

REFLEXIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ESTADO DE DERECHO CON EL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999: PROBLEMAS ACTUALES

REFLECTIONS ABOUT LEGALITY PRINCIPLE AND THE RULE OF LAW OF THE PUBLIC POWERS ACCORDING THE CONSTITUTION LAW OF 1999:

CURRENTS PROBLEMS

Ana Elvira Araujo García⁽¹⁾

<https://doi.org/10.53766/ESDER/2021.1.5.02>

Recepción: 12 de Octubre de 2020

Aceptación: 28 de Diciembre de 2020

38

RESUMEN

Este trabajo pretende explicar los conceptos básicos que fundamentan el estudio del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. Describe los antecedentes históricos y políticos del país bajo la corona española, la instauración de la república y el inicio de las instituciones. Pasa a analizar el “imperio de la ley” que supone la legalización del poder mediante el afianzamiento de la democracia. En este sistema se funda, se crea, todo el derecho público moderno. Piensa que la democracia sin control no puede durar. La autora destaca los días aciagos que vive el país con una dictadura apuntalada por las fuerzas armadas y una corrupción generalizada. Desarrolla la idea que el estado de derecho es un estado de justicia y la importancia de la posición del juez, amén de garantizar los derechos individuales. Continúa con el estudio del poder público, los fundamentos del Estado y la distribución del poder en un Estado descentralizado formalmente, pero el Estado en la práctica se halla muy centralizado y concentrado.

Palabras Clave: *Estado de Derecho, Legalidad Administrativa, Administración Pública.*

ABSTRACT

This paper aims to explain the basics concepts which establish the study of Constitutional Law and the Administrative Law. Describe the historic and political facts of the country under the Spanish Crow, the first Republic instauration and the beginning of its institutions. Explains too the Rule of Law, which it suppose the legalization of the public powers through the strengthening of the Democracy. In this system it funds, it creates, all the Modern Public Law. The Democracy without controls can lot last. The paper emphasize the awful days which lives the country with a dictatorship propped by the Army and the corruption. It developes the idea around the rule of law as a justice state, and the importance of the Judje, amen to quarantee the constitutional rights. The paper continues with the study of the public power, the basis of the State and the distribution of the power in a formal decentralized state, but the State in the practice is centralized and concentrated.

Key Word: *Rule of Law, Administrative Legality, Public Administration.*

(1) Abogada Egresada de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora Titular-Jubilada de la Escuela de Derecho en las Cátedras de Derecho Administrativo I y II de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesora Invitada de Derecho Contencioso-Administrativo en la Escuela de Derecho de la Universidad del Zulia (LUZ). Miembro del Instituto de Derecho Público (UCV). Miembro del Comité Arbitral de la Revista de Derecho Público de la Editorial Jurídica Venezolana.

INTRODUCCIÓN

La Constitución ha dado el rango supremo al principio de legalidad, formulado en términos generales como uno de los principios jurídicos básicos del ordenamiento jurídico en el artículo 259 de la Constitución. El primero, por cierto, en la enumeración que este precepto contiene —que se entiende como que la Constitución garantiza el principio jurídico de la legalidad, a través de la Justicia Administrativa— y otra serie de principios. Aparte de esta proclamación general, la Constitución ha precisado luego, dicho principio de legalidad, en varias de sus aplicaciones específicas (legalidad de los delitos y las infracciones administrativas: artículo 49.6; legalidad tributaria: artículo 317; legalidad de la Administración, artículos 137; legalidad de la acción de Jueces y Tribunales: artículo 253; defensa de la legalidad por el Ministerio Fiscal, artículo 285.1; sin contar toda la serie de reservas de Ley o remisiones a la Ley que la Constitución contiene en una buena parte de su articulado). ¿Qué ha de entenderse por el genérico principio de legalidad garantizado tan enfáticamente por el artículo 19?

Parece claro que el Constituyente ha querido aludir con esa fórmula al sistema de Estado de Derecho, formulado con este nombre en el artículo 2, como Estado Social y Democrático de Derecho, y referido con bastante precisión en el propio Preámbulo de la Constitución, que enuncia y destaca sus propios valores jurídicos, lo que llama su voluntad, la de la Nación como Poder Constituyente.

El Estado de Derecho es el que asegura el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular, el que consagra una convivencia democrática dentro de la Constitución y de las Leyes, a la vez que protege todos los derechos humanos—no interesa en este momento precisar el alcance concreto de ese Estado de Derecho por sus connotaciones de social y democrático, aunque es oportuna la alusión.

El Estado de Derecho será, pues, el imperio de la Ley, la convivencia dentro de las Leyes, pero no de cualesquiera leyes o normas, sino precisamente de las leyes que a su vez se produzcan dentro de la Constitución, por la voluntad popular y con garantía plena de los derechos humanos o fundamentales.

Es, pues, una técnica determinada de organizar la vida colectiva (*government by laws, not by men*, gobierno por las Leyes —imperio de la Ley en el Preámbulo y en el artículo 137—, no por los hombres, los cuales, en cuanto ejerzan autoridad, sólo podrán exigir obediencia en nombre de la Ley, cuya voluntad abstracta han de limitarse a aplicar y concretar), pero no una técnica puramente formal, que se resuelva en una simple malla de normas, sea cual sea su origen y su contenido.

En cuanto a su origen, es patente que el principio de legalidad pone su énfasis precisamente en la Ley en su sentido formal, como voluntad popular, como decisión del pueblo venezolano, a través de sus representantes (artículo 186; y sin perjuicio de la admisión constitucional de Leyes estatales —*artículos 158, 159 y 164*—expresión de la voluntad de las respectivas colectividades en su ámbito competencial propio), desvalorizando automáticamente a los Reglamentos, o normas producidas por las distintas Administraciones, normas que sólo como complemento de la Ley tienen hoy cabida en el sistema

constitucional de las fuentes; incluso la desvalorización se extiende a los Decretos-Leyes, igualmente producto del Gobierno, y que, no obstante su rango, equiparable inicialmente al de las propias Leyes.

En definitiva, se trata de la primacía de la Ley como expresión jurídica central del sistema democrático mismo.

DESARROLLO

1._ El Principio de Legalidad. Antecedentes Históricos y Formales.

Gracias a los principios basados en las doctrinas que legitimaban su autoridad obligándolos a defender a los humildes e indígenas y que imperaron en el siglo XVI hasta parte del XVII, los actos del estado español bajo la casa de Austria fueron anclas que calaron profundamente en suelo americano estableciendo la solidaridad de la justicia. Luego, con la casa de Borbón las metas históricas de la monarquía cambiaron y se transformó en una maquinaria productora de utilidades. Los pueblos se rebelaron y la República ha sido el escenario para la permanente controversia entre el poder de la riqueza y los ideales de la justicia, aún sin resolver, con todas sus consecuencias (Indalecio Liébrano Aguirre, Tercer Mundo. Edit. Bogotá, 1988). Hoy profundizada con intensidad esa controversia en un país fracturado y arruinado.

La sociedad venezolana de 1800, a tres siglos de historia y como parte del imperio español, nacionalidad mestiza, posee porvenir e ideales. Poco favorecida, forma una capitania general cuya estructura fiscal, judicial y económica se expresa en Intendencia, Audiencia y Consulado. Las libertades individuales y cualquier forma de representación, inexistentes...

Las leyes de indias son casuísticas y agobiantes. Todo un sistema de injusticias y desigualdades, la sociedad colonial fue una maraña de obstáculos legales y prejuicios (J. L. Salcedo Bastardo). Sin embargo, la Venezuela de 1800 no se inventa ni se forja por capricho, las instituciones son coloniales y retrógradas, pero son instituciones que reflejaban tres siglos de cultura, ilustración e industria.

De la Intendencia nace la Republica con unidad gubernamental y militar y luego la unidad jurisdiccional que supone la Audiencia. Del régimen de monopolio comercial y de navegación se liberan los venezolanos mediante el contrabando con Holanda a través de Curazao en el Caribe, que se instaura como medio de vida contrario a la política que prohíbe el comercio entre las colonias y exige que sea solo con la metrópoli. La consecuencia primera es que el derecho dictado para América refleja la citada formula "*se acata, pero no se cumple*" ilustrativa del divorcio entre las normas y los hechos. En contraposición, el Derecho Romano y el Anglosajón con sus instituciones que se basan en el propio acontecer social.

Con este problemático bagaje es proclamada la independencia en 1811 y el Derecho Público, es el primero en recibir el impacto. La Constitución de ese año preserva los intereses de la clase criolla dominante, y en lo formal concilia un sistema mixto de inspiración francés y norteamericano. A pesar de

su corta duración y estatuir una democracia incomprensible para las masas, un cierto orden ha nacido con un cuadro de instituciones políticas como el republicanismo, el esquema tripartito de poderes y la separación de sus ramas.

Venezuela fue una nación de vanguardia en el uso de la civilidad y el Derecho. Ha aspirado a formas justas de gobierno, los venezolanos fueron a otras patrias no a conquistar, sino a llevar libertad. Los sucesores de los mártires de la independencia han sabido enfrentar estos últimos años, con su vida, la ignominia del régimen dictatorial y prostituido a intereses criminales que gobiernan al país en estos veinte años.

En algo más de 200 años Venezuela tiene el record de 27 constituciones y un Estatuto Constitucional Provisorio. Es lógica la permanente crisis del Derecho.

2.- La Técnica de Legalización del Poder.

La doctrina contemporánea con los maestros Giannini y García de Enterría sostienen que el Derecho Administrativo es un hijo directo de la consagración del sistema del “Reino de la Ley” el cual supone la legalización del poder sobre la que se forma el derecho público moderno. Giannini (INAP, Madrid, 1987) advierte que es una manifestación falsa decir que el Derecho Administrativo es consecuencia del Estado de Derecho. Los estados anglosajones, dice, son estados de derecho y no poseen derecho administrativo, lo cual es debatible en mi criterio.

Sostienen los anteriores maestros, que cuando la noción fue introducida se refería a la posición de los individuos de una colectividad frente al Estado y quería significarse que estos son *cives* (cíviles, ciudadanos) y no *subditi* (súbditos) y que el Estado debía actuar sometido a la ley. Con **Otto Mayer** (*Derecho Administrativo Alemán, 4 T. I*, Edic. Depalma, Buenos Aires, 1982) y **Jellinek** (*Teoría General del Estado*, México, 1958) la noción fue utilizada para definir la existencia de una Constitución que garantizara la libertad y los derechos fundamentales. Alerta Gianinni sobre el peligro de identificar un Estado de Derecho con aquél que posee un Derecho Administrativo, porque sirve también para definir los estados fascistas. En el venezolano, la tristeza es aún mayor, la apariencia es de un Estado de Derecho, pero lo que existe es un estado forajido, supresor de libertades públicas y sin ningún tipo de apego a la ley ni respeto por las libertades y los derechos individuales, es un tema que plantea a lo largo de este trabajo.

El Estado de Derecho persigue un sistema de seguridad jurídica que garantice a los ciudadanos, por medio de la ley, un espacio de libre desenvolvimiento y de certeza de la acción del Estado. **La democracia afianza el “gobierno de la ley”** por razones bien conocidas: la ley es la quinta esencia de la “**voluntad general,**” es el **fruto más preciado de la libertad, la expresión misma del principio democrático.**

A la vez, es el instrumento de la igualdad, la ley contiene preceptos generales, universales, alcanza por igual a todos los ciudadanos. Esta tesis, iniciando el siglo XX, se afirma y se expande en forma espectacular el recurso contencioso administrativo como técnica de imponer la legalidad y la correlativa libertad individual. Es el momento de Maurice Hauriou (Reus, España, 1964 y

obra escogida, IEA, Madrid, 1976), Duguit y Jezza, cuando se incrementan los poderes del Juez y las técnicas de control de la discrecionalidad.

El Preámbulo de la Constitución venezolana habla de un “Estado de Derecho y de justicia que consolide el imperio de la ley” en tanto que la Constitución española de 1978 confirma a un “Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley, como expresión de la voluntad general.” **La voluntad general solo está representada en la ley, no en alguno de los demás actos que emanan del aparato del Estado.** Aclárese, mientras las Constituciones citadas señalan (artículo 117 de la española y 253 de la venezolana) que la potestad de administrar justicia emana del pueblo a través de los órganos del poder judicial, no les atribuyen ninguna **representación**.

Este término, representación popular, está reservado en las constituciones a los órganos legislativos. El pueblo actúa, ejerce su poder en la Asamblea nacional, en el parlamento, y la forma de ejercerlo es precisamente la ley. El artículo 201 de la Constitución venezolana afirma que “los diputados a la Asamblea Nacional son representantes del pueblo, no sujetos a mandatos, sino solo a su conciencia.”

Es el **sistema del imperio de la ley** sobre el cual será construido todo el Derecho Público. Este mecanismo sitúa a las dos otras ramas del poder público en la posición de vinculados a la ley, bien en sede procesal al suscitarse algún litigio entre partes, bien en sede administrativa, cuando el Ejecutivo (Administración Pública) gestiona intereses generales. Ambos, Ejecutivo y Judicial son ejecutores de la Ley. No pueden ordenar lo que la ley no manda ni prohibir lo que la ley no prohíbe.

La representación política es el instrumento de la voluntad general que se expresa solo en la ley, con sus notas de superioridad y de irresistible. Nada de esto, para vergüenza patria, pues existe en Venezuela, donde impera una dictadura usurpadora del poder mantenida por las armas de unas fuerzas armadas que se vendieron a la ignominia; armas que han utilizado en repetidas ocasiones contra el pueblo y en particular contra la juventud desarmada y heroica.

El Estado es la personificación jurídica de quien se hace emanar el “*imperium*.” La democracia es una forma de Estado, sostienen *Hans Kelsen* (Teoría General del Derecho y del Estado, México, 1949) y *García De Enterría* (Hacia una Nueva Justicia Administrativa, Civitas, Madrid, 1992) que significa “gobierno del pueblo por el pueblo.” La unidad resulta de la sumisión de todos a ese orden estatal.

Ahora bien, para formar esa voluntad general, y esta es la operación política básica, la **pieza esencial** es el Parlamento, el Congreso, la Asamblea Nacional. Elegido por el pueblo en un sufragio universal, secreto e igual, democrático y que toma sus decisiones por mayoría. La idea dominante es la de la autonomía democrática, la idea de libertad. De allí la idea de que el Parlamento no es más que un representante del pueblo, la ficción de la representación. Y la idea de democracia participativa identificada, retratada, descrita, en la descentralización política (Brewer Carías, EJV, 2007).

Puede pensarse, sin embargo, que existe una contradicción entre la idea de democracia en la legislación y una democracia en la ejecución. Una consecuencia del principio de legalidad es introducir el sistema burocrático

en la organización del Estado de manera que la burocratización, con ciertas condiciones, signifique el mantenimiento de la democracia. ¿Cómo? Kelsen, García de Enterría y Rivero al reflexionar sobre democracia y administración aseguran que el progreso del control jurisdiccional de la legalidad es “la condición necesaria del carácter democrático de la actividad administrativa.”

Los actos administrativos son obra de instancias accesibles a la influencia del partido gobernante. Por esa razón, concluye Kelsen que **la democracia sin control no puede durar** y su destino depende de la organización del control jurisdiccional, político y administrativo. Y además de la debida transparencia en la actividad administrativa. Sin estos controles, la democracia se disolverá en sí misma. Tal como ha ocurrido en Venezuela.

Por su parte, ya en Agosto de 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo 16 asentía que “toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución.”

Hoy día, la forma de organización política son la democracia y la autocracia. En democracia, el ciudadano permanece como titular de derechos propios que constituyen límites del poder. **Touraine** expresa que la democracia nace de la apelación a principios éticos, libertad, justicia, en nombre de la mayoría sin poder y contra los intereses dominantes. Por ello, la oposición al poder, su crítica, la impugnación judicial de sus actos, se integra en la propia esencia de la democracia. **Touraine** sostiene que la libertad es el nervio de la democracia, y **a través de los recursos contencioso administrativos los ciudadanos obedecen solo a la ley y no a las ocurrencias de la Administración.**

La democracia tampoco es el “*gobierno de la mayoría.*” La mayoría gana, pero muchas veces, es, minoría en relación con las diferentes minorías sumadas que perdieron. Se resalta la idea que las sociedades que no son conflictivas han de ser consensuales, lo que implica aceptación de las reglas fundamentales, libertad e igualdad, y de las reglas procedimentales en particular la **de cómo se deben resolver los conflictos.** Así mismo, la confianza del pueblo es un factor esencial de la democracia. Desde **Locke** se concibe la relación entre gobernantes y gobernados sobre la idea de la fiducia, la confianza, el *trust* para una gestión concreta. La confianza del pueblo en las instituciones es algo fundamental para restaurar en el país, cuando cese la usurpación del poder y la dictadura que corrompe y somete a los ciudadanos estos últimos años.

La situación actual del país con la farsa de una supuesta democracia, incluidas la partidocracia y la inmensa corrupción hacen surgir en el pueblo el desinterés, la apatía, hasta la aceptación resignada de la corrupción. Y la quiebra de los valores y principios que deben orientar la vida republicana. Hay que añadir el sainete de los procesos electorales con un órgano rector de las elecciones a nivel nacional, estatal y municipal, el Consejo Nacional Electoral plegado, sometido, a los intereses del régimen y manipulador de los resultados en la gran mayoría de los procesos electorales con la salvedad de la elección de la Asamblea Nacional de 2015 cuando el pueblo en forma espontánea salió a votar y se logró una mayoría calificada de diputados opositores, único órgano con legalidad y legitimidad en la actualidad, de donde salió el presidente interino de la República Juan Guaidó que hoy reconocen varias decenas de países demócratas del mundo, entre ellos la Unión Europea y los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, todavía no se comprende, porque esa Asamblea Nacional no ha designado un Consejo Electoral Nacional idóneo, independiente e integrado por personas competentes, serias, imparciales y sin compromisos con el régimen que rige malamente los destinos del país. Por el contrario, el corrompido TSJ Patrio, sin facultades para ello, fue el órgano que designó al último órgano rector de las elecciones, el que va a administrar las elecciones parlamentarias convocadas para el 6 de Diciembre de 2020, y, que fueron una enorme farsa. Otra burla al pueblo venezolano, quien demuestra una vez más que está por encima de los líderes que lo representan.

Los intereses personales o grupales y las pequeñas o grandes cuotas de poder que les ofrecen y aceptan, muchas veces, privan sobre los altos intereses del bien común y de la patria. De concretarse las elecciones parlamentarias convocadas, no deben ser reconocidas por ser ilegítimas y en contra de la Constitución, debe mantenerse en el ejercicio de sus funciones a la Asamblea Nacional electa en el 2015, fundados en el principio de continuidad constitucional, todo hasta que se realice un proceso que cumpla con los postulados constitucionales. Así mismo, es desatinada la pretendida conformación de la Asamblea Nacional con 277 miembros. Contraviene, además, el Artículo 186 de la Constitución.

Toda esta triste situación y lo largo de la dictadura, la falta de esperanzas (aunque se insiste en mantenerlas) ha llevado a una grave ruptura de la confianza y a una quiebra radical de la democracia y su legitimidad, la más grave de las deficiencias en una verdadera democracia.

Es interesante analizar la experiencia de otros países frente al tema de restablecer la confianza del pueblo, contenida en el **Informe Nollan** de 1995 con el que los ingleses buscan restaurar su democracia, frente a los riesgos de la partidocracia y la corrupción. Sin confianza, se revoca el mandato. Es un profundo análisis social. La aquiescencia puede expresar un consenso, o, por el contrario, ser la característica de las víctimas, reflejar apatía, fatalismo, la cultura del silencio, reflejo de la dominación autocrática.

Para recuperar la confianza pública en el poder será necesario emprender costosas obras de ingeniería política y social para restaurarla porque la democracia no se construye con palabras sino con hechos. Aquí está la razón, en la confianza, de que para que la democracia funcione se exige una transparencia absoluta, libertad de información, libertad para investigar la gestión pública, libertad para someter al poder a procesos judiciales independientes que confirmen, corroboren, su actuación conforme a la ley y al derecho. Este control fortalecerá la democracia.

3. La Posición del Juez en un Estado de Derecho.

El verdadero fin de la construcción constitucional es implantar el derecho mediante la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo jurídico, lo que se proclama como valores superiores del ordenamiento jurídico. Por tanto, esa vinculación de la Administración cuando la Constitución predica el control de legalidad de la actuación administrativa no es un mero desiderátum, es como todos los conceptos constitucionales, normativo, al que hay que atribuir plenos efectos jurídicos.

Ahora bien, para que la sumisión a la ley y al derecho tenga sentido es indispensable el Juez. No hay Derecho sin Juez. El Juez en una pieza esencial en toda la organización del Derecho. El Derecho Público no es una excepción, cuando se trata de observar la legalidad por parte de la Administración. En la actualidad, el contencioso administrativo no es más ni un *cuasi*-proceso, ni una excepción que solo se aplica restrictivamente.

La Constitución lo ha consagrado en el Artículo 259 (“la jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”) por lo cual la Administración, al igual que los demás poderes públicos, está sometida plenamente a la Constitución.

La disposición, por demás, es casi idéntica a la correspondiente de la Constitución de 1961. Queda, entonces, por precisar si desde el plano general que se ha expuesto, desde los contenidos materiales propios del derecho administrativo que son los que definen el contenido particular de la vinculación jurídica de la Administración, puede justificarse algún tipo o grado de exención o privilegio de la Administración, frente al Juez. Donde surge la polémica es en dos instituciones, los llamados conceptos jurídicos indeterminados y la utilización de potestades discrecionales. Objeto de estudio pertinente en otra ocasión y no menos sugerente el investigarlo.

Es importante en este momento una observación de principio. La idea de la democracia no puede separarse de la de los derechos fundamentales; la democracia es inseparable de una teoría y de una práctica del Derecho. El Juez es, entonces, la pieza central del sistema democrático, con una preeminencia que no había poseído antes. Por eso mismo, la objetividad y la probidad en el ejercicio del poder judicial es la única forma de asegurar la confianza del pueblo en el sistema institucional, que es el valor básico de la democracia.

Por último, la posición del Juez frente a la Administración y a los titulares de los órganos, no es fruto de ninguna superioridad moral; procede solo de su condición de órgano de la ley y del Derecho que son la verdadera y estable expresión de la voluntad general, y como tal, somete plenamente a la Administración Pública en cualquiera de sus manifestaciones. El verdadero Estado de derecho es necesariamente un Estado de justicia, en el sentido explícito de justicia judicial y no en cualquier otro más etéreo, justicia frente a la cual el poder público o sus titulares, no pueden pretender ninguna inmunidad.

“La fuerza de los tribunales ha sido en todos los tiempos la mayor garantía que se puede ofrecer a la independencia individual; los derechos y los intereses particulares estarían siempre en peligro si el poder judicial no creciese y no se extendiese a medida que las condiciones se igualan” (Alexis de Tocqueville, 1835). (R. Aron, Tocqueville retrouve, 1979, y Furet, F. La actualité de Tocqueville, Caen, 1991; M. Zetterbaum, Tocqueville y los problemas de la democracia, Stanford University press, 1967).

Citando a Giannini: (1987):

Sería que la realidad administrativo-constitucional del mundo contemporáneo no admite generalizaciones, sino que reclama unos análisis articulados. El mundo en el que vivimos –usando un lenguaje metafórico– pone continuamente en cuestión al Estado, por su pequeñez en ciertos aspectos y por su grandeza, que excede a la medida humana en otros, pero no sabría vivir sin él.” Las administraciones públicas son hoy el factor más importante de la vida en sociedad y, por tanto, de la vida individual de cada uno de nosotros. Nadie sabría vivir de forma civilizada en el que las administraciones públicas no funcionasen y no proporcionaran de modo masivo bienes y servicios. Comenzando por nuestro nacimiento y nuestro nombre, en todo momento, a lo largo de nuestra vida cotidiana, hay una administración pública que nos asiste de forma silenciosa. Por otra parte, en la fase de transición o fluidez que atravesamos, las administraciones públicas son una de las cosas más imperfectas que existen por su esencial contradicción. Son, al tiempo, poderosas e inertes; oprimen y se dejan engañar puerilmente; poseen riquezas inmensas y viven escatimando; se han concebido para que funcionen bajo un orden y viven en desorden. Este es el drama del Estado contemporáneo.” (Diritto amministrativo, INAP, Madrid, 1987).

4.- Las Constituciones de 1961 y de 1999, y, los Fundamentos del Estado. La Distribución del Poder.

Al iniciar el estudio de la Constitución venezolana de 1999, nos encontramos con dos disposiciones fundamentales: la contenida en el Artículo 2, sobre el Estado democrático, y social de Derecho y de Justicia, como declara a la República y que a la letra reza:

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Varias de las anotaciones que dieron origen a esta parte del trabajo fueron producto de una intervención mía en un encuentro de derecho público organizado por el maestro Luis H. Fariás Mata en la Isla de Margarita en Abril de 2006. Y después revisadas, y no publicadas, en un Congreso de Derecho Constitucional celebrado en Maracaibo en Noviembre de 2008.

Debe advertirse que la Constitución de 1999 no es un texto sobrio ni redactado con la austeridad y precisión jurídicas que deben identificar a toda

Constitución, sino que por el contrario le sobran las palabras. Con esta idea en la mente, sugiero analizar sus disposiciones.

El Artículo 4 es, así mismo, una Disposición Fundamental, consagra a la República como un Estado Federal Descentralizado, y establece: La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Pero, los antecedentes de estas normas los encontramos en la Constitución venezolana de 1961, leyendo en el Artículo 2 de la misma, lo siguiente: Artículo 2.-La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución.

La doctrina contemporánea coincidía, en gran medida, en el pensamiento de que el Estado venezolano estaba caracterizado por una marcada centralización, concentrada esta centralización en el poder central y en el Poder Nacional, entendido éste como los órganos legislativos nacionales o Congreso de la República, cuya composición era bicameral, Cámara del Senado y la Cámara de Diputados.

En efecto, la organización del Poder Público, como lo explica con claridad la exposición de motivos de la Constitución de 1961, era, básicamente, nacional y central, a pesar de constituirlo dos tipos más de personas públicas territoriales, los Estados y los Municipios, cuyas bases esenciales estaban configuradas constitucionalmente, atribuidas sus competencias y sentadas las bases de su organización y gobierno en el texto constitucional; a la personalidad jurídica propia se le sumaba el territorio como elemento esencial de su configuración jurídica, lo que devenía en tener órganos de gobierno, Gobernador del Estado y Asamblea Legislativa (unicameral), elegidos directamente por la soberanía popular a través de elecciones universales.

El Gobernador de Estado, según el Artículo 22 de la Constitución de 1961, era de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República hasta tanto se dictara la ley que estableciera la elección directa por el pueblo, mediante elecciones libres y secretas de los Gobernadores de Estado de la República, los cuales eran 20 y luego fueron 22 bajo la vigencia de la Constitución de 1961. Esta Ley, una vez promulgada y publicada, no podía ser revocada; por lo que cumplida su previsión, ahí se agotaba; no podía “echarse atrás la situación al anterior supuesto” (que el Presidente designara a los Gobernadores de Estado).

En 1989 se dictó la tan esperada *Ley de Elección y remoción de los Gobernadores de Estado* y hasta ese momento pudieron los diferentes Presidentes de la República, en su periodo, designar y remover a los Gobernadores según su criterio. Deseo destacar con este comentario que, si bien la Constitución de 1961 tenía una organización centralista del poder público, contenía en sí misma, mecanismos de apertura hacia una democratización y descentralización plausible con el desarrollo social y la madurez política de la nación.

Como sucede con frecuencia, el pueblo superó con creces a su dirigencia política, quienes, mientras el tiempo de la democracia avanzaba a partir de 1961 (luego de los 10 años de dictadura de un general del ejército), los partidos políticos, en vez de empezar a poner en práctica las fórmulas descentralizadoras y de profundización de la democracia establecidas en la

propia Constitución, Artículos 22 y 137 entre otros, trataron de demorar este proceso democratizador para evitar perder cuotas de poder, hasta que el clamor popular forzó la promulgación de las leyes de elección de los gobernadores y la ley de descentralización y transferencia de competencias de la Administración Pública Nacional a los Estados, mediante dos técnicas: la llamada de competencias exclusivas, en las que cada Estado, cuando consideraba oportuno y conveniente a su realidad e intereses, sancionaba emanada de su Asamblea Legislativa y promulgada por el Gobernador del Estado, una ley estatal mediante la cual asumía, con carácter exclusivo, la competencia que la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (G.O. No. 4153 Extr. de 28 diciembre de 1989), emanada del poder nacional, le había reservado como tal.

Así, cada Estado fue dictando sus leyes, en su caso, para administrar sus puertos mientras la República conserva la titularidad del dominio sobre los bienes (hasta diciembre de 1996 nueve Estados sancionaron su Ley de Puertos), aeropuertos, salinas (tres Estados y tres leyes), papel sellado, peajes en carreteras nacionales, entre otras funciones, cuando consideraba cada Estado, repito, que estaba preparado y en condiciones técnicas, financieras y gerenciales para ello. Con esto se demostró una tesis que siempre he expuesto y defendido: los procesos de descentralización del poder político no son homogéneos, ni suceden al mismo tiempo en todas las provincias, o estados, o regiones; es un proceso desigual, y tiene que serlo, porque hay Estados con potencialidades propias en determinadas actividades y están en condiciones favorables para iniciar un proceso en un sector determinado, al contrario de otros.

Esta característica debe ser propiciada, respaldada y jamás retrasada o “frenada” por los estratos del poder político para que el crecimiento socio económico sea parejo o uniforme a todos los Estados o provincias por igual; nada más disparatado: provocaría la detención de todo el crecimiento, éste debe ser desigual y la desigualdad debe ser apoyada por los órganos de fomento, de planificación y financieros del Estado. Esa riqueza, con el tiempo, propulsará la de las regiones menos avanzadas.

La segunda técnica de la Ley de Descentralización, era la llamada de competencias concurrentes con el poder nacional o con los municipios, las cuales se concertaban mediante convenios entre la Administración Pública central competente (Ministerio), órgano rector y político del sector (cualidad que no perdía por el acuerdo) con el Estado que recibía “*en concurrencia*” un nivel de administración y gestión del sector en cuestión. La Ley de Descentralización contenía un procedimiento para la tramitación de este convenio de transferencia, que incluía la participación de la Cámara del Senado, la cual aprobaba o no la transferencia a concretarse.

En ese momento, se está hablando de servicios tales como educación (hasta diciembre de 1996 diez Estados hicieron la solicitud y solo dos firmaron convenio marco), salud (hasta diciembre de 1996, 19 Estados solicitaron el servicio y 14 firmaron convenio), y otros igual o casi tan conflictivos como los nombrados, que estaban en manos de Ministerios conformados por estructuras gigantescas que asustaban por su tamaño. Se llevaron a cabo muchos convenios, unos lamentables en su técnica u operatividad; otros, con excelencia en la técnica y mecanismos de gerencia, que se vieron en la realidad y nos llenaron de orgullo patrio. Se derrotaba la conseja de que no había profesionales bien preparados en el interior del país (léase fuera de Caracas).

Venezuela es un **estado federal descentralizado...** como reza el artículo 4 citado, tautología consciente para reflejar la voluntad descentralizadora del país en ese momento histórico y que se inscribe en la Constitución de 1999. El artículo 2 indica que Venezuela es un estado democrático y social de derecho y de justicia y **propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico** la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. En cuanto a la división política, el artículo 16 dispone:

Artículo 16.- Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. La división política territorial será regulada por ley orgánica que *garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa*. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo. (Subrayado nuestro).

Este aparte único refleja una idea contradictoria: la noción de territorios federales indica que, por no reunir condiciones de población y de desarrollo que ameritaran una organización estatal, seguían dependiendo del nivel nacional de gobierno para su administración y gestión.

Si ya son parte de un Estado, debería ser éste, a través de sus propios órganos de gobierno y entes particulares de fomento, quienes propulsaran el desarrollo de áreas más deprimidas dentro de su territorio.

Dejar la decisión de crear un territorio federal mediante una ley nacional es una concepción centralista del poder, contradictoria con la disposición del Artículo 4 antes citado, con la afortunada inclusión, sin embargo, de un referéndum aprobatorio en esa entidad, lo que permite darle carácter vinculante a esta consulta popular; para posteriormente atribuir a una Ley nacional darle a ese territorio federal la categoría de Estado. Parece una herramienta política al servicio de los intereses creados de un momento determinado, pero no lógica conceptual.

El artículo 18 de la Constitución de 1999 consagra a la ciudad de Caracas como Capital de la República y asiento de los órganos del Poder Nacional, al igual que la Constitución de 1961. Lo novedoso es, que añade, que “una ley especial establecerá la unidad política territorial de la ciudad de Caracas **que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles** los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha Ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad.

En todo caso, **la ley garantizara el carácter democrático y participativo de su gobierno.**” Así mismo, la disposición transitoria Primera

exige que la ley indicada sea aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y que **preserve la integridad territorial del Estado Miranda**.

Personalmente me complace que la Constitución de 1999 contenga para Caracas un sistema de gobierno municipal a dos niveles, concepción que propuse en 1978 para el Área Metropolitana de Caracas (Ana Elvira Araujo G. "Gobierno y Administración de las áreas metropolitanas. El Caso de Caracas," EJV, 1978, Pág 169 y ss). La solución de la federación metropolitana como la ideal, estableciendo dos niveles de gobierno, el de los municipios o nivel inferior y el de la autoridad metropolitana o nivel superior. En este se encuentran representados los municipios y la nueva autoridad asume competencias no solo de coordinación sino de sustitución en muchos casos.

Esta propuesta mantiene la posibilidad de la continuidad de la vida municipal porque el gobierno metropolitano es municipal lo que refuerza la autonomía local. Se integra el sistema de autoridades de las áreas metropolitanas en la vida local mediante la ley especial y se diseñan dos niveles de competencias: el metropolitano y el municipal. La ley fue sancionada polémicamente por la Asamblea Nacional Constituyente en Marzo de 2000 y la llamó Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, identificando distrito capital con metropolitano, como si fuese una Ley Constituyente. Caracas es el asiento de los poderes públicos pero la ciudad llega hasta donde alcancen sus límites, geográficos y socioeconómicos.

Y, en ese sentido puede llamarse Distrito Metropolitano de Caracas a los Municipios del Distrito Capital (artículo 16) aunados a los municipios del Estado Miranda que integran el área metropolitana de Caracas. Debe incluirse así mismo el litoral central, antiguo departamento Vargas del Distrito Federal, luego estado Vargas y ahora llamado: Estado La Guaira. Todas sus características socioeconómicas, culturales, demográficas, lo hacen parte del área metropolitana de Caracas.

En otros términos, el distrito metropolitano no abarca solo los municipios del distrito capital. Esta organización no se llevó a cabo en la práctica. Se va a lo peor, porque posteriormente se sanciona la ley especial sobre la organización y régimen del distrito capital en abril de 2009, texto con el cual se retrocede al régimen anterior y derogado por la Constitución de 1999 (véase Alejandro Canónico Sarabia, Bogotá, Temis, 2019 y EJV, 2020).

Lo que existe actualmente en el régimen del área metropolitana de Caracas viola las disposiciones constitucionales de los artículos 18, 171 y disposición transitoria Primera. Centralización y concentración del poder político en el Ejecutivo Nacional sin legitimidad alguna. La Sala Constitucional en Diciembre de 2000, Sentencia No. 1.563, contribuyó a oscurecer el panorama del régimen de la Ciudad Metropolitana de Caracas que, como se dijo, vuelve a estar en manos del Ejecutivo Nacional. Se sugiere la lectura del distinguido profesor y amigo Enrique Sánchez Falcón ("La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Subversión Gubernamental Contra el Federalismo y la Descentralización," en Leyes sobre el Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas, Col. Textos Legislativos No. 45. EVJ. 2009), donde desde el propio título, refleja lo que ha sucedido con la descentralización política en el país gracias a la actuación permanente del gobierno de centralizar y concentrar en sus manos la gran parte de las competencias y funciones de la administración pública municipal (en particular el Área Metropolitana de Caracas) y estatal.

En cuanto a las normas sobre el poder público el artículo 136 dispone que “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.” Los tres niveles de gobierno tienen potestades legislativas. La relación entre ellos es de competencia y de coordinación, no de jerarquía. Seguidamente, se verá como el diseño constitucional ha sido trastocado y vapuleado por quienes usurpan el poder en Venezuela y lo ejercen dictatorialmente: la presidencia de la república y el tribunal supremo de justicia.

5. Principios Fundamentales de la Descentralización Política en la Constitución de 1999 y sus Contradicciones.

El empleo en las disposiciones de la Constitución de 1999 sobre el poder público, expresión genérica que engloba la doble individualización, funcional (horizontal) y territorial (vertical) de la actividad estatal organizada que en cada caso se trata. Unas ramas de ese poder público, unas funciones, unos actos que son la concreción del ejercicio de una función por un órgano determinado, así como una distribución vertical y horizontal del poder público. Así, el artículo 136 reza:

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

Se refleja en esta norma, como se dijo, la división vertical del Poder Público, es decir, poder público municipal, estatal y nacional. Así mismo, se consagra en la misma disposición el principio de separación de poderes y colaboración de los poderes públicos, en este aparte es la misma disposición de la Constitución de 1961 (artículo 118). En seguida, corresponde al siguiente artículo, el 137, definir el principio restrictivo de la competencia y su grado máximo de vinculación a la ley, o al ordenamiento jurídico (ya veremos porqué), al definir el principio de legalidad: Artículo 137.- Esta Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

Poco feliz la redacción del principio de legalidad, cuando bastaba copiarse la disposición (artículo 117) de la Constitución de 1961: “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio.” Esta norma siempre en concatenación interpretativa con la disposición de la supremacía constitucional contenida en el artículo 7: “La Constitución es 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.”

La Constitución de 1999 contiene, básicamente, las disposiciones de la Ley Orgánica de Descentralización sancionada en 1989 y destina a la

competencia exclusiva de los Estados las descritas en el artículo 164; a la competencia municipal las contenidas en el artículo 178, donde le señala las materias propias de la vida local y en particular le atribuye la ordenación territorial urbanística, la vialidad urbana, saneamiento ambiental y salubridad, entre otras.

Sin embargo, la autonomía municipal se ve seriamente limitada, y esta es una de las contradicciones del texto constitucional, cuando en el artículo 168 al describir la autonomía municipal y según disponía la Constitución del 61 reza: “los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta constitución **y de la ley....**” Éste añadido de someter la autonomía municipal no exclusivamente a las leyes que consagra el texto constitucional, sino a las leyes dictadas por la Asamblea Nacional, basadas en las muy amplias competencias del poder nacional, está convirtiendo en polvo la autonomía municipal que significa el propio ejercicio en las materias, que le atribuye la Constitución como tales y el manejo de sus propios ingresos.

Ya no es posible impugnar una ley por inconstitucional cuando invade la autonomía municipal, porque no lo hará gracias a la previsión constitucional que concentra el poder en el nivel central. Adicionalmente, por la vía de los hechos, que no del derecho, se han concentrado y centralizado las competencias municipales y estatales en la presidencia de la República. Una prueba de ello fueron los 27 Decretos-Leyes publicados (eso dijeron) en la Gaceta Oficial de 31 Agosto de 2008, que contienen varias de las disposiciones rechazadas por el pueblo en el referendo del Proyecto de Reforma Constitucional (2007-2008).

Otras disposiciones “legales” que contradicen la supuesta tendencia descentralizadora de la Constitución de 1999 son el artículo 185 que crea el Consejo Federal de Gobierno, cuya organización y contenido es profundamente centralista, presidido siempre por el Vice-Presidente Ejecutivo en vez de ser alternativo o libremente elegido entre sus integrantes. De este Consejo Federal depende el Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas para “promover el desarrollo equilibrado de las regiones”... perspectiva que no comparto como antes he comentado.

Otra contradicción constitucional es la eliminación del Senado. Esta es la Cámara que representa el *status* de cada uno de los Estados y que los iguala en cuanto a su personalidad jurídica. Es donde deberían aprobarse, según los intereses regionales en conflicto, los acuerdos de transferencia de competencias y los de ejercicio de competencias concurrentes. Debe observarse, no obstante, que el artículo 165 contiene elementos que pueden ayudar al proceso descentralizador en Estados y Municipios en cuanto a las competencias concurrentes.

Las competencias del poder público nacional están atribuidas en el Artículo 156 de la Constitución de 1999 y le corresponde, entre otras, la política internacional, la defensa, la naturalización de extranjeros, los servicios de identificación, la policía nacional, el Distrito Capital, el régimen de la economía, el régimen tributario con especificación de los ramos objeto de gravamen, la coordinación tributaria interterritorial de aquellos impuestos que puedan corresponderles a los Estados y Municipios, las aduanas, y así sigue la norma constitucional hasta 33 numerales, incluida la de competencias implícitas (“toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza”), que se

copia de la Constitución de 1961, numeral 25 del Artículo 136, la última de las competencias del poder nacional, que la doctrina siempre criticó en el sentido de concentrar en el poder nacional demasiadas competencias. La norma vigente tiene casi diez numerales más con atribuciones, lo que de nuevo destaca su carácter centralista, a pesar de la declaración de principios del artículo 4 y otras disposiciones fundamentales como son los artículos 157 y 158.

En Julio de 2008 se sancionó mediante Decreto-Ley una inconstitucional Ley de Administración Pública, hoy derogada por el Decreto-Ley de 2014, que sometía la actividad administrativa de los Estados y Municipios al Ejecutivo Nacional mediante la técnica de la planificación centralizada, violentando las disposiciones descentralizadoras. Estableció los Consejos Comunales como nuevos centros de imputación de la Administración Centralizada. Crea unas autoridades regionales como brazos del Presidente de la Republica para ejecutar políticas públicas de planificación y asignación de recursos. Y dispuso, que las misiones son parte de la Administración Pública Nacional. Se recomienda en este particular, el trabajo del distinguido profesor y dilecto amigo Armando Rodríguez García ("Participación Ciudadana, Institucionalidad Local y los Consejos Comunales en Venezuela" en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. No. 129. 2007).

Es deprimente observar como quienes ejercen el Poder Ejecutivo en Venezuela violan la Constitución, y no hay, un Tribunal Supremo de Justicia, que declare esa violación a las normas constitucionales, sino que, por el contrario, respaldan y justifican las arbitrariedades e ilegalidades que cometen los órganos del ejecutivo nacional. El Estado de Derecho significa, en resumen, dos cosas: sometimiento del poder político a la Ley (solo puede hacer aquello que la Ley le atribuye) y acceso a la justicia por parte de las personas o ciudadanos para la restitución de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad de la Administración Pública y la garantía de un juicio justo en condiciones de igualdad. En otros términos, equilibrio del poder, sometimiento a la ley y responsabilidad de los funcionarios públicos. En este sentido y, en general sobre el régimen de las administraciones públicas léase al maestro Allan R. Brewer Carías ("El Sentido de la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública." EJV. 2008. Entre otras de sus obras).

Por su parte, los Artículos 157 y 158 de la Constitución de 1999, regulan la descentralización política de competencias nacionales y califican a la descentralización como política nacional. Aspecto curioso, por decir lo mínimo, porque la descentralización puede llevarse adelante mediante muy diversas políticas de Estado, pero es muy difícil catalogarla como "política nacional," porque la descentralización política, la contenida en sus elementos esenciales en el texto constitucional, es una concepción de Estado, pero no una política. Es confundir continente con contenido, concepción histórica y conceptual con medios para lograr esa concepción; como explica la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961: "...la descentralización es un *desideratum* en el alma del venezolano," palabras más o menos, porque recita recuerdos, pero es, el sentido cierto. Igual, parte importante de la doctrina nacional y extranjera comparten esta posición frente a la descentralización política, siempre diferenciándola de la descentralización por servicios, o funcional, o indirecta, o administrativa, es decir, la personificada básicamente en entes con personalidad jurídica, institutos autónomos, caso típico, con patrimonio propio y separado del fisco nacional, creado por ley nacional, estatal u ordenanza municipal, para la prestación de servicios públicos comerciales o industriales, según la doctrina tradicional. Las normas señaladas rezan:

Artículo 157.- La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización. Artículo 158.- La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Pareciera que no hubo en el espíritu del constituyente de 1999 cuando se determinó la naturaleza jurídica de la República, la intención de configurar un Estado ni federal ni descentralizado, sino un Estado solapadamente centralista, y aún más, en el que los poderes del presidente de la República quedarán potenciados. Lo expresado se ve ratificado en la realidad, entre otras demostraciones como hemos analizado, cuando el 13 de Septiembre de 2001, se publica la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, donde se regula "las bases y principios del régimen de organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados y **establecer los principios generales para el ejercicio de la función legislativa.**" (*Negrilla Nuestra*). El carácter ultra-centralista de esta Ley es incuestionable.

CONCLUSIONES

En fin, la Constitución de 1999 establece las siguientes figuras (niveles, entes) territoriales: la República, los Estados y los Municipios. Como nivel intermedio, los distritos metropolitanos. La tesis ortodoxa establece que, en un Estado federal, los Estados federados deciden crear un estado federal, para lo cual ceden parte de su soberanía, reservándose ellos, los Estados, competencias que ejercen como parte de su propia autonomía.

El proceso de descentralización en Venezuela opera en sentido contrario en la actualidad, es decir, en las Constituciones de 1947, 1953, 1961 y 1999, porque no siempre fue así de 1811, hasta 1864 la organización fue federal. Hoy el ente centralizado, la República, se desprende de algunas de sus competencias a favor de los entes descentralizados (Estados y Municipios), respecto de los cuáles los mecanismos de control quedan disminuidos, porque las facultades se las otorga la República o persona jurídica mayor. Desde otra perspectiva, que el país fue o quiso siempre ser una federación, los Estados quedan sometidos a mecanismos de control que aceptan para ser parte de un todo mayor y mejor.

En los Estados, el poder público es ejercido por un órgano ejecutivo, que es el gobernador: un órgano legislativo que es el consejo legislativo: un órgano contralor que es el contralor del Estado y un órgano técnico que es el Consejo de Planificación y Coordinación de políticas públicas.

Es oportuno en este punto discurrir (regresar) al surgimiento de la personalidad jurídica del Estado, desde las teorías alemanas que explicaban que si al Estado le pertenecía la soberanía, había que reconocerle personalidad jurídica al Estado, lo cual conduce, sin duda, a formular la teoría del órgano, porque es necesario establecer un mecanismo de actuación en el mundo jurídico y que explicara, a su vez, cómo y porqué se imputaban esas

actuaciones al Estado (Gierke), y por otra parte, el surgimiento de los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos, perfecciona (o busca) la relación entre los particulares y ese ente estatal (Peña Solís: 2001).

Luego, la dogmática jurídica, con Kelsen, aborda la idea del Estado como centro de imputación del conjunto de relaciones derivadas del orden jurídico total; y Carré de Malberg, explicado por el maestro Moles Caubet, (La progresión del Derecho Administrativo, Revista de la Facultad de Derecho: UCV: 1955) enseña que “la personalidad jurídica del Estado es una colectividad unificada que se manifiesta en una organización regida por el Derecho y sujeto exclusivo de la soberanía.”

Llenaría de optimismo si los órganos de gobierno interpretaran y ejecutaran la Constitución de acuerdo a los principios y valores superiores diseñados en el propio texto. Así mismo, dejaran de inventar órganos y estructuras paralelas que solo logran, como quieren, debilitar las estructuras previstas constitucionalmente.

Debe comentarse con tristeza en estos días aciagos que vive la Republica, el espectáculo infame de unas supuestas elecciones parlamentarias del domingo pasado 6 de diciembre, inconstitucionales e ilegítimas, con el solo propósito de sustituir a la Asamblea Nacional actual, único órgano elegido válida y legítimamente por el pueblo en diciembre de 2015. Esta Asamblea Nacional debe permanecer en ejercicio de sus funciones hasta tanto sea sustituida por otra elegida válida y legítimamente en elecciones confiables. No debe prestarse atención alguna a esta elección donde, además de todo lo señalado y la falta de garantías, asistió escasamente el diez por ciento de la población a votar. Insólita y triste Venezuela, secuestrada por unos infames dirigentes, incluida la fuerza armada nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, A. E. (1978) “*Gobierno y Administración de las Areas Metropolitanas. El Caso de Caracas.*” Editorial Jurídica Venezolana (EJV). Caracas, Venezuela.,

Araujo, A. E. (1998) “*Descentralización Política y Servicios Públicos.*” Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas D.F. Venezuela.

Aron R. (1967) “*La Actualité de Tocqueville,*” Caen, 1991; M. Zetterbaum, Tocqueville y los Problemas de la Democracia, Stanford University press. París, France.

Brewer Carias, A. (1994) “*Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana,*” Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.

Brewer Carias, A. (1999) “*La Constitución de 1999. Debate Constituyente. Tomo III.*” Editorial Jurídica Venezolana (EJV). Caracas D.F., Venezuela.

Brewer Carias, A. (2008) “*El Sentido de la Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública,*” Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.

Canónico, A. (2019) “*La Organización Interna de los Estados.*” Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Coord. Prof. Libardo Rodríguez (Colombia). Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

Caúbet, A. (1997) *La Progresión del Derecho Administrativo*, En “*Estudios de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.*” Caracas D.F., Venezuela.

Caúbet, A. (1997) *El Principio de Legalidad y sus Implicaciones*. En “*Estudios de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.*” Caracas D.F., Venezuela.

Chinchilla, C., Lozano, B., Del Saz, S. (1992) “*Nuevas Perspectivas del Derecho Administrativo: Tres Estudios.*” Editorial Civitas. Madrid, España. Págs. 26 a 40, 117 y ss. 133 a 167.

García, E. (1992) “*Hacia una Nueva Justicia Administrativa.*” Editorial Civitas. 2ª. Ed. Ampliada. Madrid, España., 1992.

García, E.-Fernández, T.R. (2006) “*Curso de Derecho Administrativo. Tomo I.*” Editorial Thomson Civitas. 13ª Edición. Madrid, España.

Liébano, I. (1988) “*Bolívar.*” Editorial Tercer Mundo. Bogotá, Colombia.

Massimo, G. (1987) “*Premisas Sociológicas e Históricas del Derecho Administrativo.*” Instituto nacional de Administración Pública. Madrid, España.

Mayer, O. (1982) “*Derecho Administrativo Alemán. Tomo I.*” Ediciones De Palma. Buenos Aires, Argentina.

Peña, J. (2001) “*Manual de Derecho Administrativo, Vol. I.*” Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas D.F., Venezuela.

Rodríguez, A. (2007) *Participación Ciudadana, Institucionalidad Local y Consejos Comunales en Venezuela*, en “*Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, No. 129,*” Caracas, D.F. Venezuela.

Salcedo, J.L. (1982) “*Historia Fundamental de Venezuela.*” Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Caracas D.F., Venezuela.

Sánchez, E. (2009) “*La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Subversión Gubernamental Contra el Federalismo y la Descentralización*, en “*Leyes Sobre el Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas, Col. Textos Legislativos No. 45.*” EVJ. Caracas, Venezuela.

Gaceta Oficial No. 5.453 Extraordinario del 24 Marzo de 2000. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 30- 12-1999 con la Exposición de Motivos.

Gaceta Oficial No. 662 – Extraordinaria de 23 Enero de 1961. Constitución de la República de Venezuela. Enmienda No. 1 de la Constitución. Enmienda No. 2 de la Constitución (Gaceta Oficial No. 1.585 Extraordinaria del 11 de Mayo de 1973).

Gaceta Oficial No. 4153 Extraordinaria de 28 Diciembre de 1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.