivados de la manifestación de voluntad, cuando está combinado con la residencia. (RONDÓN DE SANSÓ, H.: 2000: 171)

b. Período Presidencial de seis años con posibilidad de reelección inmediata por una sola vez para un nuevo período (Art. 230):

Esta fórmula fue un tema controvertido en la Asamblea Nacional Constituyente, y no sólo 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 sólo está presente en República Dominicana y Perú, luego de la reforma constitucional de 1993. Las alternativas que se presentaron ante la Asamblea Constituyente pueden resumirse en las siguientes:

1. Mantener el sistema de la Constitución del 61.
2. Mantener el mandato de cinco años, 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-CARÍAS)
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 1999)

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 1999)

El 11 de octubre de 1999, el diario *El Nacional*, en su página D-1 señalaba, dentro de las innovaciones de la Carta Magna del 2000, 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.

La duración de seis años del Período Presidencial, fue estipulado por primera vez en nuestra historia constitucional, en el Artículo 60 de la Constitución de 1857, 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, por diversas circunstancias, constantes modificaciones. Con posterioridad a la Constitución de 1857, la de 1858 lo reduce a cuatro años, así se mantiene hasta la Constitución de 1881, cuando se reduce a dos años; la de 1893 lo incrementa nuevamente a cuatro años, hasta la de 1901 que de nuevo estipula un período presidencial de seis años, manteniéndose así hasta la Constitución de 1945 cuando se reduce a cinco años, período que se conserva hasta la Constitución de 1961.

c. Revocabilidad del Período Presidencial mediante referendo revocatorio (Art. 72):

Siendo que esta posibilidad es de especial trascendencia, pues por primera vez se prevé en nuestra historia constitucional, inexplicablemente los constituyentes del 99, sólo mencionan en la Exposición de Motivos lo siguiente: «Quien 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 os 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 1821. En la Constitución de 1830, 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 1857 y 1858. La Constitución de 1864, 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*» (Cursivas A. G. de Cárdenas), disposición que mantiene la Constitución de 1874, y la de 1893. 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 1961.

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, sólo 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 1998). 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 acudirse a una segunda, en la cual sólo 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 válidamente emitidos*.

- d. La atribución del Presidente previa autorización por una ley habilitante, dictar decretos con fuerza de ley, Ordinal 8° del Artículo 236:

Atribución prevista sin límite alguno, y no sólo en materia económica y financiera como lo contemplaba la Constitución de 1961. Ello a nuestra manera de entender constituye una violación a la garantía constitucional de la reserva legal, así como a los principios más elementales del Derecho Constitucional que muestra el Derecho Comparado. A manera de ejemplo podemos citar el caso de las constituciones italiana, española y argentina en las que sólo se prevé «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», así mismo la doctrina, en líneas generales se ha pronunciado en el sentido de 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.

La amplitud de la disposición comentada, la demuestra la Ley dictada por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en fecha 13 de noviembre de 2000, Gaceta Oficial N° 37.076, mediante la cual se autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con fuerza de Ley, en las siguientes materias: ámbito financiero; ámbito económico y social; ámbito de infraestructura, transporte y servicio; ámbito de la seguridad ciudadana y jurídica; ámbito de la ciencia y la tecnología; ámbito de la organización y funcionamiento del Estado (esta última por estar referida a la materia que nos ocupa

comprende: dictar medidas a los efectos de reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; dictar medidas que regulen la creación, funcionamiento y organización del Consejo de Estado; dictar normas relativas a la función pública a nivel nacional; dictar medidas que regulen la creación, funcionamiento y organización del Consejo Federal de Gobierno; dictar medidas que regulen la función de planificación del Estado; dictar medidas que adecuen la Ley de Licitaciones). Ante esta exorbitancia de atribuciones legislativas otorgadas al Presidente de la República, lo menos que nos podíamos preguntar es ¿Y a qué se dedica la Asamblea Nacional?

Cuestión prevista en la Constitución Bolivariana es la referente a las faltas *absolutas y temporales del Presidente de la República*. Las primeras, se producen por muerte, renuncia, destitución decretada por Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, incapacidad física o mental permanente que ha de ser certificada por una junta médica designada por el Tribunal Supremo de Justicia y aprobado por la Asamblea Nacional; el abandono del cargo declarado por la Asamblea Nacional, y la revocatoria popular. Si la falta absoluta se produce antes de tomar posesión del cargo, debe procederse a una nueva elección dentro de los treinta días consecutivos siguientes. Hasta que se realice esta elección se encargará de la presidencia el Presidente de la Asamblea Nacional. Si se produce dentro de los primeros cuatro años del período presidencial, igualmente debe dentro del mismo término de treinta días, convocar a una nueva elección, sólo que en este caso quien suple al Presidente es el Vicepresidente Ejecutivo. El Presidente electo se limitará a cumplir el período faltante. Ahora bien, si la falta se produce durante los dos últimos años del período constitucional, el Vicepresidente Ejecutivo asumirá la Presidencia, hasta completar el período presidencial.

Las faltas *temporales*, hasta noventa días, en todos los casos las suple el Vicepresidente Ejecutivo, pudiéndose prorrogar por noventa días más por decisión de la Asamblea Nacional.

1.2. Vicepresidente Ejecutivo

Aun 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 1821, 1830 (su elección se realizaba con una diferencia de dos años con respecto al Presidente) 1857, 1858, hasta la Constitución de 1874, 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 1901, 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 1909; es la Constitución de 1925, la que lo incluye por última vez en nuestros textos constitucionales. Teniendo si se quiere su eliminación como órgano del Poder Ejecutivo, una razón histórica que narraremos sucintamente: Al apoderarse Juan Vicente Gómez, quien se desempeñaba como Vicepresidente, de la Presidencia de la República, tras un golpe de Estado dado al General Castro, el 19 de diciembre de 1908, nombra como primer Vicepresidente a su hermano, Juan Crisóstomo Gómez, y como segundo Vicepresidente a su hijo José Vicente Gómez. El primero de ellos muere asesinado en el Palacio de Miraflores en 1923, por lo que el hijo de Gómez, pasa además a ocupar el cargo de Inspector del Ejército Nacional. Al correr rumores de que la esposa del Vicepresidente simpatizaba con el movimiento estudiantil, es obligado por su padre a renunciar, saliendo posteriormente para Suiza, país en el que fallecería años más tarde.

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 sólo 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 1990, 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: 1994:63)

Propuesta que fue aprobada por la mencionada comisión bicameral. 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 1988. 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: 1993:151)

Esta figura se incluye en la Constitución Bolivariana como una proposición de la Comisión del Poder Ejecutivo Nacional de la Asamblea Nacional Constituyente, quien consideró que era necesario mantener el régimen presidencial, como forma predominante en toda América Latina, pero a la vez y como se ha descrito, la opinión pública mantenía la idea de que un colaborador del Presidente ejerciera las funciones de Gobierno. Quizá se deba a que Ricardo Combellas, quien desde la fundación de la COPRE (1982) hasta su disolución en 1998 (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, 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 1990, lo que se cambió fue el nombre, ya no Primer Ministro Ejecutivo sino Vicepresidente Ejecutivo como lo hacía la Constitución de 1819. Y quizá 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 éste 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.

Las atribuciones del Vicepresidente Ejecutivo, han sido clasificadas por Hidelgard RONDÓN DE SANSÓ (2000: 176) en tres grandes grupos:

1. Funciones sustitutivas del Presidente de la República:
 - a. Presidir el Consejo de Ministros previa autorización del Presidente de la República.
 - b. Suplir las faltas temporales del Presidente de la República.
 - c. Ejercer las atribuciones que le delegue el Presidente de la República.
2. Funciones propias del Vicepresidente Ejecutivo:
 - a. Presidir el Consejo Federal de Gobierno.
 - b. Proponer al Presidente el nombramiento y remoción de los Ministros.
 - c. Coordinar las relaciones del Ejecutivo Nacional con la Asamblea Nacional.
 - d. Nombrar y remover de conformidad con la ley a los funcionarios nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.
3. Funciones conjuntas con el Presidente de la República:
 - a. Colaborar con el Presidente en la dirección de la acción del gobierno.
 - b. Coordinar la Administración Pública Nacional de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República.

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 demuestran 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. Tal circunstancia, por otra parte, muestra la vulnerabilidad de este órgano, pues su suerte se encuentra en manos del Presidente. Para este momento, y desde la promulgación de la Constitución del 99, han existido entre nosotros dos Vicepresidentes.

Es importante destacar que conforme al artículo 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 exacerba el presidencialismo que no encuentra contrapeso en el bicameralismo que se elimina...» (BREWER: 2000: 107), y hay quienes lo ven como una influencia del sistema parlamentario. (Entre ellos, Alfonso Rivas Quintero.)

A mi manera de entender habría que considerar, el 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 2°, 4°, 6°, 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 éste, ningún vínculo o parentesco de consanguinidad o afinidad. Sus atribuciones se encuentran con-

sagradas en el artículo 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 (1819) los denominó Ministros Secretarios de Despacho, y, en el Decreto Orgánico del Libertador del 27 de agosto de 1828, por medio del cual asume el Poder Supremo, crea el Consejo de Ministros. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864, 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 1874, 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 1874 se mantiene hasta la Constitución de 1901, cuando entonces son considerados como «los órganos legales, únicos y precisos del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela», noción que perdura 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).

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 sólo 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 1999, es decir que entró en vigencia *antes de la promulgación de la Constitución Bolivariana*, estando su Capítulo II, 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; del 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 de la Constitución Bolivariana, 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, mas 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 las modificaciones importantes son 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 sólo 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, aun 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 sino 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 1958 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: 1992: 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 Azócar (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. Consejos Nacionales,
- b. Comisiones Presidenciales o Interministeriales,
- c. Autoridades Únicas de Área, y
- d. Oficinas Nacionales.

Los Consejos Nacionales aparecen regulados en el artículo 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, tienen un carácter permanente o temporal, y están 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 de la Administración Central, 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».

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. (Cursivas A. G. de CÁRDENAS)

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, pero sin que puedan confundirse sus funciones: La Procuraduría General de la República es un órgano de asesoramiento, defensa y representación judicial y extrajudicial de los intereses patrimoniales de la República. El Consejo de Estado es un órgano de consulta en «políticas de interés nacional», que tampoco se asemeja al Consejo Federal de Gobierno, órgano creado por la Constitución Bolivariana, porque a éste le corresponde planificar y coordinar el proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, y aprobar los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial.

Revisando nuestra historia constitucional, notamos la vigencia de un órgano semejante, tanto en su denominación como en sus atribuciones, *el Consejo de Gobierno*, órgano con funciones fundamentalmente consultivas, aunque en algunos momentos sus atribuciones iban más allá. Creado en la Constitución de 1821, como un órgano llamado a emitir dictámenes que deberían ser oídos por el Presidente, sin estar obligado a acatarlos, es posteriormente facultado por el Libertador en el Decreto Orgánico de 1828, en su artículo 10, ordinal 1º, 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 1830, 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 1857 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 la Constitución de 1893, 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.

Este órgano no vuelve a preverse hasta la Constitución de 1909, 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 considera el Consejo de Gobierno.

En la exposición de motivos los constituyentes de 1999 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».

Sin embargo, su instauración fue un tema controvertido en la Asamblea Constituyente. Al efecto, hubo constituyentistas que rechazaban su creación como fue el caso de Elio Gómez Grillo; hubo otros, como Hermán Escarrá, Aristóbulo Istúriz y Allan Brewer Carías que apoyaron su inclusión en el texto constitucional.

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 1806, 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 originariamente funciones consultivas, pasa posteriormente de acuerdo a lo pautado en el artículo 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.

En este orden de ideas, Hildegard RONDÓN DE SANSÓ efectúa el siguiente comentario:

Se pone de relieve que no existía una noción clara de a qué Consejo de Estado se estaba aludiendo, ni cuáles eran sus funciones... En el fondo los votantes, estaban algunos, aprobando un organismo de consulta económica; otros, un Consejo de Estado al estilo francés; otros, un órgano coadyuvante de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia; otros finalmente, a un simple asesor del Presidente de la República, nombrado discrecionalmente por el mismo. (RONDÓN DE SANSÓ, H.: 2000: 181)

Al Consejo de Estado 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 estadales. Su regulación por disposición constitucional (Art. 251) queda encomendada a una ley dictada para tal efecto.

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 1863. Como vemos tiene un nacimiento legal, mas no constitucional. Constitucionalmente es acogida por vez primera, en la Constitución de 1901, la que le otorga al Procurador General de la Nación el Ministerio Público. Así se mantiene hasta la Constitución de 1925, cuando con ciertas variantes en sus atribuciones, comienza a hablarse de Ministerio Público

Federal. Es la Constitución de 1947, 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. Sin embargo, en textos constitucionales modernos, como es el caso colombiano, se entiende al Procurador General de la Nación como el máximo representante del Ministerio Público.

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. Disentimos en este sentido de la opinión de Hildegard RONDÓN DE SANSÓ, quien afirma: «A pesar de que se trate de un órgano del Poder Ejecutivo Nacional, sin embargo tiene autonomía funcional que está establecida en la Ley Orgánica exhortada por la Constitución, que determina su organización, competencia y funcionamiento» (RONDÓN DE SANSÓ, H.: 2000: 180). Es su condición de *órgano dependiente* del Ejecutivo Nacional, lo que impide calificarlo como *órgano con autonomía funcional*. Justamente esta noción, involucra *no dependencia* de ningún otro órgano ni de la Administración Central, ni de la Administración Descentralizada.

Hasta la Constitución Bolivariana del 99, la Procuraduría General de la República constituía el órgano consultivo por excelencia de la Administración Pública Nacional. Pierde esta condición cuando es creado el Consejo de Estado, al que ya hicimos referencia, y se le concibe como órgano asesor y defensor de la Administración Pública Nacional, especialmente del Poder Ejecutivo Nacional.

Prevista en los artículos 247 y siguientes de la Constitución Bolivariana, constituye un órgano que aun 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 1965. 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 la 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 sólo era necesario la aprobación del Congreso Nacional.
2. Al establecer la Constitución Bolivariana en el artículo 247 ...«será consultada...», está considerando la opinión de la Procuraduría General de la República, no sólo como obligatoria, sino también vinculante.

De tal manera que, en contratos de interés nacional, éstos requerirán para su aprobación de la consulta obligatoria formulada a la Procuraduría General de la República, y de su aprobación por la Asamblea Nacional, cuando la ley así lo establece, a menos que se trate de contratos con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso sin excepciones se exigirá la aprobación de la Asamblea Nacional.

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 prevista 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. Por otra parte, la Asamblea Nacional (13/11/2000) habilitó al Presidente de la República, para legislar mediante Decretos con fuerza de Ley, en el ámbito de la organización y funcionamiento del Estado. En tal sentido en el numeral 6°, letra «A», lo faculta para: «Dictar medidas a los efectos de reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República con el objeto de adecuarla a las competencias constitucionales, así como redimensionar su funcionamiento».

3. El Consejo de Defensa de la Nación

El Título VII de la Constitución Bolivariana se encuentra referido a la «Seguridad de la Nación», a tal efecto crea su artículo 232, teniendo en consecuencia rango constitucional, el Consejo de Defensa de la Nación,

como «el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder Público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico».

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 me encontraba en la realización de este trabajo, se hizo noticia en todo el país la aprobación por parte de la Comisión Legislativa Nacional, el 8 de mayo de 2000, de la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa, esperándose por el ejecutarse 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 Exteriores):

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 25-06-2000, p. H/2).

Siguiendo con el esquema de trabajo planteado, y la definición de Administración Pública Central, tomada del profesor BREWER CARIAS, corresponde hacer referencia 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 explicábamos con particular atención los siguientes: *la Contraloría General de la República; el Ministerio Público y el Consejo de la Judicatura*, no lo hacíamos con respecto al Consejo Supremo Electoral (aun 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 1993, perdió su carácter de órgano y pasó a ser una persona jurídica.

Ahora bien, 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 la República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelecto o reelecta.

El Poder Ciudadano es independiente y *sus órganos 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. (Cursivas 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 y administrativa*. (Cursivas A. G. de CÁRDENAS)

3. El artículo 292, señala los órganos que integran el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral, y como organismos subordinados a éste, 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 artículo 267 de la Constitución Bolivariana, crea lo que en él 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 Consejo 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. Como se aprecia, 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.
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 por disposición constitucional un órgano del Poder Ciudadano, goza igualmente de autonomía funcional. Por otra parte, las atribuciones que como órganos de la Administración Pública Nacional le corresponden, son las mismas que han venido desarrollando desde la Constitución de 1947. 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 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 Código Orgánico Procesal Penal en su exposición de motivos: en él 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 constituye 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, y Código Orgánico Procesal Penal; Ley de Protección del Niño y del Adolescente (en vigencia desde el 1° de abril de 2000).

La organización y funcionamiento del Ministerio Público debe preverse a tenor de la Constitución Bolivariana, no sólo en el ámbito nacional, sino también estatal y municipal. (No sin razón algunos han dicho que este es el órgano más importante de la Administración Pública Nacional, después de la Presidencia de la República.)

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». Lógicamente teniendo presente lo contemplado en la disposición derogatoria: «El resto del ordenamiento jurídico mantendrá su vigencia en todo lo que no contradiga esta Constitución».

Hechas estas precisiones, pueden referirse 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 lo que debe entenderse por *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: 1995: 215)

BREWER CARÍAS, 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 CARÍAS: 1994:95)

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 1989. Es a esa independencia, a la que hace referencia el constituyente de 1999.

2. Refirámonos de seguidas *al Poder Ciudadano, como órgano con autonomía funcional contemplado en la Constitución Bolivariana*: 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 1819 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 1819, los órganos del Poder Ciudadano tienen a su cargo, dentro de sus atribuciones, 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. Efectivamente se encuentra apegada a los sistemas de protección de los derechos de los ciudadanos afectados por las acciones u omisiones de la administración, con el propósito fundamental, de instrumentar acciones más efectivas que las tradicionales. Surge así el «Ombudsman», «Comisario Parlamentario», «Médiateur», o «Defensor del Pueblo».

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 1994, 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. Siendo esta figura junto con el derecho de petición las únicas vías «que conectan directamente a los ciudadanos con

la Unión Europea en los casos en los que deban actuar contra ella». (RONDÓN DE SANSÓ, H.: 2000: 214) En otros 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, Colombia, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Guatemala (en estos dos últimos países se le denomina «Procurador de los Derechos Humanos»), caracterizándose, por contar con autonomía y erigirse 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. Es de hacer notar 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.

En Venezuela, el Defensor del Pueblo, aparece por primera vez en nuestra historia constitucional en la Constitución Bolivariana, concebido como un órgano cuya misión fundamental es la defensa de los derechos y garantías de los ciudadanos establecidos en la Constitución. Y, aunque está previsto 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. Correspondiéndole atribuciones que son comunes a los restantes órganos del Poder Ciudadano y atribuciones que le son propias.

La disposición transitoria N° 9° de la Constitución Bolivariana, establece 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 de 2000 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». Posteriormente el 14 de noviembre de 2000, la Asamblea Nacional de la República de Venezuela, en Gaceta Oficial N° 37.077, promulgó la «Ley especial para la ratificación o designación de los funcionarios y funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y

Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para su primer período constitucional», en la que se prevé la designación de una Comisión por parte de la Asamblea Nacional, denominada «Comisión de Evaluación de Postulaciones». Demás está decir que la misma se conformó por el Sector Oficialista, designando en consecuencia los funcionarios mencionados, dentro de los simpatizantes, adeptos y servidores incondicionales del oficialismo.

3. El artículo 254 de la Constitución Bolivariana, le otorga al Tribunal Supremo de Justicia Autonomía Funcional, financiera y administrativa:

Tal y como se desprende de este dispositivo, el Tribunal Supremo de Justicia sustituye a la Corte Suprema de Justicia, y funciona a través de 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. Señala 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: 2000: 132)

Pierde así toda vigencia el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo en lo atinente a la conformación de la Sala Plena por la totalidad de los magistrados, tal como está previsto en la Ley Orgánica, se mantiene vigente. En consecuencia, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia se constituye con los veinte magistrados.

Es de hacer notar que en la nueva estructura organizativa del Estado venezolano, el Poder Judicial se inserta como un órgano del Poder Nacional, a la vez que integra lo que la Constitución Bolivariana denomina Sistema de Justicia.

4. Anteriormente se señaló 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 auto-*

nomía 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 hacer referencia a la Administración Descentralizada funcionalmente, es decir al conjunto de entes que forman parte de la Administración Nacional Descentralizada, a las que BREWER CARÍAS conceptualiza como «diversas organizaciones de la Administración Pública Nacional dotadas de personalidad jurídica distinta a la de la República». (BREWER CARÍAS: 1994: 117)

A tal efecto, debo mencionar que no haré 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, por tanto me limitaré a hacer referencia a los entes con forma de Derecho Público, para lo cual, tal como lo he hecho a lo largo de este trabajo con todas las instituciones que se han estudiado, efectuaré 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 1980. Asimismo, se mencionan como entes con forma de Derecho Privado, las Empresas Mercantiles, las Asociaciones Cíviles y las Fundaciones.

Todos los entes con forma de Derecho Público, tienen como rasgos distintivos, el poseer personalidad jurídica de derecho público y un patri-

monio 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:

Sólo 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. (Cursivas 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». (Cursivas A. G. de CÁRDENAS)

De manera que, transcritos textualmente tales dispositivos puede llegar a determinarse 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, a los Colegios Profesionales y Academias Nacionales.

Con respecto a las Universidades, siempre he mantenido el criterio, que las mismas deben entenderse como Entes Corporativos antes que como Institutos Autónomos. Criterio que he 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 puede olvidarse 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 ésta, 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 Boli-

variana 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, tienen 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

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: 1994: 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 1992) 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 Transitoria 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. Queda igualmente 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 pueden extraerse algunas conclusiones, de las cuales confieso, me ha sido difícil excluir juicios valorativos que pudieran catalogarse como apreciaciones subjetivas o de corte político. Tratando, sin embargo, de realizar apreciaciones en el contenido meramente orgánico de nuestra carta fundamental, puede señalarse:

1. El liderazgo 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 por el pueblo venezolano, a través de los llamados «llaves o kinos de Chávez». En menos tiempo que el previsto originalmente (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 Comisión Legislativa Nacional, órgano que desde su instalación adolece de vicios a todas luces fundamentales:
 - a. La mayoría de 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 Comisión Legislativa Nacional, 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 del oficialismo.

3. Con particular interés se analizó el Poder Ciudadano, dentro de la nueva división horizontal que del Poder Público realiza la Constitución Bolivariana. Tal y como está concebido, el Poder Ciudadano no constituye más que un conjunto de órganos de la Administración Pública que cumple funciones fundamentalmente administrativas. No obstante, tal como lo hacía Benjamín Constant en 1815, pudiera pensarse que el Poder Ciudadano pueda tratarse de un Poder Neutral o Moderador; o bien como lo concebía Bolívar en 1819 un Poder Moral. Tal y como lo afirma 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 éste tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración» (GARCÍA PELAYO: 1.991:2940). 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, puede llegar a decirse 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, el Consejo de Estado y el Poder Ciudadano, como una novedad, cuando en realidad el estudio efectuado demuestra que tales instituciones ya han tenido vigencia en nuestro país. Además con agravantes, pues aun 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.

Ciertamente que en materia de elección presidencial representamos un verdadero atraso con respecto al Derecho Constitucional moderno, al no consagrarse la doble vuelta, y al conferirse al Presidente atribuciones tan importantes como la de dictar Decretos-Leyes, atentando así contra el principio de la Reserva Legal. Las consecuencias, ya las estamos viviendo, con la última Ley Habilitante dictada por la

Asamblea Nacional, el 13 de diciembre de 2000, en la que se le otorgan al Presidente facultades para legislar en prácticamente todos los niveles de la vida nacional.

No sin razón, Allan BREWER CARÍAS cuando se refiere a la nueva división del Poder Público, señala: «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 éste ha sido eliminado» (BREWER: 2000: 78). En efecto, aun cuando en la Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana (que aparece 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 ésta como órgano unicameral, cuyos diputados en su mayoría son partidarios a ultranza del oficialismo.

5. Si en materia de organización del Poder Público se pretendiera evaluar la Constitución Bolivariana, podría decirse 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.

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 (1993). Caracas, Venezuela.

- BREWER CARIÁS, Allan R. *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Colección Estudios Jurídicos N° 49. Segunda Edición. Editorial Jurídica Venezolana (1994). Caracas, Venezuela.
- . *La Constitución de 1999* (con el texto oficial de la Constitución). Editorial Arte (2000). Caracas, Venezuela.
- . *Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. «Las Constituciones de Venezuela». Compilación y Estudio Preliminar de Allan R. BREWER CARIÁS. Talleres de Anauco Ediciones, C.A. 2da. Edición (1997). Caracas, Venezuela.
- COMBELLAS, Ricardo. *Una Constitución para el futuro. El debate constitucional en Venezuela*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Editorial Panapo (1994). Caracas, Venezuela.
- DE PEDRO FERNÁNDEZ, Antonio. *Temas de Derecho Administrativo Especial*. Cuarta Edición. Editorial Librería La Lógica C.A. (1994). Caracas, Venezuela.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Obras Completas*. Tomo III. Editorial Unigraf, Arroyomolinos (1991). Mostoles, Madrid.
- 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 (1992). Caracas, Venezuela.
- 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 (1993). Caracas, Venezuela.
- OROPEZA, Ambrosio. *La Nueva Constitución Venezolana*. Colección Jurídica Panapo. Editorial Jurídica Panapo (1992). 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 (1995). Caracas, Venezuela.
- PELEGRINO PACER, Cosimina G. «El Consejo de la Judicatura ¿Órgano Administrativo con Autonomía funcional que dicta Sentencias?». En *Revista de Derecho Público*. N° 65-66, enero-junio 1996. Editorial Jurídica Venezolana (1998). Caracas, Venezuela.
- RIVERO, Jean. *Derecho Administrativo*, Traducción de la 9ª Edición. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela (1984). Caracas, Venezuela.
- RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999. Parte Orgánica y Sistemas*. Editorial Exlibris (2000). Caracas-Venezuela.
- República de Venezuela. Constitución de 1961 y Enmiendas N° 1 y 2. República de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (Gaceta Oficial N° 36.860).
- República de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente. Exposición de Motivos de la Constitución Bolivariana de 1999. Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.
- 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 1999.
- SÁCHICA, Luis Carlos. *Constitución Política de Colombia (Comentada)*. Segunda Edición. Editorial Temis (1998) Bogotá, Colombia.
- www.csj.gov.ve. «El Defensor del Pueblo Europeo». Armando Giraud Torres. Sala Político Administrativa.