

CUARTA PARTE

ASPECTOS RELEVANTES DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL DEL ESTADO

La Constitución, en su artículo 136, organiza al Estado conforme al principio de la distribución vertical del poder público en el poder público nacional que ejerce la República; el poder público estatal o de los estados, que ejercen los 23 estados de la federación; y el poder público municipal, que ejercen los municipios y demás entidades locales.

I. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

En cuanto al poder público nacional, la Constitución, en el mismo artículo 136, establece el régimen del mismo, distribuyéndolo en forma horizontal conforme al principio de la separación orgánica de poderes, pero rompiendo con la tradicional división tripartita del poder público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y agregando dos más (Ciudadano y Electoral)²⁰¹ en la siguiente forma: “El poder público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

1. *La penta división del poder y la ausencia efectiva de independencia entre los poderes*

En Venezuela, como en toda América Latina, en las últimas décadas habían comenzado a institucionalizarse con arraigada cada vez más autonomía constitucional, otros órganos del poder público nacional que no

²⁰¹ Véase en general, sobre la organización del poder nacional, Sosa Gómez, Cecilia, “La organización política del estado venezolano: el poder público nacional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 71-83; Kiriadis Iongui, C., “Notas sobre la estructura orgánica del Estado venezolano en la Constitución de 1999”, *Temas de derecho administrativo: Libro homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, vol. I, Caracas, Editorial Torino, 2002, pp. 1031-1082.

se encontraban sometidos o sujetos a los órganos de los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como fue el caso de las contralorías generales, las defensorías del pueblo o de los derechos ciudadanos, el Ministerio Público, los consejos de la magistratura o de la judicatura, y los órganos de conducción electoral.

Esta evolución autonomista puede decirse que encontró un paso formal de gran importancia en la Constitución de 1999, al regularizarse el rango constitucional de dichos órganos y el estatus de órganos del poder público que tenían, pasándose a la penta división del poder público nacional que establece la separación entre los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. El Poder Legislativo ejercido por la Asamblea Nacional; el Poder Ejecutivo, por el presidente de la República y demás funcionarios del gobierno y administración pública; el Poder Judicial, por el Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales; el Poder Ciudadano, por la Contraloría General de la República, el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y el Defensor del Pueblo, y el Poder Electoral, por el Consejo Nacional Electoral y demás órganos electorales.

La esencia del principio de la separación de poderes en la Constitución es que cada órgano del poder público tiene sus funciones propias, que ejerce con autonomía e independencia, en un sistema de balances y contrapesos, conforme al cual ningún órgano del poder público está sujeto a otro ni puede estarlo, salvo en lo que se refiere a los mecanismos de control judicial, control fiscal o la protección de derechos humanos.

La separación penta, partida del poder público nacional en la Constitución de 1999, sin embargo, es engañosa, pues encubre un peligroso sistema de sujeción de unos poderes a otros, que constituyen la puerta abierta a la concentración del poder público y al autoritarismo, como ha quedado en evidencia durante la primera década de aplicación de la Constitución.

De hecho, aun antes de que entrara en vigencia la Constitución, al dictarse el Decreto sobre Régimen de Transición del poder público por la Asamblea Nacional Constituyente del 22 de diciembre de 1999,²⁰² esta, con la abrumadora mayoría oficialista que la controlaba, designó a todos los titulares de los poderes públicos: al presidente de la República, que había puesto su cargo a “la orden de la Asamblea”, a los integrantes de la Comisión Legislativa Nacional (Congresillo), que sustituyó transitoriamente al Congreso (Senado y Cámara de Diputados) que había sido extinguido; a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, que había sido creado con sus Salas; al fiscal general de la República; al contralor general de la

²⁰² G. O. núm. 36.859 del 29-12-99.

República, al Defensor del Pueblo y a los miembros del Consejo Nacional Electoral; todos designados a dedo, sin cumplirse con las condiciones que establecía la Constitución, que una semana antes se había aprobado mediante referendo, con personas afectas o sometidas al nuevo poder. Al poco tiempo, el fracaso de los miembros del Consejo Nacional Electoral en conducir y organizar las primeras elecciones después de la puesta en vigencia de la Constitución, previstas para el 28 de mayo de 2000, condujo a su destitución y a la designación de otros, por la Comisión Legislativa Nacional (órgano “transitorio” tampoco previsto en la Constitución) no precisamente conforme a lo que exigía la Constitución a través de un Comité de Postulaciones que no se estableció. Luego, al pretender el fiscal general de la República ejercer sus funciones, e ingenuamente, quizá, pretender que era autónomo e independiente en el proceso de someter a un antejuicio de méritos al presidente de dicha Comisión Legislativa Nacional quien era a la vez coordinador general del partido de gobierno,²⁰³ fue consecuentemente destituido por la Asamblea Nacional.

Igual suerte corrió la Defensora del Pueblo, que pretendió también ejercer sus funciones con autonomía, impugnando ante el nuevo Tribunal Supremo la “Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios del Poder Ciudadano y magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para su Primer Periodo Constitucional”,²⁰⁴ por inconstitucionalidad, por violar el derecho a la participación política de los ciudadanos;²⁰⁵ acción que nunca fue decidida.

La destitución de esos dos altos funcionarios titulares de órganos del Poder Ciudadano fue encubierta por la supuesta designación definitiva, por la Asamblea Nacional, que había sido recién electa, de dichos funcionarios, no precisamente conforme a las pautas constitucionales que exigían la Constitución de sendos comités de postulaciones integrados por representantes de la sociedad civil. La Asamblea, para ello, dictó la mencionada Ley Especial obviando la aplicación de las normas expresas de la Constitución, nombrando directamente a los funcionarios con la votación exclusiva de la mayoría oficialista, inventando unas “mesas de diálogo” no previstas en la Constitución. La Constitución fue burlada, como se ha dicho, y en 2000 la Asamblea nombró a nuevos fiscal general de la República y Defensor del Pueblo, afectos al Poder, y ratificó al contralor general de la República,

²⁰³ Véase también, la sentencia 1819, del 8 de agosto de 2000 (caso *René Molina vs. Luis Miquelena*), *Revista de Derecho Público*, núm. 83, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 264 y ss.

²⁰⁴ *G. O.* núm. 37.077 del 14-11-2000.

²⁰⁵ *El Universal*, Caracas, 14-12-2000, pp. 1 y 2.

como premio por no haber ejercido sus funciones de control fiscal, cargo que conservó hasta su fallecimiento en 2011.

La práctica constitucional del ejercicio del poder hegemónico puso en evidencia que lejos de una separación de poderes, se estaba en presencia de una concentración del poder en la Asamblea Nacional y una sujeción de aquel y de esta al presidente de la República. La Constitución, en todo caso, y como antes dijimos, es engañosa en esta materia, pues después de proclamar la separación de poderes, la contradice al someter y sujetar los poderes públicos a la Asamblea Nacional.

En primer lugar, mediante la distorsión realizada por la propia Asamblea de las normas de designación de los altos titulares de los órganos del poder público. Un sistema de separación de poderes implica en efecto la previsión de normas que garanticen la independencia y autonomía respecto de la designación de los mismos. Para ello, se concibió la existencia de comités de postulaciones, integrados exclusivamente por “representantes de los diversos sectores de la sociedad”, que son los llamados a nominar o postular ante la Asamblea los candidatos a los altos cargos,²⁰⁶ expresamente previstos para designar los magistrados del Tribunal Supremo (artículo 270), al fiscal general de la República, al Defensor del Pueblo, al contralor general de la República (artículo 279) y a los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículo 295). Así, se buscaba evitar el nombramiento de los funcionarios con exclusivos criterios partidistas, como había ocurrido en el pasado.²⁰⁷ Sin embargo, en la práctica política y legislativa ninguno de dichos comités se ha integrado en la forma prevista en la Constitución, habiendo resultado en la configuración de simples “comisiones parlamentarias ampliadas”, pero sujetas y totalmente controladas por la Asamblea,²⁰⁸ y, por tanto, por el partido de gobierno que durante la primera década de vigencia de la Constitución controló la mayoría calificada de la misma. Por ello, en definitiva, el nombramiento de todos esos altos funcionarios, a pesar de ser supuestamente de la exclusiva competencia del Poder Legislativo, ha sido completamente controlado por el presidente de la República, dado su control de la

²⁰⁶ Brewer-Carías, Allan R., “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, núm. 5, San José, Costa Rica, 2005, pp. 76-95.

²⁰⁷ Brewer-Carías, Allan R., *Los problemas del estado de partidos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988.

²⁰⁸ Así se estableció en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia desde la reforma de 2004, *G. O.* núm. 37.942, del 20-05-2004; en la Ley Orgánica del Poder Electoral, *G. O.* núm. 37.573, de 19-11-2002; y en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, *G. O.* núm. 37.310, del 19-10-2001.

Asamblea, como lo reconoció públicamente por ejemplo el presidente de la Comisión Parlamentaria dispuesta para la selección de los magistrados.²⁰⁹

En segundo lugar, la otra previsión constitucional que buscaría asegurar la independencia y autonomía de los titulares de los poderes públicos no electos popularmente se refiere al mandato de los mismos, que no debería poder ser revocado por otro órgano del poder público, y que los titulares tengan el derecho de permanecer en sus cargos hasta su término, sin poder ser removidos, salvo mediante enjuiciamiento penal. Este principio, sin embargo, está roto en la propia Constitución de 1999, al atribuirse a la Asamblea Nacional la potestad de remover conforme se regule en la ley que la propia Asamblea debe dictar, a los magistrados del Tribunal Supremo (artículo 265), al fiscal general de la República, al Defensor del Pueblo, al contralor general de la República (artículo 279) y a los miembros del Consejo Nacional Electoral (artículo 296). Aun cuando en general, en dichas normas se requiere una mayoría calificada para ello, en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, sin duda en forma inconstitucional, se estableció en el artículo 23 la posibilidad de que “la Asamblea Nacional, por mayoría simple, podrá anular el acto administrativo mediante el cual se designa a un Magistrado”, facultad que incluso fue utilizada de inmediato en 2004, para remover por razones políticas al vicepresidente del Tribunal.²¹⁰

Así, la separación de poderes y la autonomía e independencia que supuestamente existe en la flamante penta división del poder es un engaño, al incorporarse, por primera vez en el constitucionalismo venezolano, la sujeción en última instancia de todos los poderes públicos no electos a la Asamblea Nacional, lo que ha conducido a una absoluta concentración del poder en el órgano político, como ha quedado evidenciado en la práctica de la transición constitucional de los últimos años. La Constitución, por tanto, es engañosa al proclamar una separación de poderes, cuando establece el germen de su indebida concentración política.

2. *El sistema presidencial de gobierno*

Por otra parte, en la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo, la Constitución optó por continuar con el sistema presiden-

²⁰⁹ *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 2004. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sugirió en su Informe a la Asamblea General de la OEA para 2004 que “estas normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia habrían facilitado que el Poder Ejecutivo manipulara el proceso de elección de magistrados llevado a cabo durante 2004”. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2004*, párrafo 180.

²¹⁰ Véase sobre la remoción en junio de 2004 del primer vicepresidente del Tribunal Supremo, *El Nacional*, Caracas, 16-06-2004, p. A-5.

cial de gobierno, aun cuando se le hayan incrustado algunos elementos del parlamentarismo, como ya había sucedido en la Constitución de 1961.²¹¹

Sin embargo, en la Constitución de 1999 el presidencialismo se ha exacerbado por la extensión del periodo constitucional del presidente de la República, con la previsión inicial de la reelección inmediata, y a partir de la enmienda núm. 1 a la Constitución, de la reelección continua e indefinida; y por la pérdida de balance o contrapeso de los dos poderes, entre otros aspectos por la eliminación del bicameralismo.

En particular, la reelección indefinida como se ha establecido en la enmienda a la Constitución, luego de una ilegítima mutación constitucional,²¹² contradice el principio de la alternabilidad republicana establecido en el artículo 6 de la misma Constitución.²¹³ Además, como antes se analizó, lo complicado y distorsionado del referendo revocatorio del mandato (artículo 72), también ilegítimamente mutado por la Sala Constitucional,²¹⁴ lo hace

²¹¹ Lupidi, Donato, “El sistema presidencial y la Constitución venezolana de 1999”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 819-835; Gómez Ortiz, Miguel A., “El régimen presidencial en Venezuela”, *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de noviembre de 2001)*, vol. II, pp. 299-336; Peña Solís, José, “Notas sobre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial. Breve referencia al sistema venezolano”, en Casal, Jesús María *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 405-430; Arismendi, Alfredo, “La separación de poderes y el sistema presidencial”, en Casal, Jesús María *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 465-484; Anduela, José Guillermo, “¿Presidencialismo caudillista o cesarista?”, Casal, Jesús María *et al.* (coord.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 431-464.; Carrillo Artilles, Carlos Luis, “La desnaturalización del sistema presidencial en Venezuela. Del presidencialismo exacerbado consagrado en la Constitución de 1999 al ultrapresidencialismo pretendido en la reforma constitucional de 2007”, *Revista de Derecho Público*, núm. 112, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 145-149.

²¹² Rojas Pérez, Manuel, “Reelección indefinida en la jurisprudencia de la Sala Constitucional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 114, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, pp. 261-263.

²¹³ Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional *vs.* la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)”, *Revista de Derecho Público*, núm. 117, Caracas 2009, pp. 205-211.

²¹⁴ Brewer-Carías, Allan R., “La Sala Constitucional *vs.* el derecho ciudadano a la revocatoria de mandatos populares: de cómo un referendo revocatorio fue inconstitucionalmente convertido en un referendo ratificatorio”, *Crónica sobre la “in” justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, núm. 2, 2007, pp. 349-378.

prácticamente inaplicable como contrapeso a la extensión de la permanencia del presidente de la República en el cargo.

Con este modelo presidencialista, al que se agrega la posibilidad de disolución de la Asamblea por el presidente de la República, aun cuando en casos excepcionales de tres votos de censura parlamentaria al vicepresidente ejecutivo (artículo 240); se exagera el presidencialismo, que no encuentra contrapeso en el bicameralismo que se eliminó, sino más bien refuerzo en otras reformas, como la regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los efectos de emisión de decretos-leyes, y no solo en materia económica y financiera (artículo 203), lo que ha significado un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal.

3. *El Poder Legislativo Nacional. La Asamblea Nacional*

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por la Asamblea Nacional como cuerpo unicameral, en lo que la Constitución de 1999 cambió radicalmente la tradición bicameral que caracterizaba a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y establecer una sola Cámara legislativa, lo que, por lo demás, es contradictorio con la forma federal del Estado, y con la descentralización política.²¹⁵

De acuerdo con el artículo 186 de la Constitución, la Asamblea Nacional está integrada por diputados elegidos en cada entidad federal; es decir, en los estados y el Distrito Capital por votación universal, directa, personalizada y secreta, con representación proporcional, según una base poblacional del 1.1% de la población total del país. Cada entidad federal tiene derecho a elegir, además, tres diputados adicionales a los antes señalados.

Los pueblos indígenas de la República tienen derecho a elegir tres diputados de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres (artículo 125).

En todo caso, cada diputado debe tener un suplente escogido en el mismo proceso.

En cuanto al periodo constitucional de los diputados y, por tanto, de la Asamblea, el artículo 192 dispone que durarán cinco años en el ejercicio de

²¹⁵ Véase nuestro voto salvado sobre este tema en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente (aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, t. III. (18 octubre-30 noviembre 1999), Caracas, Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 196-198. Véase en general, Matheus Inciarte, María M. y Romero Ríos, María Elena, “Estado federal y unicameralidad en el nuevo orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela”, *Estudios de derecho público: Libro homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, vol. I, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2001, pp. 637-676.

sus funciones, pudiendo ser reelegidos por dos periodos consecutivos como máximo.

De acuerdo con el artículo 210 de la Constitución, los diputados son representantes del pueblo y de los estados en su conjunto, no sujetos a mandatos ni instrucciones, sino solo a su conciencia, de manera que su voto en la Asamblea Nacional es personal (artículo 201). La práctica política, sin embargo, ha conducido a lo contrario, pues nunca como ahora ha habido mayor sujeción de los parlamentarios a los dictados del partido de gobierno y de su presidente, que es el presidente de la República.

Entre las competencias de la Asamblea (artículo 187), además de las competencias para legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional (ord. 1) y dar voto de censura al vicepresidente ejecutivo y a los ministros o ministras (ord. 10); se destaca la de remover a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 265), al contralor general de la República, al fiscal general de la República y al Defensor del Pueblo (artículo 279); y a los integrantes del Consejo Nacional Electoral (artículo 296), atribuciones que, sin duda, constituyen una contradicción con el principio de la autonomía del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral.

Además, la Asamblea ejerce funciones de control sobre el gobierno y la administración pública nacional, en los términos consagrados en la Constitución y en la ley (ord. 3), lo que se materializa en aprobaciones y autorizaciones para la emisión de actos ejecutivos y en las investigaciones que realice.

En cuanto al proceso legislativo, como elementos novedosos, la Constitución, al igual que lo había hecho la Constitución de 1961, reguló a las *leyes orgánicas*,²¹⁶ pero solo como las que así denomina la Constitución;²¹⁷

²¹⁶ Véase sobre las cuatro categorías de leyes orgánicas previstas en la Constitución, la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo en sentencia núm. 537 del 12 de junio de 2000, *Revista de Derecho Público*, núm. 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 141 y 142.

²¹⁷ Estas son las siguientes: Ley Orgánica de Fronteras (artículo 15), Ley Orgánica de División Territorial (artículo 16), Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (artículo 41), Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (artículo 86), Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (artículo 128), Ley Orgánica que establece los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos (artículo 147), Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 169), Ley Orgánica que regule los Distritos Metropolitanos (artículos 171, 172), Ley Orgánica que regule la inelegibilidad de funcionarios (artículo 189), Ley Orgánica de reserva al Estado de actividades, industria o servicios (artículo 302), Ley Orgánica del Consejo de Defensa de la Nación (artículo 323), Ley Orgánica que regule el recurso de revisión de las sentencias de amparo y de control difuso de la constitucionalidad (artículo 336), Ley Orgánica de los estados de Excepción (artículo 338 y Disposición Transitoria Tercera, 2), Ley Orgánica sobre refugiados y asilados (disposición transitoria, 2), Ley Orgánica sobre Defensa

las que se dicten para organizar los poderes públicos²¹⁸ o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes (artículo 203);²¹⁹ incorporando además, otra innovación, en relación con el control constitucional a priori de las mismas, al disponer que las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánica deben ser remitidas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico.

Además de las leyes orgánicas, la Constitución reguló unas llamadas “leyes de bases”, que son las que deben regular las materias de competencias concurrentes entre el poder nacional y el Poder Estatal, las cuales, además, pueden ser objeto de regulación en “leyes de desarrollo” aprobadas por los Consejos Legislativos de los estados.²²⁰

Por último, la Constitución también reguló expresa y ampliamente la posibilidad para la Asamblea Nacional de delegación legislativa en el presidente de la República, al establecer el mismo artículo 203 de la Constitución el concepto de *leyes habilitantes*, como las sancionadas por la Asamblea

Pública (disposición transitoria cuarta, 5), Ley Orgánica de Educación (disposición transitoria sexta), Ley Orgánica de Pueblos Indígenas (disposición transitoria séptima), Ley Orgánica del Trabajo (disposición transitoria cuarta, 3), y Ley Orgánica Procesal del Trabajo (disposición transitoria cuarta, 4) y Código Orgánico Tributario (disposición transitoria quinta). Sobre estas leyes véase sentencia de la sala Constitucional núm. 1723 de 31 de julio de 2002, Citada en la sentencia 34, del 26-01-04 (caso *Interpretación artículo 203 de la Constitución*) *Revista de Derecho Público*, núm. 97-98, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004, pp. 107 y ss.

²¹⁸ Estas son: Ley Orgánica de la Administración Pública —Poder Ejecutivo— (artículo 236.20); Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 247), Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (art. 262); Ley Orgánica del Poder Electoral (artículo 292 y disposición transitoria octava); Ley Orgánica del Poder Ciudadano, comprendidas la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República —Ministerio Público—, y Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (disposición transitoria novena); Ley Orgánica de Régimen Municipal —Poder Municipal— (artículo 169 y disposición transitoria primera) y Ley Orgánica que regule los Consejos Legislativos Estadales (artículo 162).

²¹⁹ Peña Solís, José, “La nueva concepción de las leyes orgánicas en la Constitución de 1999”, *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, núm. 1, Caracas, 2000, pp. 73-111; López Betancourt, Milagros, “Una aproximación a las leyes orgánicas en Venezuela”, *Libro homenaje a Enrique Tejera París, Temas sobre la Constitución de 1999*, Caracas, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), 2001, pp. 109-157. Sobre la interpretación del artículo 203 véase las sentencias 1971, del 16 de octubre de 2001 y 34 de la sala Constitucional, del 26-01-2004 (caso *Interpretación artículo 203 de la Constitución*), *Revista de Derecho Público*, núm. 97-98, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2004, pp. 107 y ss.

²²⁰ Herrera Orellana, Luis A., “Autonomía y competencias concurrentes en la federación descentralizada venezolana (con especial referencia a las leyes de base y a las leyes de desarrollo)”, *Revista de Derecho*, núm. 18, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2005, pp. 21-68.

Nacional por las 3/5 partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al presidente de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.²²¹ Se consagró, así, formalmente, la posibilidad de delegación legislativa al presidente de la República, lo cual constituye una novedad constitucional en el país, particularmente porque al no establecerse límites de contenido,²²² ha conducido a la violación de la garantía constitucional de la reserva legal.²²³ Dicha delegación ha sido ampliamente utilizada en la primera década de vigencia de la Constitución, en 1999, 2001, 2007 y 2010, durante la cual buena parte de la legislación nacional tiene su fuente en decretos-leyes.

Por otra parte, la Constitución de 1999 amplió la legitimidad para la iniciativa para la discusión de las leyes ante la Asamblea, la cual corresponde, conforme al artículo 204: al Poder Ejecutivo Nacional (ord. 1); a la Comisión Delegada y a las comisiones permanentes (ord. 2); a los integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres (ord. 3); al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales (ord. 4); al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran (ord. 5); al Poder Electoral,

²²¹ Peña Solís, José, “Dos nuevos tipos de leyes en la Constitución de 1999: leyes habilitantes y leyes de bases”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV*, núm. 119, Caracas, 2000, pp. 79-123; Avellaneda Sisto, Eloísa, “El régimen de los decretos-leyes, con especial referencia a la Constitución de 1999”, en Parra Aranguren, F. y Rodríguez, G. A. (editores), *Estudios de derecho administrativo, Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2001, pp. 69 a 106; Brewer-Carías, Allan R., “El régimen constitucional de los decretos-leyes y de los actos de gobierno”, *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de noviembre de 2001)*, vol. I, pp. 25-74. Véase sobre estas leyes habilitantes la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo núm. 1515 del 6 de diciembre de 2000, *Revista de Derecho Público*, núm. 84 (octubre-diciembre), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, p. 103.

²²² Véase en este sentido el criterio de la sala Constitucional en sentencia 1716, del 19-09-01 (caso *Revisión constitucional del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares de 2001*), *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, p. 419.

²²³ Nikken, Pedro, “Constitución venezolana de 1999: la habilitación para dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley restrictivos de los derechos humanos y su contradicción con el derecho internacional”, *Revista de Derecho Público*, núm. 83 (julio-septiembre), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 5-19; Grau, María Amparo, *Separación de poderes y leyes presidenciales en Venezuela*, Caracas, 2009; Picard de Orsini, Marie y Useche, Judith, “Control constitucional de la delegación legislativa en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, núm. 115 (*Estudios sobre los Decretos Leyes 2008*), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, pp. 105-110.

cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral (ord. 6); a los electores en un número no menor del 0.1% de los inscritos en el registro electoral permanente (ord. 7) y a los consejos legislativos estatales, cuando se trate de leyes relativas a los estados.

Otra innovación de importancia en esta materia fue la establecida en el artículo 211, que estableció en forma general que durante el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de leyes²²⁴ la Asamblea Nacional o las comisiones permanentes deben consultar a los otros órganos del Estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos.

En particular, además, conforme al artículo 206, los estados deben ser consultados por la Asamblea Nacional, a través de los consejos legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley debe establecer los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los estados, por parte de los consejos en dichas materias.

En la discusión de las leyes, como lo dispone el artículo 211, tienen derecho de palabra los ministros en representación del Poder Ejecutivo; el magistrado del Tribunal Supremo de Justicia a quien éste designe, en representación del Poder Judicial; el representante del Poder Ciudadano designado por el Consejo Moral Republicano; los integrantes del Poder Electoral; los estados, a través de un representante designado por el Consejo Legislativo y los representantes de la sociedad organizada, en los términos que establezca el reglamento de la Asamblea Nacional.

En materia de veto presidencial en la promulgación de las leyes, el artículo 214 dispuso que el presidente puede solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o parte de ella sobre lo cual la Asamblea Nacional debe decidir por mayoría absoluta de los diputados presentes y debe remitirle la ley para la promulgación. Sin embargo, cuando el presidente de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional, puede solicitar el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma, debiendo decidir la Sala en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del presidente de la República. Si el Tribunal niega la inconstitucionalidad invocada o no decidiera en el lapso anterior, el presidente de la República debe promulgar la ley dentro

²²⁴ González Fuenmayor, Alberto, “La formación de las leyes en la Constitución de 1999”, *Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia, Lex Nova*, núm. 238, Maracaibo, 2001, pp. 31-40.

de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento del lapso.²²⁵

Por último, en cuanto a los instrumentos de control político y administrativo, conforme a la tradición constitucional anterior, el artículo 222 de la Constitución precisa que la Asamblea Nacional puede ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución y en la ley y cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su reglamento.

En ejercicio del control parlamentario, la Asamblea puede declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos²²⁶ y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad.

Por otra parte, tanto la Asamblea como sus comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el reglamento (artículo 223).

4. *El Poder Ejecutivo Nacional*

Conforme al artículo 225 de la Constitución, el Poder Ejecutivo se ejerce por el presidente de la República, el vicepresidente ejecutivo, los ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley.²²⁷

Dado el sistema presidencial de gobierno que se conserva en la Constitución, el artículo 226 dispone que el presidente de la República es a la vez el jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del gobierno, y su elección se debe siempre realizar por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley (artículo 227). No puede ser elegido presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de

²²⁵ Véase en esta materia la interpretación vinculante de la Sala Constitucional en sentencia 2817, del 18 de noviembre de 2002, *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 176 y 177.

²²⁶ Brewer-Carías, Allan R., “Aspectos del control político sobre la administración pública”, *Revista de Control Fiscal*, núm. 101, Caracas, Contraloría General de la República, 1981, pp. 107-130.

²²⁷ Véase en general, sobre el Poder Ejecutivo, Arismendi, A. Alfredo, “El fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional en la Constitución venezolana de 1999”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 837-865; Combellas, Ricardo, “El Poder Ejecutivo en la Constitución de 1999”, *Revista UGMA Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho*, núm. 1, Barcelona-Venezuela, mayo-agosto de 2002, pp. 9-24.

vicepresidente ejecutivo, o gobernador y alcalde en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección (artículo 229).

De acuerdo con la misma orientación de la Constitución de 1961, se debe proclamar electo el candidato que hubiera obtenido la mayoría de votos válidos (artículo 228); es decir, la mayoría relativa; no habiendo la Asamblea aceptado la propuesta de reforma consistente en el establecimiento del principio de la mayoría absoluta y la doble vuelta en la elección presidencial.²²⁸

De acuerdo con el artículo 230, el periodo del presidente de la República es de seis años, habiéndose establecido en la enmienda núm. 1 de la Constitución de 2009, contrariamente a lo que disponía en texto sancionado en 1999, que el presidente puede ser reelegido indefinidamente, sin restricción, lo que hemos considerado contrario al principio de la alternabilidad republicana que prevé el artículo 6 de la misma Constitución.²²⁹ En todo caso, incluso estimamos que no era conveniente regular ni siquiera la reelección inmediata extendiendo a la vez el periodo constitucional del presidente de los cinco años que establecía la Constitución de 1961 (artículo 135) a seis años; por ello propusimos que el periodo fuera de cuatro años para que hubiera reelección.²³⁰

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la creación de la figura del vicepresidente ejecutivo, como órgano directo y colaborador inmediato del presidente de la República en su condición de jefe del Ejecutivo nacional (artículo 238), quien tiene a su cargo, entre otras atribuciones, suplir las faltas temporales del presidente (artículo 234). La existencia de este órgano, sin embargo, no cambia el carácter presidencial del sistema de gobierno, como resulta de sus atribuciones y del hecho de que es del libre nombramiento y remoción del presidente.²³¹ El cargo de vicepresidente, por otra parte, es el único respecto del cual la Constitución establece expresamente un caso de incompatibilidad, al disponer que no puede ejercerlo quien tenga algún parentesco de consanguinidad o afinidad con el presidente en cualquier grado que sea (artículo 238).

Conforme al artículo 240, la aprobación de un moción de censura al vicepresidente ejecutivo, por una votación no menor de las 3/5 partes de los

²²⁸ Véase nuestro voto salvado en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.* pp. 191 y 195.

²²⁹ Brewer-Carías, Allan R., "El juez constitucional vs. la alternabilidad republicana (la reelección continua e indefinida)", *Revista de Derecho Público*, núm. 117, Caracas, enero-marzo 2009, pp. 205-211.

²³⁰ Véase nuestro voto salvado en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.* pp. 199 y 289.

²³¹ Véase los comentarios críticos en torno a esta reforma en Ayala Corao, Carlos, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma*, Caracas, 1992.

integrantes de la Asamblea Nacional, implica su remoción. En estos casos, el funcionario removido no puede optar al cargo de vicepresidente ejecutivo o de ministro por el resto del periodo presidencial. Por otra parte, la remoción del vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades dentro de un mismo periodo constitucional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, faculta al presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional.

Esta es la única posibilidad que tiene el presidente de la República de disolver la Asamblea, la cual se puede considerar como de difícil materialización, salvo que la propia Asamblea así lo provoque aprobando el tercer voto de censura. En todo caso, el decreto de disolución conlleva la convocatoria de elecciones para una nueva legislatura dentro de los sesenta días siguientes a su disolución. En todo caso, la Asamblea no puede ser disuelta en el último año de su periodo constitucional.

En cuanto a los ministros, son órganos directos del presidente de la República, y reunidos conjuntamente con este y con el vicepresidente ejecutivo integran el Consejo de ministros (artículo 242). Los ministros tienen derecho de palabra en la Asamblea Nacional y en sus comisiones (artículo 211). Además, pueden tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, sin derecho al voto (artículo 245).

El artículo 246 de la Constitución establece que la aprobación de una moción de censura a un ministro por una votación no menor de las 3/5 partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional implica su remoción.

En este caso el funcionario removido no puede optar al cargo de ministro ni de vicepresidente ejecutivo por el resto del periodo presidencial.

Los ministros reunidos con el presidente y con el vicepresidente integran el Consejo de ministros (artículo 242), forma en la cual, conforme al artículo 236 de la Constitución, el presidente de la República debe obligatoriamente ejercer un conjunto de atribuciones (numerales 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22).²³²

Las reuniones del Consejo de ministros las preside el presidente de la República, pero puede autorizar al vicepresidente ejecutivo para que las presida cuando no pueda asistir a ellas. En todo caso, las decisiones tomadas deben ser ratificadas por el presidente de la República.

Conforme al mismo artículo 242 de la Constitución, de las decisiones del Consejo de ministros son solidariamente responsables el vicepresidente ejecutivo y los ministros que hubieran concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo. Por supuesto que la responsabi-

²³² Véase Ley Orgánica de la administración pública, Decreto Ley núm. 6.217, en *G.O.* núm. 5.890 extra. del 31-7-2008.

lidad solidaria también comprende al presidente de la República cuando presida el cuerpo.

El procurador general de la República debe asistir al Consejo de ministros, pero con solo derecho a voz (artículo 250). La Procuraduría General de la República se define en la Constitución como un órgano del Poder Ejecutivo Nacional que asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República (artículo 247). En particular, la Constitución exige que la Procuraduría debe ser consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional.²³³

Por último, otra innovación de la Constitución de 1999 fue la creación del Consejo de Estado como órgano superior de consulta del gobierno y la administración pública nacional (artículo 251), presidido por el vicepresidente ejecutivo, el cual sin embargo no ha sido puesto en funcionamiento. Tiene a su cargo recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el presidente de la República reconozca de especial trascendencia y requiera su opinión. Corresponde a la ley respectiva determinar sus funciones y atribuciones.²³⁴

5. *El Poder Judicial*

A. *Los principios de la justicia*

Conforme al artículo 253 de la Constitución, la potestad de administrar justicia emana de los ciudadanos, y se imparte en nombre de la República por autoridad de la ley. Además, conforme al artículo 26 de la Constitución, el Estado debe garantizar “una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas ni formalismos o reposiciones inútiles”.

El sistema de justicia,²³⁵ es decir, los órganos del Poder Judicial, está constituido por el Tribunal Supremo de Justicia, los demás tribunales que

²³³ Véase Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Decreto Ley núm. 6.286, en *G.O.* núm. 5.892 extra. del 31-7-2008.

²³⁴ Véase nuestro voto salvado sobre este tema en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, tomo III, *cit.* p. 199. En los primeros dos años de vigencia de la Constitución, este órgano no se había creado.

²³⁵ Ley del Sistema de Justicia en *G.O.* núm. 39.276 del 01-10-2009. Véase en general sobre el Poder Judicial y el sistema de justicia, Urdaneta Troconis, Gustavo, “El Poder Judicial en la Constitución de 1999”, *Estudios de derecho administrativo: Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. I, Caracas, Imprenta Nacional, 2001, pp. 521-564; Duque Corredor, Román J., “El sistema de justicia”, en Casal, Jesús María *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 87-112.

determine la ley, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia conforme a la ley y los abogados autorizados para el ejercicio.

El principio de la independencia del Poder Judicial está declarado en el artículo 254 de la Constitución, el cual, además, establece la autonomía financiera del mismo. Dicha norma, en efecto, dispone que el Tribunal Supremo de Justicia goza de “autonomía funcional, financiera y administrativa”, lo cual en la práctica política, sin embargo, como se explica más adelante, no ha tenido mayor desarrollo dado el control político que ha ejercido el Poder Ejecutivo sobre el Tribunal Supremo.²³⁶

A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se prevé que se le debe asignar al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del 2% del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no puede ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional. Lamentablemente, lo que aparecía como una norma constitucional rígida se cambió al atribuir a la Asamblea Nacional la posibilidad de reducir o modificar el porcentaje señalado.

El artículo 26 de la Constitución garantiza la “justicia gratuita”, por lo que conforme al mismo artículo 254 de la Constitución, el Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.²³⁷

Conforme al artículo 257, el proceso constituye un instrumento fundamental para la realización de la justicia. Por ello, las leyes procesales deben establecer la simplificación, la uniformidad y la eficacia de los trámites, y adoptarán un procedimiento breve, oral y público.

En ningún caso se debe sacrificar la justicia por la omisión de formalidades no esenciales. Esto lo complementa el artículo 26 de la Constitución,

²³⁶ Chavero Gazdik, Rafael J., *La justicia revolucionaria. Una década de reestructuración (o involución) judicial en Venezuela*, Caracas, Editorial Aequitas, 2011; Louza Scognamiglio, Laura, *La revolución judicial en Venezuela*, Caracas, Funeda, 2011; Brewer-Carías, Allan R., “La progresiva y sistemática demolición institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2004”, *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Estado de derecho, Administración de justicia y derechos humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005, pp. 33-174; “La justicia sometida al poder (la ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006))”, *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Madrid, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, 2007, pp. 25-57.

²³⁷ Sobre el principio de gratuidad de la justicia véase la sentencia de la Sala Constitucional 1943 de 15-07-2003 (caso *Impugnación artículos del Código de Procedimiento Civil*), *Revista de Derecho Público*, núm. 93-96, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003, pp. 248 y 249.

al establecer que el Estado debe garantizar una justicia expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.

Por su parte, el artículo 258 de la Constitución remite a la Ley para promover el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos, los cuales deben ser promovidos por el Estado.

B. *Las jurisdicciones en la Constitución*

En la Constitución se establecen algunas normas que regulan, en particular, algunas jurisdicciones dentro del sistema de justicia, como las jurisdicciones constitucional, disciplinaria judicial, contencioso-administrativa, electoral, penal militar, justicia de paz y jurisdicción indígena.

Así, la Constitución de 1999 establece expresamente que corresponde al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, ejercer exclusivamente la jurisdicción constitucional, para declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el poder público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley (artículo 334). Esta jurisdicción ejerce el control concentrado de la constitucionalidad.

El artículo 267 de la Constitución establece la jurisdicción disciplinaria judicial, remitiendo a la ley la determinación de los tribunales disciplinarios que la deben ejercer. Este régimen disciplinario de los magistrados y jueces debe estar fundamentado en el Código de Ética del Juez Venezolano, y el procedimiento disciplinario, —precisa la Constitución—, debe ser público, oral y breve, conforme al debido proceso, en los términos y condiciones que establezca la ley.

Lamentablemente, sin embargo, la prolongación de la transitoriedad constitucional y del funcionamiento de la Comisión de Funcionamiento del Poder Judicial, creada por la Asamblea Constituyente, impidieron sistemáticamente la estructuración de esta importante jurisdicción disciplinaria. Solo fue en 2011 cuando al fin, conforme a la Ley del Código de Ética del Juez Venezolano de 2010 se reguló la jurisdicción disciplinaria.²³⁸

²³⁸ Ley del Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana, en *G.O.* núm. 39.494 del 24-8-2010. El Código derogó expresamente el Reglamento que regía el funcionamiento de la Comisión de Funcionamiento y la reorganización del Poder Judicial. Los jueces del Tribunal Disciplinario Judicial y de la Corte Disciplinaria Judicial fueron nombrados por actos legislativos publicados en *G.O.* núm. 39693 del 10-06-2011. Véase el “Acta de Constitución del Tribunal Disciplinario Judicial”, de 28-06-2011, en *G. O.* núm. 39.704, del 29-06-2011.

Por otra parte, siguiendo la orientación del artículo 206 de la Constitución de 1961, el artículo 259 de la Constitución de 1999 dispone que

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.

El régimen jurídico sobre esta jurisdicción y sobre el control de los actos administrativos estuvo tradicionalmente regulado transitoriamente en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, hasta que en 2010 se sancionó la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual se recogió la larga experiencia en la materia, así como todos los principios sobre la misma que habían venido construyéndose por la jurisprudencia.²³⁹ Sin embargo, en la práctica judicial, en los últimos diez años, como se analiza más adelante, esta jurisdicción ha perdido efectividad

De acuerdo con el artículo 297 de la Constitución, debe existir una jurisdicción contencioso-electoral ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley.²⁴⁰ La misma, reducida a la Sala Electoral del Tribunal Supremo, está transitoriamente regulada en la ley Orgánica del mismo.

Conforme al artículo 261, la jurisdicción penal militar es parte integrante del Poder Judicial, y sus jueces deben ser seleccionados por concurso. Su ámbito de competencia, organización y modalidades de funcionamiento se deben regir por el sistema acusatorio, de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Justicia Militar. En todo caso, la comisión de delitos comunes, las violaciones de derechos humanos y los crímenes de lesa huma-

²³⁹ G. O. núm. 39.451, del 22-06-2010. Véase Brewer-Carías, Allan R., y Hernández Mendible, Víctor, *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Caracas, Editorial Jurídica venezolana, 2011; Acuña López, María L., “Algunas notas relacionadas con los principios constitucionales que regulan el sistema de justicia venezolano y su alcance en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Estudios de derecho administrativo: Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. I, Caracas, Imprenta Nacional, 2001, pp. 521-564.

²⁴⁰ Pérez Fernández, Carlos y Torrealba Sánchez, Miguel A., “Notas sobre la jurisdicción contencioso electoral en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 12, Caracas, Editorial Sherwood, mayo-agosto de 2001, pp. 165-192.

nidad serán juzgados por los tribunales ordinarios, limitándose la competencia de los tribunales militares a delitos de naturaleza militar.

Siguiendo la orientación de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, el artículo 258 remite a la ley la organización de la justicia de paz en las comunidades, previendo, además, que los jueces de paz deben ser elegidos por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley.

Conforme al artículo 260 de la Constitución, se autoriza a las autoridades legítimas de los pueblos indígenas para aplicar en su hábitat instancias de justicia con base en sus tradiciones ancestrales y que solo afecten a sus integrantes, según sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución, a la ley y al orden público. En todo caso, la ley debe determinar la forma de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.²⁴¹

C. *Los principios de la carrera judicial*

Ahora bien, en cuanto a la carrera judicial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución, el ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces se debe hacer por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los participantes, y serán seleccionados por los jurados de los circuitos judiciales en la forma y condiciones que establezca la ley. El nombramiento y juramento de los jueces corresponde al Tribunal Supremo de Justicia. La ley debe garantizar la participación ciudadana en el procedimiento de selección y designación de los jueces. Lamentablemente, como se analiza más adelante, nada de esto se ha implementado, y en 2011 todavía no se habían realizado los concursos públicos, y en su sustitución, lo que se establecieron fueron sistemas de titulación de jueces suplentes sin concursos, en clara violación de la Constitución.

La Constitución, además, concibió al Comité de Postulaciones Judiciales (artículo 270) como un órgano asesor del Poder Judicial para la selección de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 264). Igualmente, el Comité debe asesorar a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria. Este Comité de Postulaciones Judiciales debía estar integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. Sin embargo, como se precisa más adelante, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, desde 2004, lo que reguló fue una comisión parla-

²⁴¹ León Álvarez, María E., “El sistema de justicia en la Constitución de Venezuela de 1999. Estudio crítico acerca de la jurisdicción especial indígena”, *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, núm. 4, Caracas, 2002, pp. 369-377.

mentaria ampliada, controlada por el parlamento, burlando la disposición constitucional.

Por otra parte, la Constitución dispuso que los jueces solo podían ser removidos o suspendidos de sus cargos mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley (artículo 255); es decir, los juicios disciplinarios, llevados por jueces disciplinarios, los cuales nunca se crearon hasta 2011, cuando por primera vez se llegó a constituir el Tribunal Disciplinario Judicial conforme a las normas de la Ley del Código de Ética del Juez Venezolano de 2009, reformado en 2010.

La Constitución dispuso, además, en el artículo 255, la responsabilidad personal de los jueces, por error, retardo u omisiones injustificadas, por la inobservancia sustancial de las normas procesales, por denegación, parcialidad, y por los delitos de cohecho y prevaricación en que incurran aquellos en el desempeño de sus funciones. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y la independencia en el ejercicio de sus funciones, el artículo 256 de las Constitución prescribe que los magistrados, los jueces, los fiscales del Ministerio Público y los defensores públicos, desde la fecha de su nombramiento y hasta su egreso del cargo respectivo, no pueden, salvo el ejercicio del voto, llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante, ni realizar actividades privadas lucrativas incompatibles con su función, ni por sí ni por interpuesta persona, ni ejercer ninguna otra función pública, a excepción de actividades educativas.

La Constitución, por último, prohibió a los jueces asociarse entre sí (artículo 256), lo que constituye, sin duda, una limitación constitucional al derecho de asociación (artículo 52).

D. El Tribunal Supremo de Justicia y sus atribuciones en el gobierno y administración del sistema judicial

La Constitución de 1999 creó el Tribunal Supremo de Justicia en sustitución de la Corte Suprema de Justicia, el cual funciona en Sala Plena y en salas Constitucional, Político-Administrativa, Electoral, de Casación Civil, Casación Penal y de Casación Social, cuya integración y competencia se han determinado en la ley orgánica, regulándose en la Constitución solo la competencia de la Sala Social en lo referente a la casación agraria, laboral y de menores (artículo 262).²⁴²

²⁴² La Ley Orgánica del Tribunal Supremo se dictó inicialmente en 2004. Véase en *G.O.* núm. 37.942, del 20 de mayo de 2004. Véase Brewer-Carías, Allan R., *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. El Tribunal Supremo de Justicia y los procesos y procedimientos constitucionales y contenciosos administrativos*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005. La ley se reformó en 2010, *GO*, núm. 39.522, del 1 de octubre de 2010. Véase Brewer-Carías, Allan R., y Her-

El artículo 263 de la Constitución establece con todo detalle los requisitos para ser magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, remitiendo el artículo 264 de la Constitución a la ley para la determinación del procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Supremo. Sin embargo, la Constitución precisa directamente que, en todo caso, podrán postularse candidatos ante el Comité de Postulaciones Judiciales, que debe estar integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad (artículo 270), por iniciativa propia o por organizaciones vinculadas con la actividad jurídica. El Comité, oída la opinión de la comunidad, debe efectuar una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual debe hacer una segunda preselección, que debe ser presentada a la Asamblea Nacional, la cual, en definitiva, es la que debe efectuar la selección.²⁴³ Los ciudadanos pueden ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de los postulados ante el Comité de Postulaciones Judiciales o ante la Asamblea Nacional.

Lamentablemente, como se dijo y se analiza más adelante, este Comité, supuestamente integrado por representantes de los diversos sectores de la sociedad, se convirtió desde 2000, y luego, en virtud de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004, en una comisión parlamentaria ampliada, controlada por el Parlamento, con lo que nada de lo que se quiso cambiar se logró, situación que continuó en la reforma de la Ley de 2010.²⁴⁴

El artículo 264 dispuso que los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia deben ser elegidos por un único periodo de doce años. En consecuencia, se excluye en reelección de los magistrados. De acuerdo con el artículo 265, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia pueden ser removidos por la Asamblea Nacional mediante una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes, previa audiencia concedida al interesado, en caso de faltas graves ya calificadas por el Poder Ciudadano, conforme se establece en la Ley Orgánica. Con esta disposición, la autonomía e independencia de los magistrados, puede decirse que desapareció, con-

nández Mendible, Víctor, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia 2010*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2010. Véase además, en general, Louza, Laura, “El Tribunal Supremo de Justicia en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, *Revista del Tribunal Supremo de Justicia*, núm. 4, Caracas, 2002, pp. 379-437.

²⁴³ Véase nuestro voto salvado en esta materia en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *op. cit.* pp. 201 y ss. y 290. En el 2000, la designación de los magistrados del Tribunal Supremo se hizo desconociendo las normas constitucionales.

²⁴⁴ Brewer-Carías, Allan R., “El rol del Tribunal Supremo de Justicia en Venezuela, en el marco de la ausencia de separación de poderes, producto del régimen autoritario”, *Segundo Congreso Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Bogotá 16 de marzo de 2011*, Bogotá, Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Católica de Colombia, 2011, pp. 85-111.

formando una vía de injerencia no conveniente ni aceptable de la instancia política del poder en relación con la administración de justicia.

El Tribunal Supremo de Justicia ejerce, en exclusiva, a través de la Sala Constitucional, la jurisdicción constitucional (artículo 334); es la máxima autoridad judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 259) y en la jurisdicción contencioso electoral; resuelve los conflictos entre autoridades judiciales; conoce en exclusiva de los recursos de casación y de interpretación y tiene a su cargo declarar si hay o no méritos para el enjuiciamiento de altos funcionarios (artículo 266).

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue el atribuir al Tribunal Supremo de Justicia el “Gobierno y la Administración del Poder Judicial”, eliminando al Consejo de la Judicatura, que como órgano con autonomía funcional ejercía estas funciones conforme a la previsión del artículo 217 de la Constitución de 1961.²⁴⁵

De acuerdo con el artículo 267, entonces, corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las defensorías públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial, conforme a los principios establecidos en el artículo 254. Para el ejercicio de estas atribuciones, el Tribunal Supremo, en pleno, debe crear una dirección ejecutiva de la Magistratura, con sus oficinas regionales.

E. El Tribunal Supremo de Justicia y el problema de la autonomía e independencia del Poder Judicial

En las páginas anteriores hemos hecho referencias al problema de la independencia y autonomía judicial durante la vigencia de la Constitución de 1999, por la falta de implementación de sus disposiciones, lo que ahora debemos recapitular.

El proceso comenzó, en efecto, con la intervención por parte de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, de todos los poderes entonces constituidos y que habían sido electos unos meses antes,²⁴⁶ y en particu-

²⁴⁵ La vieja Ley del Consejo de la Judicatura estuvo vigente hasta 2009, cuando se derogó por la Ley del Código de Ética del Juez Venezolano.

²⁴⁶ Decreto mediante el cual se declara la reorganización de todos los órganos del poder público”, 12 de agosto de 1999, en *G. O.* núm. 36.764 del 13-08-99; Decreto mediante el cual se regulan las funciones del Poder Legislativo, del 25 de agosto de 1999, en *G. O.* núm. 36.772 del 25-08-99. Sobre esto último, véase en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, *cit.*, pp. 75-113; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, agosto-septiembre 1999, *cit.*,

lar, del Poder Judicial, cuya autonomía e independencia comenzó a ser sistemáticamente demolida.²⁴⁷ Y todo ello ocurrió, lamentablemente, con la anuencia de la antigua Corte Suprema, la cual avaló la creación de una Comisión de Emergencia Judicial, llegando incluso a nombrar a uno de sus magistrados como miembro de la misma Comisión.²⁴⁸ Esa Comisión, aun cuando posteriormente denominada de Funcionamiento y Reorganización del Poder Judicial, duró hasta 2009, cuando se dictó la Ley del Código de Ética del Juez Venezolano, antes mencionado.

Los actos de la Asamblea Constituyente fueron impugnados ante la entonces ya completamente sometida Corte Suprema, la cual, en otra altamente criticada decisión dictada el 14 de octubre de 1999,²⁴⁹ avaló la constitucionalidad de los mismos, reconociendo supuestos poderes supraconstitucionales de la Asamblea. Era, sin duda, la única forma que tenía la Corte Suprema para justificar la inconstitucional intervención de los poderes públicos, por lo cual habría de pagar un muy alto precio, como fue el de su propia existencia. Con esas decisiones, en realidad la Corte Suprema había firmado su propia sentencia de muerte, desapareciendo del panorama institucional dos meses después, como la primera de las víctimas del gobierno autoritario al cual había ayudado a apoderarse del poder.

Esto sucedió el 22 de diciembre del mismo año 1999, cuando la Asamblea Constituyente, una semana después de aprobada de Constitución por voto popular (15 de diciembre de 1999), como señalamos anteriormente, dictó un acto “constituyente”, con lo cual violó, a la vez, la antigua (que estaba aun vigente) Constitución de 1961, y la sancionada (aun no publi-

sesión del 25-08-99, núm. 13, pp. 12 y 13, 27-30 y sesión del 30-08-99, núm. 16, pp. 16-19. Con posterioridad, sin embargo, y con la intermediación de la Iglesia católica, el 9-9-99, la directiva de la Asamblea llegó a un acuerdo con la directiva del Congreso, con lo cual, de hecho, se dejó sin efecto el contenido del decreto, siguiendo el Congreso funcionando conforme al régimen de la Constitución de 1961. Véase el texto del Acuerdo en *El Nacional*, Caracas 10-9-99, p. D-4.

²⁴⁷ El 19 de agosto de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente resolvió declarar “al Poder Judicial en emergencia”, *G. O.* núm. 36.772 del 25-08-99 reimpresso en *G. O.* núm. 36.782 del 08-09-99. Véase en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente, cit.*, pp. 57-73; y en *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, agosto-septiembre de 1999, *cit.*, sesión del 18-08-99, núm. 10, pp. 17-22. Véase el texto del decreto en *G. O.* núm. 36.782 del 08-09-99.

²⁴⁸ Acuerdo de la Suprema de Justicia del 23 de agosto de 1999. Véanse nuestros comentarios sobre el Acuerdo en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente, cit.*, pp. 141 y ss. Véanse además, los comentarios de Hernández Camargo, Lolymar, *La teoría del Poder Constituyente, cit.*, pp. 75 y ss.

²⁴⁹ Sentencia en el caso Impugnación del Decreto de Regulación de las Funciones del Poder Legislativo, *Revista de Derecho Público*, núm. 77-80, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1999, pp. 111 y ss.

cada) Constitución de 1999,²⁵⁰ eliminó a la misma Corte Suprema, y destituyó a sus magistrados junto con todos los demás altos funcionarios del Estado, incluso los que habían sido electos un año antes. Esto lo logró la Asamblea al dictar el Decreto de Transición del poder público,²⁵¹ con disposiciones no aprobadas popularmente. Mediante este Decreto se organizó el nuevo Tribunal Supremo nombrándose los magistrados sin cumplirse con las exigencias establecidas en la nueva Constitución, el cual resultó integrado completamente por personas adeptas al gobierno; transformándose la Comisión de Emergencia Judicial en una Comisión de Reorganización y Funcionamiento del Poder Judicial, destinada a remover a los jueces sin debido proceso, la cual continuó hasta 2011, con el aval del Tribunal Supremo.

Ante la impugnación de aquel Decreto de Régimen de Transición dictado por la Asamblea Constituyente al margen de la voluntad popular, nombrando a los propios magistrados del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, estos, al decidir el recurso, en lugar de inhibirse, pasaron a decidir en causa propia, considerando el Decreto impugnado como “un acto de rango y naturaleza constitucional”,²⁵² y aceptando la existencia, no de uno, sino de dos regímenes constitucionales paralelos: uno aprobado por el pueblo y contenido en la Constitución de 1999; y otro, impuesto al pueblo por la Asamblea Constituyente. Con ello, el Tribunal Supremo abrió un largo e interminable periodo de inestabilidad e inseguridad constitucional, que aún continúa once años después, socavando lo poco que queda de las ruinas del Estado de derecho.²⁵³

El Tribunal Supremo de Justicia, lamentablemente, en lugar de cumplir con su deber como contralor de la constitucionalidad, precisamente cuando comenzaba a entrar en aplicación la nueva Constitución, decidió que ese ilegítimo régimen transitorio no estaba sometido ni a la nueva ni a la vieja Constitución,²⁵⁴ era entonces una especie de régimen “paraconstitucional”,

²⁵⁰ *Gaceta constituyente (Diario de Debates)*, noviembre 1999-Enero 2000, cit., sesión del 22-12-99, núm. 51, pp. 2 y ss. Véase *G. O.* núm. 36.859 del 29-12-99; y *G. O.* núm. 36.860 de 30-12-99.

²⁵¹ *G. O.* núm. 36.859 del 29-12-99.

²⁵² Sentencia núm. 4, del 26 de enero de 2000, caso Eduardo García, *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 93 y ss.

²⁵³ Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional al servicio del autoritarismo y la ilegítima mutación de la Constitución: el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (1999-2009)”, en *IUSTEL, Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 21, Madrid, junio 2009.

²⁵⁴ Sentencia 6, del 27 de enero de 2000, *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, enero-marzo de 2000, pp. 81 y ss.

que sin embargo formaba parte del “bloque de la constitucionalidad”, a pesar de no haber sido aprobado por el pueblo.²⁵⁵

Uno de los resultados de este inconstitucional régimen de transición constitucional fue precisamente el nombramiento de los propios magistrados del Tribunal Supremo de Justicia sin cumplirse con las condiciones impuestas en la Constitución para tales nombramientos, y sin garantizarse el derecho ciudadano a participar en los mismos a través del Comité de Postulaciones Judiciales, que conforme a la Constitución debía estar integrado solo y exclusivamente por representantes de los “diversos sectores de la sociedad”. Ese Comité nunca ha sido creado, habiendo sido las normas constitucionales fraudulentamente distorsionadas al convertírselo de hecho en una simple comisión parlamentaria sujeta a la Asamblea.²⁵⁶

Esto ocurrió en 2000, cuando la nueva Asamblea Nacional, en lugar de sancionar la Ley Orgánica del Tribunal Supremo para regular dicho Comité de Postulaciones Judiciales, dictó una Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios del Poder Ciudadano y magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para su Primer Período Constitucional,²⁵⁷ sin organizar el mencionado Comité de Postulaciones Judiciales. Esa Ley Especial fue incluso impugnada por la Defensora del Pueblo por inconstitucionalidad, por violar el derecho a la participación política de los ciudadanos;²⁵⁸ acción que hasta la fecha la Sala Constitucional no ha decidido. Lo sorprendente fue, sin embargo, que mediante una medida cautelar de amparo los magistrados de la Sala Constitucional, en lugar de inhibirse de conocer del caso que los involucraba a ellos mismos, decidieron en causa propia, resolviendo que la Constitución no les era aplicable a ellos porque supuestamente ellos no iban a ser “designados”, sino “ratificados”,²⁵⁹ forjándose así una grotesca burla a la Constitución.

²⁵⁵ Sentencia del 28 de marzo de 2000, *caso Allan R. Brewer-Carías y otros*, *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, enero-marzo de 2000, p. 86.

²⁵⁶ Brewer-Carías, Allan R., “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, año 5, núm. 5, San José, Costa Rica, 2005, pp. 76-95.

²⁵⁷ G. O. núm. 37.077 del 14 de noviembre de 2000.

²⁵⁸ *El Universal*, 14 de diciembre de 2000, pp. 1 y 2.

²⁵⁹ La Sala Constitucional adoptó el punto de vista de que ellos podían ser “ratificados” por la Ley Especial sin cumplir con la Constitución porque la Constitución solo establecía la “postulación” de los magistrados y no contemplaba la “ratificación” de los que ya estaban ocupando el cargo. La Sala decidió: “Consecuencia de la necesaria aplicación del Régimen de Transición de los poderes públicos el cual —como lo ha señalado esta Sala— tiene rango constitucional, es que es solo con respecto a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que se aplicará el concepto de ratificación [concepto] que no está previsto en la Constitu-

Esta irregular situación continuó en 2004, cuando al fin la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia,²⁶⁰ aumentando de 20 a 32 el total de magistrados, pero distorsionando las condiciones constitucionales para su nombramiento y remoción, consolidando el Comité de Postulaciones Judiciales como la referida comisión parlamentaria ampliada, sujeta a la Asamblea. Esta reforma fue criticada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe Anual de 2004*, al decir que carecía “de las salvaguardas necesarias para impedir que otras ramas del poder público pudieran minar la independencia del Tribunal”.²⁶¹

Después de esa reforma, en todo caso, el proceso de postulación y designación de los magistrados del Tribunal Supremo, a pesar de ser de la exclusiva competencia del Poder Legislativo, fue completamente controlado por el presidente de la República, como lo reconoció públicamente el presidente de la Comisión parlamentaria, al punto de afirmar públicamente, además, que “En el grupo de postulados no hay nadie que vaya actuar contra nosotros”.²⁶² La última manifestación de este control ocurrió luego de

ción, como resultado de lo cual la frase en el Artículo 21 del Régimen de Transición de los poderes públicos, conforme al cual se harán ratificaciones definitivas de conformidad con la Constitución, es inaplicable, ya que, como lo ha señalado previamente esta Sala, la Constitución actual no establecía (*sic*) normas sobre ratificación de magistrados para el Tribunal Supremo de Justicia”. Véase Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Decisión del 12 de diciembre de 2000, en *Revista de Derecho Público*, núm. 84, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, p. 109. Véanse comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los poderes públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, año 5, núm. 5-2005, San José, Costa Rica, 2005, pp. 76-95.

²⁶⁰ G. O. núm. 37.942, del 20 de mayo de 2004.

²⁶¹ IACHR, *2004 Annual Report* (Follow-Up Report on Compliance by the State of Venezuela with the Recommendations made by the IACHR in its Report on the Situation of Human Rights in Venezuela [2003]), para. 174. Available at <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004eng/chap.5b.htm>

²⁶² Declaró a la prensa: “Si bien los diputados tenemos la potestad de esta escogencia, el presidente de la República fue consultado y su opinión fue tomada muy en cuenta”. Añadió: “Vamos a estar claros, nosotros no nos vamos a meter autogoles. En la lista había gente de la oposición que cumplen con todos los requisitos. La oposición hubiera podido usarlos para llegar a un acuerdo en las últimas sesiones, pero no quisieron. Así que nosotros no lo vamos a hacer por ellos. En el grupo de postulados no hay nadie que vaya actuar contra nosotros”. Véase *El Nacional*, Caracas, 13 de diciembre de 2004. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sugirió en su Informe a la Asamblea General de la OEA para 2004 que “estas normas de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia habrían facilitado que el Poder Ejecutivo manipulara el proceso de elección de magistrados llevado a cabo durante 2004”. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Venezuela 2004*, párrafo 180.

una ilegítima ley Orgánica del Tribunal Supremo mediante una “reimpresión” por supuesto error material,²⁶³ con la elección de los magistrados del Tribunal Supremo a finales de 2010.²⁶⁴

Ha sido esa configuración del Tribunal Supremo, altamente politizada y sujeta a los deseos del presidente, lo que ha permitido la completa eliminación de la autonomía del Poder Judicial, y por ende, la separación de poderes, permitiendo al gobierno ejercer un control absoluto sobre el Tribunal, y en particular sobre su Sala Constitucional. Ello ha llegado al punto, por ejemplo, de que en algún caso en el cual el Tribunal dictó una absurda sentencia “reformando” la Ley de Impuesto sobre la Renta,²⁶⁵ el presidente la criticó, pero no por su absurdo contenido, sino porque se hubiera dictado sin consultar previamente al “líder de la Revolución”, advirtiendo a los tri-

²⁶³ Véanse los comentarios de Hernández Mendible, Víctor, “Sobre la nueva reimpresión por ‘supuestos errores materiales’ de la LOTSJ en la *G. O.* núm. 39.522, del 1 de octubre de 2010”, y Silva Aranguren, Antonio, “Tras el rastro del engaño, en la web de la Asamblea Nacional”, publicados en el *Addendum* al libro de Brewer-Carías, Allan R., y Hernández Mendible, Víctor, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2010.

²⁶⁴ Con motivo de la designación de magistrados a finales de 2010, igualmente con personas todas afectas al gobierno, Hildegard Rondón de Sansó expresó: “El mayor de los riesgos que plantea para el Estado la desacertada actuación de la Asamblea Nacional en la reciente designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, no está solo en la carencia, en la mayoría de los designados de los requisitos constitucionales, sino el haber llevado a la cúspide del Poder Judicial la decisiva influencia de un sector del Poder Legislativo, ya que para diferentes Salas, fueron elegidos cinco parlamentarios [...] la configuración del Comité de Postulaciones Judiciales, al cual la Constitución creó como un organismo neutro, representante de los diferentes sectores de la sociedad (artículo 271), pero la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, lo convirtió en forma inconstitucional, en un apéndice del Poder Legislativo. La consecuencia de este grave error era inevitable: los electores eligieron a sus propios colegas, considerando que hacerlo era lo más natural de este mundo y, ejemplo de ello fueron los bochornosos aplausos con que se festejara cada nombramiento”. En “*Obiter Dicta*. En torno a una elección”, *La Voce d’Italia*, 14-12-2010.

²⁶⁵ Sentencia de la Sala Constitucional, Decisión 301, del 27 de febrero de 2007 (caso *Adriana Vigilanza y Carlos A. Vecchio*) (exp. núm.01-2862) en *G. O.* núm.38.635, del 1 de marzo de 2007. Véanse comentarios en Brewer-Carías, Allan R., “El juez constitucional en Venezuela como legislador positivo de oficio en materia tributaria”, *Revista de Derecho Público*, núm. 109, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 193-212, www.allanbrewercarias.com (Biblioteca Virtual, II.4. Artículos y Estudios núm.508, 2007) pp. 1-36; y Brewer-Carías, Allan R., “De cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela, no solo legisla de oficio, sino subrepticamente modifica las reformas legales que sanciona, a espaldas de las partes en el proceso: el caso de la aclaratoria de la sentencia de Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 2007”, *Revista de Derecho Público* núm. 114, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, pp. 267-276, disponible en <http://www.brewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.575.pdf>.

bunales que eso de decidir sin que se le consultaran los asuntos podía considerarse “traición al pueblo” o a “la Revolución”.²⁶⁶

Y ha sido mediante el control ejercido sobre del Tribunal Supremo, que en Venezuela es el órgano encargado del gobierno y administración del sistema judicial, como el gobierno ha ejercido un control político sobre la universalidad de las instituciones judiciales, con la cooperación de la hasta 2011 sobreviviente Comisión de Reorganización del Poder Judicial, legitimada por el propio Tribunal Supremo. Con ello, se hicieron completamente inaplicables las magníficas previsiones constitucionales que buscaban garantizar la independencia y autonomía de los jueces.²⁶⁷

De acuerdo con el texto constitucional, en efecto, los jueces solo pueden ser quienes entren en la carrera judicial mediante concurso público con participación ciudadana. Estos, sin embargo, nunca se han implementado, estando el Poder Judicial compuesto casi exclusivamente por jueces temporales y provisorios, sin estabilidad alguna. Desde 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁶⁸ ha advertido sobre esta situación

²⁶⁶ “Muchas veces llegan, viene el Gobierno Nacional Revolucionario y quiere tomar una decisión contra algo por ejemplo que tiene que ver o que tiene que pasar por decisiones judiciales y ellos empiezan a moverse en contrario a la sombra, y muchas veces logran neutralizar decisiones de la Revolución a través de un juez, o de un tribunal, o hasta en el mismísimo Tribunal Supremo de Justicia, a espaldas del líder de la Revolución, actuando por dentro contra la Revolución. Eso es, repito, traición al pueblo, traición a la Revolución”. Discurso en el Primer Encuentro con Propulsores del Partido Socialista Unido de Venezuela desde el teatro Teresa Carreño, 24 de marzo de 2007, disponible en http://www.minci.gob.ve/alocuciones/4/13788/primer_encuentro_con.html, p. 45.

²⁶⁷ Brewer-Carías, Allan R., “La progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela (1999-2004)”, *XXX Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Estado de Derecho, Administración de Justicia y Derechos Humanos*, Barquisimeto, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, 2005, pp. 33-174; Brewer-Carías, Allan R., “El constitucionalismo y la emergencia en Venezuela: entre la emergencia formal y la emergencia rmal del Poder Judicial”, en Brewer-Carías, Allan R., *Estudios sobre el estado constitucional (2005-2006)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 245-269; y Brewer-Carías, Allan R., “La justicia sometida al poder. La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)”, *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Madrid, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, 2007, pp. 25-57, disponible en www.allanbrewercarias.com (Biblioteca Virtual, II.4. Artículos y Estudios núm. 550, 2007), pp. 1-37. Véase también Brewer-Carías, Allan R., *Historia constitucional de Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, 2008, pp. 402-454.

²⁶⁸ Un juez provisorio es un juez designado mediante un concurso público. Un juez temporal es un juez designado para cumplir una tarea específica o por un periodo específico de tiempo. En 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó que había sido “informada que solo 250 jueces han sido designados por concurso de oposición de conformidad a la normativa constitucional. De un total de 1772 cargos de jueces en Venezuela, el Tribunal Supremo de Justicia reporta que solo 183 son titulares, 1331 son provisorios y

irregular, de manera que todavía en su *Informe Anual de 2008* la califica como un “problema endémico”, que expone a los jueces a su destitución discrecional, llamando la atención sobre el “permanente estado de emergencia al cual están sometidos los jueces”.²⁶⁹

Pero si se lee el texto de la Constitución, lo que resulta es que al contrario, los jueces solo podrían ser removidos a través de procedimientos disciplinarios conducidos por jueces disciplinarios que deben formar una jurisdicción disciplinaria judicial. Sin embargo, de nuevo, esta última solo se ha creado en 2011, habiendo asumido la función disciplinaria la antes mencionada Comisión ad hoc,²⁷⁰ la cual, además de remover a los jueces en forma discrecional sin garantía alguna del debido proceso,²⁷¹ como lo destacó la misma Comisión Interamericana en su *Informe de 2009*, lo peor es que ella misma no gozaba de independencia, pues sus integrantes son de la libre remoción discrecional de la Sala Constitucional.²⁷²

Esa Comisión de Reorganización, por tanto, literalmente “depuró” la judicatura de jueces que no estaban en línea con el régimen autoritario, como lo reconoció la propia Sala Constitucional,²⁷³ removiendo discrecionalmente a los jueces que puedan haber dictado decisiones que no

258 son temporales”. *Reporte sobre la Situación de Derechos Humanos en Venezuela*; OAS/Ser.L/V/II.118. doc.4rev.2; 29 de diciembre de 2003, par. 174, disponible en <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003eng/toc.htm>. La Comisión también agregó que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son ‘provisionales’”. *Ibidem*, parágrafo 161.

²⁶⁹ *Annual Report 2008* (OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009), para. 39.

²⁷⁰ La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia resolvió que la remoción de jueces temporales es una facultad discrecional de la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, la cual adopta sus decisiones sin seguir procedimiento administrativo alguno. Véase Decisión núm. 00463-2007, del 20 de marzo de 2007; Decisión núm. 00673-2008, del 24 de abril de 2008 (citada en la Decisión núm. 1.939, del 18 de diciembre de 2008, p. 42). La Sala Constitucional ha establecido la misma posición en la Decisión núm. 2414, del 20 de diciembre de 2007 y Decisión núm. 280, del 23 de febrero de 2007.

²⁷¹ Tribunal Supremo de Justicia, Decisión núm. 1.939, del 18 de diciembre de 2008 (caso *Gustavo Álvarez Arias et al.*)

²⁷² *Annual Report 2009*, par. 481, en <http://www.cidh.org/annualrep/2009eng/Chap.IV.f.english.htm>.

²⁷³ Decisión núm. 1.939, del 18-12-2008 (caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en la cual la Sala Constitucional decidió la no ejecutabilidad de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 05-08-2008 (caso *Apitz Barbera y otros* [“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”] vs. *Venezuela* [Corte IDH], caso *Apitz Barbera y otros* [“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”] vs. *Venezuela*, sentencia del 5 de agosto de 2008, serie C, núm. 182).

han complacido al Ejecutivo. Esto llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a decir, en el mismo *Informe Anual* de 2009, que “en Venezuela los jueces y fiscales no gozan de la garantía de permanencia en su cargo necesaria para asegurar su independencia en relación con los cambios de políticas gubernamentales”.²⁷⁴

Uno de los casos emblemáticos que muestra esta insólita situación tuvo lugar en 2003, cuando la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó una medida cautelar para suspender la ejecución de un programa de contratación pública de médicos extranjeros sin licencia, para programas sociales de atención médica; la medida se dictó a solicitud del Colegio de Médicos de Caracas, que alegaba discriminación contra los médicos licenciados.²⁷⁵ La respuesta del gobierno contra una simple medida cautelar de suspensión de efectos, además de anunciar públicamente que no sería acatada,²⁷⁶ fue el allanamiento policial de la sede del tribunal; la destitución de todos sus magistrados y la clausura del mismo por casi un año, y el insulto público proferido por el presidente de la República contra los magistrados destituidos.²⁷⁷ El caso fue llevado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual dictó sentencia en 2008 y condenó al Estado venezolano por la violación de las garantías judiciales de los magistrados,²⁷⁸ pero la respuesta de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo a solicitud del gobierno, fue simplemente declarar que las decisiones de la Corte Interamericana son inejecutables en Venezuela.²⁷⁹ Tan simple como eso, mostrando la total subordinación de las instituciones judiciales respecto de las políticas, deseos y dictados del presidente de la República.

²⁷⁴ *Informe Anual de 2009*, parágrafo 480, en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Chap.IV.feng.htm>

²⁷⁵ Nikken, Claudia, “El caso ‘Barrio Adentro’: la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia o el avocamiento como medio de amparo de derechos e intereses colectivos y difusos”, *Revista de Derecho Público*, núm. 93-96, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003, pp. 5 y ss.

²⁷⁶ “Váyanse con su decisión no sé para donde, la cumplirán ustedes en su casa si quieren...”. Exposición en el programa radial *Aló presidente*, núm. 161, 24-08-2004.

²⁷⁷ Exposición pública el 20-09-2004. Véase la información en *El Nacional*, Caracas, 05-11-2004, p. A2, donde el presidente destituido de la Corte Primera señaló que “La justicia venezolana vive un momento tenebroso, pues el tribunal que constituye un último resquicio de esperanza ha sido clausurado”.

²⁷⁸ Sentencia de la Corte Interamericana del 5 de agosto de 2008, caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, en www.corteidh.or.cr. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, serie C, núm. 182.

²⁷⁹ Sentencia de la Sala Constitucional, núm. 1.939, del 18 de diciembre de 2008 (caso *Abogados Gustavo Álvarez Arias y otros*), en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1939-181208-2008-08-1572.html>

Además, en diciembre de 2009 tuvo lugar otro asombroso caso, que fue la detención policial arbitraria de una jueza penal (María Lourdes Afiuni Mora) por habersele ocurrido ordenar, conforme a sus atribuciones y siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias, la excarcelación de un individuo investigado por delitos financieros a los efectos de que fuera enjuiciado en libertad como lo garantiza la Constitución. El mismo día de la decisión, el presidente de la República pidió públicamente la detención de la jueza, exigiendo que se le aplicara la pena máxima de treinta años establecida en Venezuela para crímenes horribles y graves. La jueza fue efectivamente detenida por la policía ese mismo día, y todavía permanece en detención, sin que se haya iniciado juicio alguno contra ella. El mismo Grupo de Expertos de Naciones Unidas consideró estos hechos como “un golpe del presidente Hugo Chávez contra la independencia de los jueces y abogados” y solicitó la “inmediata liberación de la juez”, concluyendo que “las represalias ejercidas sobre jueces y abogados por el ejercicio de sus funciones garantizadas constitucionalmente creando un clima de temor, solo sirve para minar el Estado de derecho y obstruir la justicia”.²⁸⁰

El hecho es que en Venezuela ningún juez puede adoptar una decisión que pueda afectar las políticas gubernamentales, los intereses del Estado o la voluntad de los funcionarios públicos, por lo que, por ejemplo, la jurisdicción contencioso administrativa ha dejado de tener efectividad e importancia.²⁸¹ Por ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, después de describir con preocupación en su *Informe Anual de 2009* que en muchos casos “los jueces son removidos inmediatamente después de adoptar decisiones judiciales en casos con impactos políticos importantes”, concluyó señalando que “la falta de independencia judicial y de autonomía en relación con el poder político es, en opinión de la Comisión el punto más débil de la democracia venezolana”.²⁸²

²⁸⁰ Véase en http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/%28http:NewsByYear_en%29/93687E8429BD53A1C125768E00529DB6?OpenDocument&cntxt=B35C3&cookieLang=fr. En octubre 14, 2010, el mismo Grupo de Trabajo de la ONU solicitó formalmente al gobierno venezolano que la jueza fuera “sometida a un juicio apegado al debido proceso y bajo el derecho de la libertad provisional”. Véase *El Universal*, 14-10-2010, en http://www.eluniversal.com/2010/10/14/pol_ava_instancia-de-la-onu_14A4608051.shtml

²⁸¹ Canova González, Antonio, *La realidad del contencioso administrativo venezolano (un llamado de atención frente a las desoladoras estadísticas de la Sala Político Administrativa en 2007 y primer semestre de 2008)*, cit., p. 14.

²⁸² ICHR, *Annual Report 2009*, para. 483. Available at <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Chap.IV.f.english.htm>.

6. *El Poder Ciudadano*

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue declarar que como forma parte de la distribución del poder público nacional, además del Poder Legislativo Nacional, del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Judicial, tanto al Poder Ciudadano como al Poder Electoral (artículo 136).

En cuanto al Poder Ciudadano, este lo ejercen dos órganos de rango constitucional con tradición en el país, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (Fiscalía General de la República) y un órgano nuevo creado por la Constitución de 1999, el Defensor del Pueblo, en la orientación general de los organismos similares creados en toda América Latina.²⁸³ Así, conforme al artículo 273 de la Constitución, los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República²⁸⁴ y sus titulares, designados por periodos de siete años, reunidos, forman el Consejo Moral Republicado (artículo 274). La organización y funcionamiento de los órganos del Poder Ciudadano se ha establecido en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano de 2001.²⁸⁵

Estos órganos tienen a su cargo, como atribución común, de conformidad con la Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la

²⁸³ Baumeister Toledo, Alberto, “Algunos aspectos de derecho comparado de especial consideración sobre la figura del defensor del pueblo en la Constitución de 1999”, en Jesús Casal, María et al. (coord.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Universidad Católica Andrés Bello, 2008, pp. 53-64; Gustavo, Briceño Vivas, “La protección de los derechos humanos y su inserción en la Constitución de 1999”, Duque Corredor, Román y Casal, Jesús María (coords), *Estudios de derecho público*, t. II, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2004, pp. 51-86.

²⁸⁴ Orihuela Gonzatti, Roxana, “El nuevo Poder Ciudadano”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 933-980; Correa de Baumeister, María A., “El Poder Ciudadano y el Poder Electoral en la Constitución de 1999”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 982-995; Morantes Mago, José L., “El Poder Ciudadano y sus órganos en la Constitución de 1999”, *Revista de Control Fiscal*, núm. 142, Caracas, Contraloría General de la República, enero-abril de 2000, pp. 15-51; Poleo de Ortega, Celia, “El Poder Ciudadano en la Constitución venezolana de 1999”, *Revista de Control Fiscal*, núm. 143, Caracas, Contraloría General de la República, mayo-agosto de 2000, pp. 15-46.

²⁸⁵ G.O. núm. 37.310, del 25-10-2001. Véase Brewer-Carías, Allan R. et al., *Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Ley Orgánica del Poder Ciudadano, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005.

buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo (artículo 274).

En todo caso, el Poder Ciudadano es independiente, y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa, a cuyo efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le debe asignar una partida anual variable. Sin embargo, dichos funcionarios pueden ser removidos por la Asamblea nacional, con lo que queda lesionada su autonomía e independencia.

Los representantes del Consejo Moral Republicano deben formular a las autoridades y funcionarios de la administración pública, las advertencias sobre las faltas en el cumplimiento de sus obligaciones legales. De no acatarse estas advertencias, el Consejo Moral Republicano puede imponer las sanciones establecidas en la ley. En caso de contumacia, el presidente del Consejo Moral Republicano debe presentar un informe al órgano o dependencia al cual esté adscrito el funcionario público, para que esa instancia tome los correctivos de acuerdo con el caso, sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar en conformidad con la ley (artículo 275).

Además, conforme al artículo 278, el Consejo Moral Republicano debe promover todas aquellas actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento y estudio de la Constitución, al amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, a los valores trascendentales de la República y a la observancia y respeto de los derechos humanos.

A los efectos del nombramiento de los titulares de los órganos del Poder Ciudadano por la Asamblea Nacional, el Consejo Moral Republicano debe convocar un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, que debe estar integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad, lo que no ha ocurrido así.²⁸⁶

Dicho Comité debe adelantar un proceso público, de cuyo resultado se debe obtener una terna por cada órgano del Poder Ciudadano, que debe ser sometida a la consideración de la Asamblea Nacional que, mediante el voto favorable de las 2/3 partes de sus integrantes, escogerá en un lapso no mayor de treinta días continuos, al titular del órgano del Poder Ciudadano que esté en consideración.

²⁸⁶ Brewer-Carías, Allan R., “Sobre el nombramiento irregular por la Asamblea Nacional de los titulares de los órganos del poder ciudadano en 2007”, *Revista de Derecho Público*, núm. 113, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, pp. 85-88.

Si concluido este lapso no hay acuerdo en la Asamblea Nacional, el Poder Electoral debe someter la terna a consulta popular.

El artículo 279 dispone, sin embargo, que en caso de no haber sido convocado el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional debe proceder, dentro del plazo que determine la ley, a la designación del titular del órgano del Poder Ciudadano correspondiente.

En cuanto a la Contraloría General de la República (artículo 287),²⁸⁷ y el Ministerio Público (artículo 284),²⁸⁸ como órganos ahora integrantes del Poder Ciudadano, el régimen constitucional de estos sigue las mismas orientaciones que las que estaban en la Constitución de 1961. La novedad constitucional en esta materia fue la creación de la Defensoría del Pueblo, a cargo del Defensor del Pueblo, a quien compete la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos de los ciudadanos (artículo 280); y cuya actividad se rige por los principios de gratuidad, accesibilidad, celeridad, informalidad e impulso de oficio (artículo 283).²⁸⁹ La competencia del Defensor del Pueblo en materia de defensa de los derechos humanos ha sido considerada por la Sala Constitucional como exclusiva de Poder Nacional y de la Defensoría del Pueblo, razón por la cual en diversas ocasiones anuló normas de Constituciones de los estados creando órganos similares, leyes de los estados.²⁹⁰

7. *El Poder Electoral*

Otra innovación de la Constitución de 1999 fue que elevó al rango constitucional al órgano de control electoral, el cual, conforme a la Cons-

²⁸⁷ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *G.O.* núm. 37.347 del 17 de diciembre de 2001. Véase Hernández G., José Ignacio, “La Contraloría General de la República”, *Revista de Derecho Público*, núm. 83, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, julio-septiembre de 2000, pp. 21-38

²⁸⁸ Ley Orgánica del Ministerio Público, en *G.O.* núm. 38.647, del 19-03-2007.

²⁸⁹ Briceño Vivas, Gustavo, “El Defensor del Pueblo en la nueva Constitución. Análisis y crítica”, *Revista de Derecho Público*, núm. 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, abril-junio de 2000, pp. 57-69; Casal H., Jesús M., “La Defensoría del Pueblo en Venezuela”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 3, Caracas, Editorial Sherwood, julio-diciembre de 2000, pp. 345-358.

²⁹⁰ Sentencia 1182, del 11 de octubre de 2000, que anuló las normas de la Constitución del Estado Mérida que había creado la figura del Defensor de los Derechos, *Revista de Derecho Público*, núm. 84 (octubre-diciembre), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, pp. 177 y ss.; y en la sentencia núm. 1395, del 7 de agosto de 2001 anuló las normas de la Constitución del estado Aragua que había creado la figura del Defensor del Pueblo de Aragua, *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 192 y ss.

titución de 1961 (artículo 113), solo tenía rango legal. Así, el artículo 292 dispone que el Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector 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, con la organización y el funcionamiento que se ha establecido en la Ley Orgánica del Poder Electoral.²⁹¹

Entre las funciones del Poder Electoral (artículo 293), además de la organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos (ord. 5), está la de organizar las elecciones de sindicatos, gremios profesionales y organizaciones con fines políticos en los términos que señale la ley. Así mismo, puede organizar procesos electorales de otras organizaciones de la sociedad civil a solicitud de estas, o por orden de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (ord. 6). Esto se configura como una injerencia intolerable del Estado en las organizaciones intermedias de la sociedad.

El artículo 296 exige que el Consejo Nacional Electoral debe estar integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos serán postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por el Poder Ciudadano.

Los tres integrantes postulados por la sociedad civil deben tener seis suplentes en secuencia ordinal, y cada designado por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes, respectivamente.

El artículo 295 crea un Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrantes del Consejo Nacional Electoral, el cual debe estar integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. Lamentablemente, sin embargo, también en este caso la Ley Orgánica del Poder Electoral lo que ha organizado en lugar del Comité, es una comisión parlamentaria ampliada, sujeta al parlamento. En todo caso, los integrantes del Consejo Nacional Electoral son designados por la Asamblea Nacional con el voto de las 2/3 partes de sus integrantes. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su presidente, de conformidad con la ley.

²⁹¹ G.O. núm. 37.573 del 19 de noviembre de 2002. Véase Correa de Baumeister, María A., “El Poder Ciudadano y el Poder Electoral en la Constitución de 1999”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 982-995; Méndez García, Rafael, “Estudio del Poder Electoral (controles)”, *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de Noviembre de 2001)*, vol. II, pp. 355-383.

Los integrantes del Consejo Nacional Electoral duran siete años en sus funciones y deben ser elegidos por separado: los tres postulados o postuladas por la sociedad civil al inicio de cada periodo de la Asamblea Nacional, y los otros dos a la mitad del mismo (artículo 296).

En este caso también, los integrantes del Consejo Nacional Electoral pueden ser removidos por la Asamblea Nacional, previo pronunciamiento del Tribunal Supremo de Justicia (artículo 296), lo que en sí mismo es la negación de la autonomía e independencia de sus titulares.

Ahora bien, durante la década de vigencia de la Constitución, el Poder Electoral ha sido progresivamente controlado por el Poder Ejecutivo, lo que comenzó a ocurrir con una decisión de la Sala Electoral del Tribunal Supremo del 22 de enero de 2003,²⁹² con ocasión de la presentación ante el Consejo Nacional Electoral de más de tres millones de firmas que respaldaban la solicitud de convocatoria a un referendo consultivo sobre la renuncia del presidente de la República, mediante la cual no solo ordenó por vía cautelar al Consejo Nacional Electoral abstenerse de convocar referendo alguno, sino que le ordenó no sesionar con la participación de un miembro (Leonardo Pizani) que la Asamblea Nacional había designado en 2000. Con ello, simplemente se paralizó el funcionamiento del máximo órgano electoral, habiendo quedado en suspenso el derecho a la participación política. Un año y dos meses después, el 19 de marzo de 2003,²⁹³ la misma Sala Electoral desincorporó de su cargo al señor Pizani, con lo que se paralizó el efectivo funcionamiento del órgano, por falta del quórum requerido para determinadas decisiones. La Ley Orgánica del Poder Electoral se había sancionado en noviembre de 2002,²⁹⁴ pero aun constituido el inconstitucional Comité de Postulaciones que se reguló, sin embargo, la Asamblea Nacional no pudo lograr acuerdos para la designación de los integrantes del Consejo Nacional Electoral. Frente a la inacción se ejercieron ante la Sala

²⁹² Sentencia núm. 3, del 22 de enero de 2003 (caso *Darío Vivas y otros*). Véase la referencia en Brewer-Carías, Allan R., “El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela: 2000-2004”, *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, t. V, San José, Instituto Costarricense de Derecho Constitucional, Editorial Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 167-312; y en *La Sala Constitucional Versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2004, pp. 33 y ss.

²⁹³ Sentencia 32 del 19 de marzo de 2003 (caso *Darío Vivas y otros*). Véase la referencia en Brewer-Carías, Allan R., en “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, *Revista Jurídica del Perú*, Lima, año LIV, núm. 55, marzo-abril de 2004, pp. 353-396.

²⁹⁴ Véase Ley Orgánica del Poder Electoral en *G.O.* núm. 37.573, del 19-11-2002.

Constitucional diversos recursos contra la omisión de la Asamblea Nacional en designar a los rectores del Consejo Nacional Electoral, lo que motivó la emisión de la sentencia del 4 de agosto de 2003 (caso *Hermann Escarrá Malavé y otros*)²⁹⁵ mediante la cual instó a la Asamblea a hacer las designaciones de los rectores del Consejo Nacional Electoral, con una serie de lineamientos. La persistente omisión de la Asamblea Nacional originó la otra sentencia de la misma Sala Constitucional del 25 de agosto de 2003,²⁹⁶ no solo designar a los rectores del Consejo Nacional Electoral, sino que eligió su directiva y nombró otros funcionarios titulares de órganos subordinados del cuerpo. El Tribunal Supremo de Justicia, en esta forma, en una sentencia que excede la que podría dictar para suplir las omisiones del legislador, en definitiva, pretendió llenar el vacío institucional que ella misma había creado, al impedir el funcionamiento del órgano electoral; y luego usurpó las funciones de la Asamblea, al designar un Consejo Nacional Electoral totalmente controlado por el Poder Ejecutivo.²⁹⁷

II. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO ESTADAL

La distribución territorial del poder público en el marco de la federación implica la estructuración, en forma descentralizada, de las entidades políticas, las cuales por esencia gozan de autonomía. Por ello, el artículo 159 de la Constitución establece que los estados, que son un total de 23, son entidades “autónomas e iguales en lo político”, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

Esta autonomía, por supuesto, es política (elección de sus autoridades), organizativa (se dictan su Constitución), administrativa (inversión de sus in-

²⁹⁵ Sentencia núm. 2073, del 4 de agosto de 2003 (caso *Hermán Escarrá Malavé y otros*), en *Revista de Derecho Público*, núm. 93-96, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003, pp. 520 ss.; y sentencia núm. 2341, del 25 de agosto de 2003 (caso *Hermann Escarrá y otros*), *ibidem*, pp. 525 y ss. Véase las referencias en Brewer-Carías, Allan R., “El secuestro del poder electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, *Studi Vrbinati, Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, año LXXI-2003/04, nuova serie A-N. 55,3, Università degli studi di Urbino, pp. 379-436; y en *La Sala Constitucional versus el Estado Democrático de Derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, *cit.*, pp. 38 y ss.

²⁹⁶ *Idem*.

²⁹⁷ *Idem*.

gresos), jurídica (no revisión de sus actos sino por los tribunales) y tributaria (creación de sus tributos); y sus límites deben ser los establecidos en la Constitución, razón por la cual la ley nacional no podría regular a los estados. Sin embargo, esta autonomía está limitada en la Constitución en forma absolutamente inconveniente, al remitir el artículo 162 a la ley nacional para establecer “el régimen de la organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, es decir, el órgano que ejerce el Poder Legislativo en los estados”. Esa materia debería ser competencia exclusiva de los estados a ser regulados en sus respectivas Constituciones (artículo 164, ord. 1).²⁹⁸

Limitaciones similares se establecen en la Constitución en cuanto al ejercicio de las competencias. Por ejemplo, en materia de tributos, en la Constitución no solo se ha dejado la materia a una legislación nacional futura, sino que en definitiva, el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria, estatal y municipal (artículo 156, ord. 13).²⁹⁹

En cuanto a las competencias,³⁰⁰ las que son de carácter concurrente solo pueden ejercerse por los estados conforme a las “leyes de base” que dicte el Poder Nacional (artículo 165); y en algunos casos, como en materia de policía, la función de policía estatal solo puede ejercerse conforme a la legislación nacional aplicable (artículo 164, ord. 6). Todo lo anterior configura una autonomía limitada, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.³⁰¹ Ello se ha agravado, incluso, respecto de las escasas competencias exclusivas que se atribuyen a los estados, como la establecida en el artículo 164 en materia de “la ejecución, conservación, administra-

²⁹⁸ Véase sobre la interpretación de los artículos 162 y 200 de la Constitución, sentencia núm. 1636, del 16-06-2003, *Revista de Derecho Público* N 93-94/95-96, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003, pp. 326 y 327.

²⁹⁹ Véase en general, sobre el tema de la distribución vertical de competencias, Linares Benzo, Gustavo J., “El sistema venezolano de repartición de competencias”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 702-713; Brewer Carías, Allan R., “Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del poder público en la Constitución de 1999”, *Estudios de derecho administrativo: Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. I, Caracas, Imprenta Nacional, 2001, pp. 107-138; Brewer-Carías, Allan R., “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana”, *Revista de Estudios de la Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, núm. 291, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril de 2003, pp. 163-200.

³⁰⁰ Rachadell, Manuel, “La distribución del poder tributario entre los diversos niveles del poder público según la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 8, Caracas, Editorial Sherwood, enero-abril de 2000, pp. 179-205.

³⁰¹ Herrera Orellana, Luis A., “Autonomía y competencias concurrentes en la federación descentralizada venezolana (con especial referencia a las leyes de base y a las leyes de desarrollo)”, *Revista de Derecho*, núm. 18, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2005, pp. 21-68.

ción y aprovechamiento de las vías terrestres estatales” y de los “puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el poder nacional (ord. 9 y 10), las cuales, después de que se rechazó la reforma constitucional de 2007, que buscaba nacionalizarlas,³⁰² mediante una ilegítima interpretación constitucional emitida a solicitud del Poder Ejecutivo, la Sala Constitucional materializó una mutación constitucional, y convirtió una competencia exclusiva en concurrente, con posibilidad de ser intervenida por el poder central.³⁰³

Por otra parte, en cuanto a la igualdad de los estados, la misma ha perdido la garantía que le daba la representación igualitaria en el Senado, al haberse previsto en la Constitución una Asamblea Legislativa unicameral.³⁰⁴

De acuerdo con el artículo 160, el gobierno y administración de cada estado corresponde a un gobernador, que es elegido por un periodo de cuatro años por mayoría de las personas que votan. El gobernador puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un periodo adicional.

Lamentablemente, no se estableció la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para asegurar la legitimidad de la representación.³⁰⁵

En cuanto al Poder Legislativo estatal, este se ejerce en cada estado por un consejo legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente deben representar a la población del estado y a los municipios (artículo 162).

El artículo 162 contiene una norma que sin duda atenta contra la autonomía de los estados, al establecer que la ley nacional debe regular el

³⁰² Brewer Carías, Allan R., *La reforma constitucional de 2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 87 y ss.

³⁰³ Sentencia de la Sala Constitucional núm. 565, caso *Procuradora General de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999*, del 15-04-2008, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>. Véase Brewer-Carías, Allan R., “La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público”, *Revista de Derecho Público*, núm. 114, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, abril-junio de 2008, pp. 247-262; “La ilegítima mutación de la Constitución y la legitimidad de la jurisdicción constitucional: la reforma de la forma federal del Estado en Venezuela mediante interpretación constitucional”, *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, Lima, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Maestría en Derecho Constitucional-PUCP, Idemsa, 2009, t. 1, pp. 29-51.

³⁰⁴ Matheus Inciarte, María M. y Romero Ríos, María Elena, “Estado federal y unicameralidad en el nuevo orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela”, *Estudios de derecho público: Libro homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, vol. I, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2001, pp. 637-676.

³⁰⁵ Véase nuestro voto salvado sobre esto en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.*, pp. 191 y 192.

régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo, cuando eso corresponde a las Constituciones que deben dictar los consejos legislativos de los estados (artículo 164). A tal efecto, en 2001 la Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los estados.³⁰⁶

En todo caso, en cuanto a su competencia, los consejos legislativos tienen las atribuciones siguientes: 1) legislar sobre las materias de la competencia estatal; 2) sancionar la Ley de Presupuesto del Estado, y 3) las demás que le atribuya la Constitución y la ley (artículo 162). En particular, por lo que se refiere a la competencia de los consejos legislativos de legislar en materia de organización municipal, la Sala Constitucional la ha sujetado a lo que dispongan las leyes nacionales.³⁰⁷

Por último, debe hacerse mención al régimen de financiamiento nacional a los estados, pues en ausencia de competencias tributarias propias de estos, el financiamiento de ellos proviene íntegramente de aportes nacionales, muchos establecidos directamente en la Constitución.³⁰⁸

En tal sentido, el ingreso más importante de los estados está constituido por lo que les corresponda por el denominado “Situado Constitucional”, que conforme al artículo 167,4 de la Constitución es una partida del presupuesto nacional equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el fisco nacional. En caso de variaciones de los ingresos del fisco nacional que impongan una modificación del presupuesto nacional, se debe efectuar un reajuste proporcional del situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional no puede ser menor al 15% del ingreso ordinario, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda pública nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (artículo 167,5).

Esta partida del situado constitucional debe distribuirse entre los estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: 30% de dicho porcentaje por partes iguales, y el 70% restante en proporción a la población de cada una

³⁰⁶ G.O. núm. 37.282, del 13 de septiembre de 2001.

³⁰⁷ Sentencia núm. 3118, del 06-10-2003, *Revista de Derecho Público*, núm. 93-96, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2003, pp. 326-327.

³⁰⁸ Vigilanza García, Adriana, *La Federación descentralizada. Mitos y realidades en el reparto de tributos y otros ingresos entre los entes políticos territoriales en Venezuela*, Caracas, Los Ángeles Editores, 2010; Rachadell, Manuel, “La centralización del poder en el Estado federal descentralizado”, *Revista de Derecho Público*, núm. 115 (*Estudios sobre los Decretos Leyes 2008*), Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, pp. 111-131; Rachadell, Manuel, “El régimen jurídico de la Hacienda pública estatal”, *Revista de Derecho Público*, núm. 103, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005, pp. 7-31.

de las entidades.³⁰⁹ El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas³¹⁰ de 2000, se asigna a este, pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, exige la Constitución que en cada ejercicio fiscal los estados deben destinar a la inversión un mínimo del 50% del monto que les corresponda por concepto de situado. A los municipios de cada estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.

La ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo. Esta ley ha sido la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, de 1989.³¹¹

Aparte del Situado, de acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución, corresponde al poder nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país. Sin embargo, prevé dicha norma que la ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros estados. En tal sentido es que se ha dictado la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos.³¹²

Por otra parte, los estados también tienen como ingresos los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno. Este Fondo, creado en 2010 en la ley de dicho Consejo Federal de Gobierno, está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar

³⁰⁹ Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en *G. O.* núm. 4153 extra. del 28-12-89.

³¹⁰ Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas en *G. O.* núm. 36.906, del 8 de marzo de 2000, y Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, en *G. O.* núm. 37.006, del 3 de agosto de 2000.

³¹¹ *G.O.* núm. 4153 extra. del 28-11-89. Véase Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Leyes para la Descentralización política de la Federación*, Caracas, 1994.

³¹² Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos, en *G. O.* núm. 5.991 extra. del 29-7-2010.

especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar los recursos.

Por último, también se consideran ingresos de los estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (artículo 167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (artículo 156,13). Entre estos Fondos estaba el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido desde 1993,³¹³ que fue liquidado al entrar en funcionamiento el Fondo de Compensación Interterritorial.

III. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución, los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley.³¹⁴ En todo caso, la organización municipal debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local (artículo 169).³¹⁵ Esta institución básica de la democracia local, sin embargo, ha venido siendo progresivamente marginada mediante la creación de instituciones, mediante ley, como las comunas y los consejos comunales, que no son democrático-representativos, los cuales, como se ha analizado anteriormente, no solo le han pretendido sustraer al municipio su carácter de unidad política primaria, sino que se han regulado para vaciar a aquellos de competencias.³¹⁶

³¹³ Véase la última reforma parcial de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, en *G. O.* núm. 37.022, del 25 de agosto de 2000.

³¹⁴ Véase nuestras propuestas para la reforma hacia un nuevo municipalismo en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente, op. cit.*, pp. 164-169; y los comentarios críticos al proyecto constitucional en *cit.*, pp. 230 y ss.

³¹⁵ Véase en general sobre el régimen municipal en la Constitución, Urdaneta, Argenis, “El poder público municipal en el estado federal descentralizado”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. I, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 731-744; Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2005; Urosa Maggi, Daniela, “El poder público municipal y su tratamiento en la jurisprudencia de la sala constitucional”, *Revista de Derecho*, núm. 23, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2006, pp. 157-172.

³¹⁶ Brewer-Carías, Allan R., “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa

En todo caso, y a pesar de esta limitación por vía legislativa de los municipios, la Constitución consagra la autonomía de aquellos, que comprende, conforme al artículo 168, lo siguiente: 1. La elección de sus autoridades; 2. La gestión de las materias de su competencia, y 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Además, los actos de los municipios no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley, por lo que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los estados.³¹⁷ Todas estas signos de la autonomía municipal, sin embargo, han sido relativizados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al considerar que “la intención que proyecta la Constitución vigente, no es la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto sino relativo, es decir, dentro del marco de los principios y limitaciones establecidas en la propia Constitución y en las leyes nacionales...”³¹⁸

De acuerdo con el mismo artículo 168, las actuaciones de los municipios en el ámbito de sus competencias se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.³¹⁹

y la participación a nivel local”, *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Posgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, 2007, pp. 49-67; y *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2010; Rodríguez García, Armando, “Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, núm. 129, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2007, pp. 125-164.

³¹⁷ Villegas Moreno, José L., “La autonomía local y su configuración en la Constitución venezolana de 1999”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 715-729.

³¹⁸ Sentencia núm. 2257, del 13 de noviembre de 2001, en *Revista de Derecho Público*, núm. 85-88, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001, pp. 202 y ss. Véase también sobre la autonomía municipal la sentencia núm. 670, del 6-7-2000 (caso *Impugnación Ordenanza sobre Contribución por Consumo de Cerveza, Municipio San Carlos, Estado Cojedes*), *Revista de Derecho Público*, núm. 83, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, julio-septiembre de 2000, p. 199.

³¹⁹ Véase en general, sobre la participación ciudadana a nivel local, Deniz, Ana P., “La participación ciudadana en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 7, Caracas, Editorial Sherwood, enero-junio de 2003, pp. 115-124; Feo La Cruz, Manuel, “La participación de la sociedad civil en el proceso de gestión pública. Retos y desafíos”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 415-429; Flores Jiménez, Fernando, “La participación ciudadana en la Constitución venezolana de 1999”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 5, Caracas, Editorial Sherwood, julio-diciembre de 2001, pp. 75-

El artículo 169, en el mismo sentido que el artículo 26 de la Constitución de 1961, dispone que la organización de los municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por la normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los estados mediante sus consejos legislativos.

Una de las críticas más importantes que se habían formulado respecto de nuestro régimen municipal era el excesivo uniformismo en la organización municipal, que ha hecho prácticamente inaplicable la Ley Orgánica de Régimen Municipal en muchos de los municipios actuales.³²⁰ Por ello, el artículo 169 establece que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los municipios y demás entidades locales debe obligatoriamente establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación debe establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los municipios con población indígena. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, sin embargo, no reguló nada de esto.

Además de los municipios, la Constitución regula expresamente a otras entidades locales, como las mancomunidades, los distritos metropolitanos y las parroquias.

En cuanto al gobierno y administración del municipio, el mismo corresponde al alcalde, quien, además, y en los términos del Código Civil (artículo 446 y siguientes) tiene el carácter de la primera autoridad civil (artículo 174).³²¹ El alcalde debe ser elegido por un periodo de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un periodo adicional. Tampoco se estableció, en este caso, el

88; Mourinho V., Carlos E., “Participación ciudadana”, *Estudios de derecho público: Libro homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, vol. II. Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2001, pp. 1-38; Mendoza Angulo, José, “Democracia, descentralización y participación ciudadana”, *Estudios de derecho administrativo: Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, vol. I. Caracas, Imprenta Nacional, 2001, pp. 121-144.

³²⁰ Véase nuestra propuesta en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, cit., p. 165.

³²¹ Las competencias en materia de registro civil, en consecuencia, deben ser asumidas por los alcaldes. Véase sobre esto Brewer-Carías, Allan R., *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993. Memoria del ministro de Estado para la Descentralización*, cit., pp. 957 y ss. Véase la Ley Orgánica de Registro Civil, G.O. núm. 39.264, del 15-9-2009.

principio de la elección por mayoría absoluta, como se había planteado en la discusión constitucional.³²²

El artículo 175 de la Constitución atribuye la función legislativa del municipio al concejo, integrado por concejales elegidos en la forma establecida en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley. Lamentablemente, no se estableció en la Constitución el principio de la elección uninominal de concejales, para asegurar la efectiva representatividad de las comunidades y sus electores, remitiéndose el sistema electoral al principio de la representación proporcional, destinado a permitir la representatividad de partidos.³²³

IV. EL RÉGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL Y DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

En la Constitución de 1999 se eliminó formalmente el Distrito federal que se había creado en 1864, con un régimen inicial de sujeción hacia el poder central, sustituyéndoselo por un Distrito capital, como entidad política junto a los estados, y, por tanto, desvinculada del poder nacional (artículo 16), y además, se estableció un régimen municipal específico para el área metropolitana de Caracas, de dos niveles de gobierno local (artículo 18).³²⁴

Para implementar esta organización, y por mandato de la propia Constitución, en 2000, la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, del 8 de marzo de 2000,³²⁵ estableciendo un sistema de gobierno municipal a dos

³²² Véase nuestro voto salvado en Brewer-Carías, Allan R., *Debate constituyente*, t. III, *cit.*, p. 195.

³²³ *Ibidem*, pp. 195 y 196.

³²⁴ Delfino M., María de los Ángeles, “La gobernabilidad de Caracas, la capital y el distrito metropolitano”, *Revista de Derecho Público*, núm. 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, abril-junio de 2000, pp. 107-114; Rachadell, Manuel, “¿Distrito capital o distrito metropolitano?”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, t. III, Madrid, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, 2003, pp. 3271-3311; De Stefano Pérez, Alfredo, “Aproximación al estudio del distrito metropolitano de Caracas”, *Temas de derecho administrativo: Libro homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, vol. II, Caracas, Editorial Torino, 2002, pp. 553-592; Brewer-Carías, Allan R., “Consideraciones sobre el régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas”, *Revista de derecho público*, núm. 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, abril-junio de 2000, pp. 5-17; Brewer-Carías, Allan R., “Consideraciones sobre el régimen constitucional del distrito capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, núm. 5, julio-diciembre de 2000, pp. 17-39.

³²⁵ G.O. núm. 36.906, del 8-3-2000. La Ley fue objeto de una importante interpretación mediante sentencia núm. 1563 de la Sala Constitucional de 13-12-00 (caso *Interpretación de la*

niveles, así: primero, un nivel metropolitano, formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial metropolitana de Caracas. En este nivel del distrito metropolitano de Caracas, el gobierno y la administración corresponden al alcalde metropolitano, y la función legislativa corresponde al cabildo metropolitano (artículo 4). Segundo, un nivel municipal formado por un órgano Ejecutivo y un órgano Legislativo en cada municipio integrante del distrito metropolitano de Caracas, con jurisdicción municipal. Por tanto, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cada uno de los municipios que integran el distrito metropolitano, el Poder Ejecutivo lo ejerce el alcalde municipal; y el Poder Legislativo lo ejerce el concejo municipal, con sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en las leyes de la República (artículo 5).

Ahora bien, en cuanto al régimen del Distrito Capital, como se dijo, dado el esquema de autonomía territorial que se había dispuesto en la Constitución para su regulación, el mismo se pretendió reformar en la rechazada reforma constitucional de 2007 presentada a la Asamblea por iniciativa del presidente de la República, mediante la eliminación del propio Distrito Capital para recrear la desaparecida figura del Distrito Federal, como entidad totalmente dependiente del poder nacional, en particular del presidente de la República, sin gobierno propio. En 2009, sin embargo, esto último es lo que precisamente se materializó, en fraude a la Constitución que no fue reformada, mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional en abril de 2009 denominada Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital.³²⁶

En esta Ley, lejos de haber establecido una organización democrática de una entidad política de la República, lo que se hizo fue implementar ilegítimamente la propuesta que estaba en la rechazada reforma constitucional de 2007,³²⁷ regulándose una dependencia del Poder Nacional, con ámbito territorial igual al que “correspondían al extinto Distrito Federal a la fecha de entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que comprende el territorio del actual Municipio Bo-

Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas), *Revista de Derecho Público*, núm. 84, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, octubre-diciembre de 2000, pp. 184 y ss.

³²⁶ G.O. núm. 39.156, del 13 de abril de 2009. Véase sobre esta Ley Brewer-Carías, Allan R., “La problemática del régimen jurídico del Distrito Capital en la estructura federal del Estado en Venezuela, y su inconstitucional regulación legal”, *AIDA Opera Prima de Derecho Administrativo*, núm. 5, México, enero-junio 2009, pp. 81-119.

³²⁷ Brewer Carías, Allan R., *La reforma constitucional de 2007*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2007, pp. 81 y ss.

livariano Libertador” (artículo 4). El “régimen especial de gobierno” que se estableció para este ente es muy parecido al de los “institutos autónomos” como entes descentralizados funcionalmente conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, y consiste en que no tiene autoridades propias de gobierno, sino que es gobernada por el Poder Nacional. Por ello, el “régimen especial... de gobierno” que se prevé en el artículo 3 dispone que el ejercicio de la función legislativa en el Distrito está a cargo de la Asamblea Nacional, y que el órgano ejecutivo es ejercido por un jefe de gobierno, el cual, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial, es “de libre nombramiento y remoción” por parte del presidente de la República. La dependencia del jefe de Gobierno del Distrito Capital del Poder Nacional se confirma con la previsión del artículo 10 de la Ley Especial según la cual el mismo debe rendir “cuenta de su gestión anualmente, dentro de los primeros sesenta días de cada año ante la Asamblea Nacional y el Poder Popular”.³²⁸

V. EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA

Uno de los grandes cambios políticos que debió propugnar la nueva Constitución era transformar definitivamente la Federación centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años, por una Federación descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los estados y municipios.³²⁹ En tal sentido apuntaba la reforma constitucional no solo al concebirse la forma del Estado como un Estado federal descentralizado (artículo 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (artículo 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del poder no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década del siglo pasado, al amparo de la Constitución de 1961;³³⁰ y más bien en muchos aspectos significó un retroceso institucional. Por ello, la denominación de “Estado federal descentralizado”, en definitiva, no pasa de

³²⁸ Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Leyes sobre el Distrito Capital y el área metropolitana de Caracas*, núm. 45, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2009.

³²⁹ Brewer-Carías, Allan R., *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente*, Caracas, 1999, pp. 271 y ss. Véase además, Brewer-Carías, Allan R., “Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: nuevo federalismo y nuevo municipalismo”, *Debate constituyente*, *cit.*, pp. 155-170.

³³⁰ Brewer-Carías, Allan R., *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del ministro de Estado para la descentralización*, Caracas, 1993.

ser el mismo *desideratum* inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en la Constitución.

En este caso, incluso, como se ha señalado, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los estados y municipios, al remitirse su regulación a la ley, y se lesiona la igualdad de los estados al eliminarse el Senado, y con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los estados en la conducción de las políticas nacionales.³³¹

En efecto, como se ha dicho, en la Constitución se estableció una organización unicameral de la Asamblea Nacional (artículo 186), que no solo rompió una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso a la cámara de representación popular según la población del país. La eliminación del Senado o Cámara federal fue, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualación de los estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, estados y municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del poder en el territorio. En la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los consejos legislativos estatales se remite a la ley nacional (artículo 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (artículo 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del poder nacional en el régimen de los estados.

En cuanto a los municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida, al señalarse que los municipios gozan de la misma, no solo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (artículo 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asig-

³³¹ Brewer-Carías, Allan R., *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Caracas, 2001.

nación efectiva de competencias tributarias a los estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en todas las federaciones. Los avances que el proyecto tenía en esta materia en la primera discusión fueron abandonados, y en la segunda discusión se le quitaron a los estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado,³³² con lo que se retrocedió al mismo estado que existía en la Constitución de 1961. En esta forma, los estados seguirán dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales), que en la Constitución de 1961 no tenía (solo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser totalmente superado en la nueva Constitución, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un *desideratum*, no actualizado. La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el poder público en el territorio, única vía para hacer realidad la participación política. Ello solo justificaba el proceso constituyente; pero su decisión se pospuso, y con ello se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado centralizado por un Estado descentralizado.³³³ La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación, y más bien sentó las bases para acentuar el centralismo.

Ello incluso se materializó en la previsión constitucional en el artículo 185 sobre el órgano de carácter intergubernamental llamado a integrar los tres niveles de distribución del poder público (nacional, estatal y municipal), que es el Consejo Federal de Gobierno,³³⁴ el cual debía ser el órgano

³³² *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, sesión del 13-11-99, núm. 43, pp. 54 y ss.

³³³ Chavero Gazdik, Rafael J., “La forma de Estado prevista en la Constitución de 1999 (¿un canto de sirenas?)”, *Revista de Derecho Público*, núm. 81, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, enero-marzo de 2000, pp. 29-39; Peña Solís, José, “Aproximación al proceso de descentralización delineado en la Constitución de 1999”, *Estudios de derecho público: Libro homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, vol. II, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, 2001, pp. 217-282; Combellas, Ricardo, *Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, McGraw-Hill, 2001, pp. 121 y ss.

³³⁴ Rachadell, Manuel, “El Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación”, *Revista de Derecho del Tribunal Supremo de Justicia*, núm. 7, Caracas, 2002, pp. 417 a 457; Spósito

del poder público encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios. Dicho órgano, presidido por el vicepresidente ejecutivo e integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y por representantes de la sociedad organizada, se ha regulado en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010,³³⁵ la cual, con un acentuado centralismo, lo ha convertido en el instrumento del poder nacional para intervenir y limitar a los estados. En la Constitución, además, se creó el Fondo de Compensación Interterritorial, en sustitución del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, creado en 1993,³³⁶ regulado en la Ley del Consejo Federal de Gobierno, y destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Contreras, Emilio, "Reflexiones sobre el Consejo Federal de Gobierno como máxima instancia de participación administrativa", *Temas de derecho administrativo. Libro homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, vol. II, Caracas, Tribunal Supremo de Justicia, núm. 7, 2002, pp. 827-863, y V. Haro, José, "Aproximación a la noción del Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución de 1999", *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 7, Caracas, Editorial Sherwood, enero-junio de 2003, pp. 161-166.

³³⁵ G.O. núm. 5.963 extra. del 22-2-2010.

³³⁶ El Fondo fue por tanto objeto de una Ley Especial de Liquidación de 2010. Véase en G.O. 5.991 extra. del 29-07-2010.