

*La organización y funcionamiento de la
administración pública nacional y las nuevas
competencias normativas del Presidente de la
República previstas en la Constitución de 1999.
Al traste con la reserva legal formal ordinaria en el
Derecho Constitucional Venezolano*

Daniel Leza Betz
Abogado

I. INTRODUCCIÓN

Numerosas son las modificaciones introducidas por la Constitución de 1999¹ en torno a la organización del Estado venezolano. Tales y tan profundos han sido cambios introducidos con relación al régimen existente bajo el imperio de la Constitución de 1961, que el texto fundamental ha dejado atrás la clásica estructura de la división tripartita de los Poderes Públicos, introduciendo, como sabemos, dos nuevos “Poderes” en el esquema de la organización estatal²; desdibujándose, así la concepción clásica de tripartición de poderes de Monstequieu, la cual había imperado entre nosotros desde los propios inicios de nuestra tradición constitucional³. No obstante, a pesar de lo novedoso de muchos de los cambios, ha llamado nuestra atención, de forma general, el análisis de la ampliación de las potestades normativas del Presidente de la República, y en particular, las nuevas competencias normativas que le han sido conferidas con relación a la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.

En este orden de ideas, cabe destacar que de una lectura sistemática del texto constitucional se observa una clara intención de reafirmar el papel protagónico del Poder Nacional por sobre el resto de los niveles político territoriales, dentro de un Estado bautizado como

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999. Reimpresa por errores de “gramática, sintaxis y estilo” y publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario, del 24 de marzo de 2000.

² Así, la organización general del Estado se encuentra plasmada, tanto en sentido vertical como horizontal en el artículo 136 de la Constitución de la República. Por su parte, las bases del primero de los dos nuevos poderes, el llamado Poder Ciudadano, se encuentran previstas en los artículos 273 y siguientes del texto fundamental. El denominado Poder Electoral, por otro lado, se encuentra regulado en los artículos 292 y siguientes *ejusdem*. Sobre este último es relevante mencionar el desarrollo jurisprudencial que ha adelantado la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia en torno a la naturaleza de la función electoral y la autonomía del Poder que la ejerce. Al respecto ver sentencia TSJ-SE de fecha 10 de febrero de 2000, recaída en el caso Cira Urdaneta de Gómez vs. Consejo Nacional Electoral.

³ Así, la tripartición de poderes en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, tenía marcada raigambre constitucional entre nosotros, habiéndose encontrado siempre plasmadas las tres funciones clásicas en todos los textos constitucionales, pero adoptando diferentes denominaciones. MARIÑAS OTERO, citado por BREWER-CARIÁS, Allan R. Instituciones Políticas y Constitucionales. Universidad Católica Andrés Bello-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1982. Páginas 267-268.

“federal descentralizado”⁴. La idea de la coordinación entre el ejercicio de las competencias de los entes político territoriales menores de cara al Poder Nacional, con preeminencia clara de este último, conforma una de las arterias principales del texto fundamental; hasta llegar al punto, en nuestro criterio, de desdibujarse tal coordinación y asomarse una verdadera sujeción o dominación del Poder Nacional sobre aquéllos⁵. Encontramos por otra parte que, dentro de la propia estructura organizativa del Poder Público Nacional prevista en el texto fundamental, se observa un fortalecimiento del Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, el cual tiene papel protagónico en las funciones del Estado y notable injerencia sobre los otros de los Poderes integrantes del Poder Público Nacional, específicamente el Poder Legislativo⁶.

Esta intención confesada del Constituyente de 1999, según la cual, como hemos dicho, se concentra un gran cúmulo de competencias en cabeza del Poder Público Nacional y en las entrañas de éste, preponderantemente en su rama Ejecutiva; es una característica del texto constitucional que ha de tenerse presente a los fines de abordar el análisis que nos planteamos, característica que, por demás, guiará en gran medida los derroteros de las conclusiones a las cuales arribaremos a raíz de nuestro análisis.

⁴ Artículo 4 de la Constitución de la República. Al respecto, la exposición de motivos del texto fundamental establece: “(...) *En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad (...)*”. Así, observamos que la exposición de motivos de la vigente Constitución afirma tajantemente que el Estado venezolano bajo la vigencia de la Constitución de 1961, nunca llegó a conformar un auténtico Estado Federal, entendiéndose que el modelo federal descentralizado adoptado, recoge las necesidades requeridas por la realidad venezolana. Recordemos al efecto la mención del artículo 2 de la Constitución de 1961, según el cual se reconocía a la República de Venezuela “(...) *como un Estado federal en los términos consagrados por esta Constitución.*” Como sabemos, la pretendida naturaleza federal del estado venezolano fue siempre objeto de críticas por parte de la doctrina nacional. Al efecto, AYALA CORAO el carácter “*semifederal*” del Estado venezolano. Sobre el particular y en general sobre una relación de la evolución del federalismo venezolano, *vid.* AYALA CORAO, Carlos. *Naturaleza y Alcances de la Descentralización Estatal, en Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación.* Editorial Jurídica Venezolana. 3° Edición. Caracas, 1994. Páginas 62 y siguientes.

⁵ En tal sentido, cabe mencionar, por citar un ejemplo de los más patentes, las estrictas limitaciones estipuladas en materia del Poder Tributario de los entes menores de conformidad con el artículo 156, numeral 13 constitucional. Sobre la dominación entre entes político territoriales en el ámbito europeo, ver MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián. *Reflexiones Sobre las Relaciones entre los Distintos Niveles de Gobierno: Divergencias y Convergencias en los Sistemas Administrativos Europeos,* en *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 73, enero-marzo de 1993. Editorial Civitas, Madrid. Páginas 3 y siguientes. (las citas de la mencionada publicación que hagamos en el presente estudio han sido extraídas de la versión electrónica editada de la misma). En tal sentido, el citado autor concluye planteando la necesidad de establecer, con claridad, una “*procedimentalización*” del ejercicio de las funciones de los diversos Poderes Públicos, a los fines de dar cabida a la puesta en práctica de un concurso de funciones que recaen en diferentes instancias políticas, formalizando así, una verdadera relación de coordinación, dejando a un lado, la posible dominación de unas sobre otras.

⁶ Sobre el particular *vid.* AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal. *Revisión Crítica de la Constitución de 1999,* en *Revista de Derecho Constitucional* N° 1 septiembre-diciembre 1999. Editorial Sherwood, Caracas. Páginas 32 y siguientes. En efecto, dentro de las nuevas potestades del Presidente de la República figura la posibilidad de disolver la Asamblea Nacional en los términos previstos en el artículo 240 de la Constitución. Sobre la exacerbación del presidencialismo por medio de la Constitución de 1999, *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan R. *La Constitución de 1999.* Editorial Jurídica Venezolana-Editorial El Arte. Segunda Edición. Caracas, 2000. Páginas 105 y siguientes.

II. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene por objeto perfilar, desde el punto de vista de su consagración constitucional, las potestades del Presidente de la República para regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional a través de normas con rango de Ley. Sobre la base de esta premisa, vemos claramente delimitado nuestro estudio, delimitación que podemos sistematizar en los siguientes términos. En primer lugar, centraremos nuestro esfuerzo en torno al Poder Público Nacional, no formando parte de los objetivos planteados, el estudio de las potestades organizativas de los entes político territoriales menores en los cuales se divide en el Poder Público de conformidad con la Constitución⁷. Igualmente, quedan excluidos del objeto de la presente investigación los actos normativos de rango sublegal, a saber, la potestad reglamentaria del Presidente de la República⁸.

Por otro lado, dentro de las potestades de dictar actos con rango de Ley reconocidas vía constitucional al Ejecutivo Nacional, únicamente estudiaremos las potestades normativas “*regulares*” del Presidente de la República⁹, excluyendo, en consecuencia, el desarrollo de las medidas tomadas de cara a los Estados de Excepción. Más aún, decantaremos el análisis de las potestades normativas del Poder Ejecutivo para hacer detenida referencia a aquellas consagradas en el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución de 1999, norma sin duda inédita en nuestro medio. Al efecto, y en atención a los objetivos planteados, estimamos de mayor interés comentar la prenombrada norma, sin entrar a tratar con detalle las restantes potestades normativas “*regulares*” reconocidas constitucionalmente al Presidente de la República¹⁰.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. *El principio de división de poderes y su reflejo en la Constitución de 1999. Breve referencia histórica*

El principio de división de poderes, como ya hemos dicho, ha sido consagrado en los textos fundamentales venezolanos desde los propios inicios de nuestra tradición constitucional. La Constitución de 1999 no comporta excepción a esta regla. Al efecto, el artículo 136 constitucional establece:

⁷ En consecuencia, cualquier referencia que se haga en las siguientes líneas con relación a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ha de entenderse referida a los mismos en el ámbito Nacional, salvo expresa mención en contrario.

⁸ Artículo 236, numeral 10 de la Constitución de la República.

⁹ De esta manera se refiere RONDÓN DE SANSÓ a los Decretos-Leyes previstos en el ordenamiento constitucional derogado, dictados en uso de las potestades que confería el ordinal 8 del artículo 190 de la Constitución. Al efecto, la mencionada autora, afirma: “*La expresión “regulares” indica que son dictados en épocas de normalidad institucional, aun cuando contengan facultades extraordinarias.*” RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. Los Estados de Excepción en el Derecho Venezolano. Editorial Ex Libris. 2ª Edición. Caracas, 1999. Página 90. No obstante, esta postura no es pacífica entre nosotros. En tal sentido, ANDUEZA, afirmaba que los decretos dictados por el Presidente de la República en materia económico-financiera, previa “*autorización*” legislativa, debían denominarse “*decretos extraordinarios*”, respetando así, en su criterio, la terminología empleada por el constituyente de 1961. ANDUEZA, José Guillermo. Las Potestades Normativas del Presidente de la República, en Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera. Volumen 4. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1979. Página 2025.

¹⁰ Sobre un detallado estudio de las potestades normativas del Presidente de la República previstas en la Constitución de 1961, *vid.* ANDUEZA, José Guillermo. Las Potestades Normativas del Presidente de la República. Op. cit. Páginas 2025 y siguientes. Con relación al particular, igualmente consultar PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo y sus Fuentes. Volumen 2. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1997. Páginas 197 y siguientes.

“Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.” (Destacado nuestro).

Cabe observar, en primer lugar, que el aparte de la norma transcrita constituye una reiteración textual del artículo 118 de la Constitución de 1961¹¹. Dicho esto, debemos comenzar nuestro análisis por determinar qué debemos entender por “*ramas del Poder Público*”, a la luz del nuevo texto fundamental. Sobre el particular, y específicamente analizando el contenido del mencionado artículo 118 de la Constitución derogada, Brewer-Carías ha sostenido:

*“(…) en el texto constitucional de 1961 se recoge la tradición de distribución del Poder Público en tres “ramas”: el Poder Nacional, el Poder Estatal (sic) y, nombrando incidentalmente, el Poder Municipal. (...) Estas “ramas del Poder Público” que la Constitución presume múltiples, no pueden ser otras que el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, en el sentido de distribución del Poder Público en tres niveles de entidades territoriales, por lo que no parece correcto considerar que la referencia a “ramas del Poder Público” se hace pensando únicamente en la división del Poder entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y ello, particularmente, porque para haberse referido a la división del Poder, el constituyente habría tenido que referirse a algunas de las “ramas” del Poder Público en especial, tal como lo hicieron todos los textos constitucionales de 1901 a 1953. El Poder Nacional, por ejemplo (como rama del Poder Público), se divide en Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial, pero el “Poder Público” como tal, nunca podría dividirse en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.”*¹²

Ahora bien, tras una lectura sistemática de la vigente la Constitución parece solventarse la problemática interpretativa planteada en torno a la precisión del alcance del concepto de “*ramas del Poder Público*”. En efecto, además de encontrar que el texto fundamental se refiere a los diferentes niveles político territoriales como Poderes Públicos¹³ y que el mismo contiene una norma inequívoca de la cual podría consolidarse una interpretación sobre el particular¹⁴; al acudir a la Exposición de Motivos de la vigente Constitución, la cual pareciera haber pasado a conformar una fuente ineludible del derecho constitucional venezolano y una clara guía para la interpretación de la misma, encontramos que ésta estipula:

“Se consagra, igualmente, una división de las funciones que corresponden a cada rama del Poder Público, tanto en sentido vertical como horizontal. Pero si bien se acepta la especialidad de la tarea asignada a cada una de ellas, se establece un régimen de colaboración entre los órganos que van a desarrollarlas para la mejor consecución de los fines generales del Estado.” (Destacado nuestro).

Queda así claramente plasmada la intensión del constituyente en cuanto al significado de la expresión “*ramas del Poder Público*”, equiparando el término tanto a los diferentes niveles político territoriales como a los diferentes Poderes en que se dividen, horizontalmente, cada uno de aquéllos.

¹¹ *“Artículo 118. Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.”*

¹² BREWER-CARÍAS, Allan R. El Poder Nacional y el Sistema Democrático de Gobierno. Instituciones Políticas y Constitucionales Tomo III. Universidad Católica Andrés Bello-Editorial Jurídica Venezolana. Tercera Edición. Caracas-San Cristóbal, 1996. Página 16.

¹³ Vid. los Capítulos II, III y IV del Título IV de la Constitución.

¹⁴ Nos referimos al artículo 187, numeral 1 constitucional el cual prevé: “Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional: 1. Legislar en las materias de la competencia nacional y *sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.*” (Destacado nuestro). Esta norma es clara repetición del artículo 139 de la Constitución de 1961, razón por la cual sorprenden las tajantes afirmaciones hechas por BREWER-CARÍAS antes citadas.

Sentado lo anterior, se aprecia que el texto fundamental prevé la división de Poderes en un sentido funcional, reconociendo a cada uno de ellos funciones propias, si se quiere principales, sobre las cuales tendrán atribuida la competencia ordinaria para actuar. No obstante, una radical “*separación*” de las funciones del Estado, tanto las clásicas¹⁵ como las más recientemente decantadas¹⁶, más que ilusoria, resulta imposible.

En efecto, la doctrina de la pretendida separación funcional rígida de los diversos Poderes Públicos encuentra sus orígenes, como es sabido, en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII a través de la Ley de la Asamblea Constituyente de 16-24 de agosto de 1790 la cual, haciendo una interpretación desviada de la clásica doctrina de Montesquieu, consagró el llamado principio de separación de poderes, claramente apartado de la concepción de división de poderes, de equilibrio o contrapeso entre ellos, propugnada por el citado autor. Así, tal determinación garantizó la exención del control sobre el Poder Ejecutivo, del “*contrapeso*”, que podrían ejercer los otros dos poderes¹⁷, decisión esta, motivada por razones históricas conocidas y principalmente sembradas en la desconfianza de los revolucionarios franceses con relación a la intervención de los Parlamentos -Poder Judicial- en los aspectos propios del Ejecutivo¹⁸.

No obstante, la realidad histórica de la Francia revolucionaria en nada se asemeja a nuestra situación actual. En atención a ello, la rígida separación funcional de las diversas ramas del Poder Público Nacional, no es factible desde el punto de vista práctico, menos aún se desprende de los postulados constitucionales vigentes¹⁹. En efecto, las complejas labores encomendadas a cada una de las ramas del Poder Público Nacional requieren de la convergencia, en ciertos casos, de varias de las “*funciones*” del Estado en cabeza de un órgano determinado. Ello conlleva a que en no pocos casos, tales órganos, además de ejercer sus “*funciones propias*”, ejerzan las funciones que parecieran “*propias*” de otro órgano²⁰. En tal senti-

¹⁵ A saber, a grandes rasgos, la función legislativa, la función ejecutiva y la función judicial.

¹⁶ Nos referimos a la función electoral y a la función moral.

¹⁷ Esta errónea concreción de la doctrina de MONTEQUIEU por parte del sistema constitucional revolucionario francés fue puesta de relieve por EISENMANN en el primer tercio del siglo pasado. Sobre el particular ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Editorial Civitas. 4ª Edición. Madrid, 1994. Página 48. VEDEL, Georges. *Derecho Administrativo*. Ediciones Aguilar. Madrid, 1980. Páginas 55 y siguientes. VALLET DE GOYTISOLO, Juan. *La Separación, No Confusión o Contrapeso de Poderes y la Independencia de la Función Judicial en la Perspectiva de Montesquieu*, en *La Protección Jurídica del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*. Tomo I. Madrid, 1993. Página 179 y siguientes. Entre nosotros, BREWER-CARÍAS, Allan R. *El Poder Nacional y el Sistema Democrático de Gobierno*. Op. cit. Página 11 y siguientes; del mismo autor, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa 1789 y sus Aportes al Constitucionalismo Moderno*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992. Páginas 191 y siguientes; PEÑA SOLÍS, José. *Lineamientos de Derecho Administrativo*. Volumen II. Op. cit. Páginas 65 y siguientes.

¹⁸ Sobre el particular, GARCÍA DE ENTERRÍA comenta: “*Estos Parlamentos constituían reductos cerrados de la nobleza y ejercitaron mediante sus facultades de “enregistrement” (registro de las disposiciones reales como requisito para su aplicación) y de “rémontrance” (una suerte de veto de dichas disposiciones antes de su registro) respecto de las Ordenanzas reales, al lado de su nominal poder judicial, una efectiva mediatización del poder del Rey absoluto, orientada con normalidad al mantenimiento de posiciones privilegiadas del estamento que representaban.*” GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Op. cit. Página 43. Sobre el particular igualmente *vid.* VEDEL, Georges. *Derecho Administrativo*. Op. cit. 56 y siguientes; entre nosotros *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reflexiones sobre la Revolución Americana (...)*. Op. cit. Páginas 163 y siguientes.

¹⁹ Recordemos que nuestra tradición constitucional, si bien acogió el principio de división de poderes –desde la propia constitución de 1811–, tal principio nunca fue entendido en los términos plasmados por los revolucionarios franceses. Sobre el particular, *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan R. *Reflexiones sobre la Revolución Americana (...)*. Op. cit. Páginas 194-195.

²⁰ Con relación a este punto, *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan R. *El Poder Nacional y el Sistema Democrático de Gobierno*. Op. cit. Página 26 y siguientes. En igual sentido, ANDUEZA ha afir-

do, el mismo ordenamiento constitucional contempla esta posibilidad. El objeto central de nuestro estudio se ubica, fácilmente, dentro de uno de esos casos, con el *plus* de que las funciones reconocidas al Poder Ejecutivo serán de ordinaria, no extraordinaria, ejecución²¹.

A pesar de lo expuesto, y como bien afirma Cassagne, la atribución de funciones variadas a las diversas ramas del Poder Público Nacional no atenta contra el estado de derecho ni mucho menos contra las instituciones constitucionales. En este sentido, el prenombrado autor afirma, específicamente con relación a las potestades normativas del Poder Ejecutivo en el ordenamiento jurídico argentino:

“Hay que tener en cuenta, además, que desde el punto de vista estrictamente garantístico, poco interesa que la atribución al ejecutivo provenga de una autorización parlamentaria o se le reconozca iure proprio, pues, en definitiva, el encargado de juzgar sobre su constitucionalidad o ilegalidad es el juez y no el parlamento y lo que importa es el contenido de la norma y sus consecuencias perjudiciales o disvaliosas, lo cual no implica ignorar el interés político que posee la cuestión, particularmente en el ámbito de las relaciones intrapoderes²².”

Así, a modo de síntesis, encontramos que el ordenamiento constitucional venezolano contempla una laxa concepción del principio de división de poderes en sentido funcional. Vemos que la división orgánica es evidente, sin embargo, las funciones de dichos órganos han de ser vistas a través del prisma del principio de colaboración que deberá regir su actuación con el objeto de garantizar los fines del Estado, fines estos que deben ser, en última instancia, comunes a todos los Poderes que lo integran. En tal sentido, estimamos que si bien las ramas del Poder Público Nacional tendrán funciones que guarden una estrecha relación con la naturaleza específica de la rama en cuestión, como por ejemplo lo es la función judicial al Poder Judicial, las funciones propias de cada una de ellas vendrán, en definitiva, determinadas por el ordenamiento jurídico. Así, en muchos casos, tal determinación atenderá a criterios distintos al de la afinidad de la potestad en cuestión con las funciones naturales del Poder al cual se le otorga. Ahora bien, estimamos que tal situación no es determinativa *per se*, del carácter extraordinario del ejercicio de las potestades conferidas, pudiendo éstas ser, como lo son, en nuestro criterio, las potestades organizativas del Ejecutivo Nacional objeto del presente estudio, potestades ordinarias del Poder que las detenta.

mado: “Cuando se analizan las fórmulas políticas que los Estados han adoptado para incorporar la separación de los poderes entre los principios fundamentales de su organización constitucional, podrá observarse que no existe en ningún caso una exacta correspondencia entre los poderes y las funciones que le son asignadas. (...) A cada poder se le han atribuido funciones varias y hasta heterogéneas en razón de las conveniencias políticas o de las necesidades de una adecuada organización del Estado.” ANDUEZA, José Guillermo. Las Potestades Normativas del Presidente de la República. Op. cit. Página 2026.

²¹ Sobre el particular, FERNÁNDEZ ha sostenido, haciendo referencia a las potestades derivadas del ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución de 1961: “Con la consagración de este mecanismo jurídico se trastoca la interpretación rígida del principio clásico de separación de poderes; la legislación ya no es exclusividad del Parlamento y, por lo tanto, el esquema quedó quebrantado.” FERNÁNDEZ, Gerardo. Los Decretos-Leyes. La Facultad Extraordinaria del Artículo 190, ordinal 8° de la Constitución. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992. Página 33. En este sentido, si tal afirmación era plenamente válida en cuanto a la Constitución de 1961, como veremos *infra*, la vigente Constitución parece haber, no sólo quebrantado, sino pulverizado la concepción clásica de separación de poderes.

²² CASSAGNE, Juan Carlos. Sobre la Fundamentación y los Límites de la Potestad Reglamentaria de Necesidad y Urgencia en el Derecho Argentino, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 73, enero-marzo de 1992. Editorial Civitas, Madrid. Página 3. Sobre este punto volveremos más adelante en nuestra exposición.

2. *Aproximación a la noción de Ley en la Constitución de 1999.*
Evolución del concepto

La evolución de la noción de Ley o más propiamente de la noción de normas con rango de Ley, representa un elemento cardinal dentro de nuestro estudio. En tal sentido, el texto constitucional venezolano nos ofrece una definición auténtica de Ley, claramente inspirada en la doctrina formalista, y en el fondo idéntica a la prevista en la Constitución de 1961. Sobre el particular, y haciendo remisión a la Exposición de Motivos de la Constitución, encontramos que, con el afán revolucionario que la caracteriza, ésta pregona:

“El texto constitucional incorpora un conjunto de cambios en cuanto a la definición de la ley y en cuanto a las leyes orgánicas. La ley es todo acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador, entendiéndose que para ello deberá seguirse el procedimiento que el propio texto constitucional establece.”

A pesar de lo expuesto, somos de la opinión que las afirmaciones contenidas en la Exposición de Motivos son inciertas. La Constitución de 1999 reitera, en su artículo 202, la definición de Ley prevista en el artículo 162 de la Constitución de 1961. Las salvedades que pueden hacerse están dirigidas no a la definición de la Ley, sino más bien a su proceso de formación, vista la eliminación de la bicameralidad del órgano legislativo nacional y la consecuente modificación en el proceso de formación de leyes. No obstante, el núcleo de la concepción formalista de la definición de Ley es reeditado por la Constitución venezolana vigente²³. Al efecto, la mencionada norma establece:

“Artículo 202. La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos.”

La concepción formalista de la Ley, plasmada en los textos constitucionales modernos, el nuestro entre ellos, constituye una reacción clara frente a las doctrinas sustancialistas que pretendieron fijar el concepto de Ley en base a la caracterización de su contenido²⁴. No obs-

²³ Sobre el origen doctrinario de esta definición de las Leyes o, como el propio autor indica, de las normas con rango de Ley, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Fundamentos de Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid 1991. Páginas 529 y siguientes. Igualmente SAYAGÜES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 6ª Edición. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1988. Páginas 36-40 y 92 y siguientes. Entre nosotros, y siguiendo las orientaciones expuestas por SANTAMARÍA PASTOR, *vid.* PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. La Organización Administrativa Venezolana. Volumen 1. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1995. Páginas 26 y 27. Igualmente ver, entre otros, LARES MARTÍNEZ, Eloy. El Proceso Legislativo, en el Libro Homenaje a la Obra Científica y Docente del Profesor José Muci-Abraham. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994. Páginas 371.

²⁴ Las doctrinas sustancialistas, principalmente encabezadas por LABAND y JELLINEK, derivaban de la ambigüedad de las Constituciones de los Estados alemanes del siglo XIX para definir las competencias de los órganos legislativos de cada uno de ellos. En atención a ello, se argumentaba que la definición de la Ley debía devenir del contenido de la norma específica en cuestión. Al efecto, escindían entre ley material y formal, basándose en el contenido de las mismas. Las primeras, las leyes material, eran consideradas como todas aquellas normas o mandatos que contuvieran proposiciones jurídicas, es decir que incidieran sobre las esfera jurídica de los particulares. Las leyes formales, por su parte, eran entendidas como aquellas normas que contuvieran mandatos que no tuvieran por objeto afectar la condición jurídica de los súbditos, sino más bien que se limitaran a fijar reglas de organización o funcionamiento interno de sus órganos. En tal sentido, se afirmaba que las mismas carecían de carácter jurídico y su calificación de ley formal devenía del hecho de que emanaran del Poder Legislativo. Sobre el particular, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Páginas 513 y siguientes. Entre nosotros, LARES MARTÍNEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. 10ª Edición. Caracas, 1996. Página 47 y siguientes. No obstante, como bien asiente el citado autor español con relación al ordenamiento jurídico de su país, afirmaciones plenamente aplicables

tante, a pesar de ser la fórmula contemporánea mayoritariamente aceptada, la tesis formalista ha presentado ciertas crisis. Entre éstas, siguiendo a Santamaría Pastor, figura la generalización de los supuestos constitucionalmente reconocidos de emisión de normas con rango de Ley por parte del Poder Ejecutivo, objetivo principal del presente estudio, hecho que claramente se ha acentuado, entre nosotros, por medio de la Constitución de 1999²⁵.

Ahora bien, como se ha indicado, la concepción de Ley formal no basta para explicar con plenitud las manifestaciones jurídicas de los actos que gozan del mismo rango que ésta. En tal sentido, Sayagués Laso, sostiene, luego de afirmar que la concepción del término Ley en el sistema uruguayo debe circunscribirse, como entre nosotros, a la Ley formal:

“Lo expuesto no implica desconocer la parte de verdad que encierra el concepto material y su utilidad para resolver muchas difíciles cuestiones en el derecho público.

*En efecto partiendo de la clasificación material de los actos jurídicos, cabe distinguir los actos estatales regla, creadores de normas generales, de los actos estatales individuales, es decir los actos subjetivos y los actos-condición. Los primeros merecen la calificación de actos legislativos o si se prefiere, de leyes materiales.”*²⁶

Tal ampliación del concepto de Ley se desprende claramente, como desarrollaremos con detalle *infra*, de la lectura de las atribuciones normativas constitucionalmente otorgadas al Presidente de la República. Baste por ahora hacer breve referencia a las normas que consagran las potestades normativas “regulares” del Poder Ejecutivo en cuestión:

“Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

(omissis)

8. Dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley.

(omissis)

20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.”

al caso venezolano, la distinción dualista entre leyes formales y materiales expuesta por la doctrina alemana del siglo XIX, “no tiene aplicación alguna a los efectos de la delimitación del concepto de ley” en la Constitución española –ni en la nuestra– las cuales no guardan relación con la estructura constitucional sobre la cual surgieron dichas teorías. Esta opinión es igualmente sostenida entre nosotros por PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 1. Op. cit. Página 27.

²⁵ Según SANTAMARÍA PASTOR, los otros dos hechos que han cuestionado la tesis formalista de la definición de la Ley han sido: (i) el advenimiento de los Estados Federales en los cuales la tesis formalista, la cual presupone implícitamente la existencia de un solo centro de poder, típico de los Estados Unitarios, cuyas manifestaciones de voluntad prevalecen por sobre cualquier otro órgano, no es aplicable sin múltiples precisiones; y (ii) la proliferación de actos no legislativos dictados por el Poder Legislativo. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 531. El artículo 336 constitucional constituye, en nuestro criterio, reconocimiento pleno de esta situación. Así, al enumerar los actos que son controlables por ante la jurisdicción constitucional, diferencia entre tres tipos: (i) las Leyes formales dictadas por el Poder Legislativo en todas sus manifestaciones en sentido vertical; (ii) los actos con rango de Ley dictados por el Ejecutivo Nacional y (iii) los demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, por cualquiera de los Poderes en que se divide en Poder Público Nacional. Sobre este punto volveremos con mayor detalle *infra*.

²⁶ SAYAGUÉS LASO, Enrique. Op. cit. Página 94. Así, el contenido de las disposiciones contenidas en el acto en cuestión, sin importar el procedimiento seguido para su formación, pueden develar el rango de Ley del instrumento que los contiene. Este es, como veremos con detalle, el caso propio de las competencias del Presidente de la República que nos ocupan, las cuales son leyes en sentido material.

De lo expuesto, se aprecian dos modificaciones con relación al régimen imperante bajo la derogada Constitución de 1961: (i) la ampliación de las materias que podrán ser reguladas vía Decretos-Leyes y (ii) la inclusión de nuevas competencias de regulación en torno a la organización y funcionamiento de la Administración Pública. En este sentido, encontramos que las materias objeto de reserva legal establecidas por medio del artículo 156, numeral 36 no se encuentran ya, bajo ningún criterio material, fuera del alcance del Poder Ejecutivo. Vemos entonces atemperada la reserva en cuestión, debiendo entenderse que las materias objeto de la misma, no se encuentran circunscritas, como sí lo estaban bajo el imperio de la Constitución de 1961, aunque sea de forma teórica y con excepción en materia económica y financiera, a la Ley formal²⁷. Así, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, gran cantidad de las materias de reserva legal eran forzadas, por la vía de las “*Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera*” dentro del perímetro de competencias normativas del Presidente de la República²⁸. Sin embargo, ya no podemos hablar, a la luz del nuevo texto

²⁷ En este sentido, como bien afirma BREWER-CARÍAS, las medidas económico-financieras constituyen un verdadero concepto jurídico indeterminado “*en cuya determinación juega todo su rol político el Legislador.*” BREWER-CARÍAS, Allan R. Prólogo de la obra de FERNÁNDEZ, Gerardo. Los Decreto-Leyes. Op. cit. Página 16. Este criterio es igualmente seguido por PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 2. Op. cit. Página 266. ANDUEZA, por su parte, optando por hacer una definición positiva de la noción de materia económica o financiera, ha sostenido: “*Se entiende por materia económica todo aquello que se relacione con la producción, intercambio y consumo de bienes y servicios y con las medidas requeridas para que la producción aumente en cantidad y calidad y para que el sistema de distribución funciones mejor. Asimismo, se considera materia financiera tanto la creación y recaudación de impuestos y contribuciones con el objeto de cubrir los gastos públicos como la utilización de los medios financieros para ejecutar una política económica y social.*” ANDUEZA, José Guillermo. El Congreso. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971. Página 46.

²⁸ Haciendo un recuento histórico parcial, encontramos que previa autorización legislativa, y a los fines de “*dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera*” el Ejecutivo Nacional ha dictado Decretos-Leyes sobre los más variados tópicos y en particular sobre la organización administrativa. Así, inclusive la primera Ley habilitante dictada por el Poder Legislativo a los fines de autorizar el ejercicio de las competencias previstas en el ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución, denominada Ley de Medidas Económicas y Financieras de Urgencia, publicada en Gaceta Oficial N° 26.590 del 29 de junio de 1961, a escasos meses de publicación de la Constitución de 1961, permitió la regulación de la organización administrativa. En tal sentido, en los numerales 1 y 2 del artículo único de la mencionada Ley se estableció: “*Artículo Único: De conformidad con el ordinal 8 del artículo 190 de la Constitución se autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, y dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley, dicte las siguientes medidas: 1.- Reorganizar los institutos autónomos, empresas del Estado y las compañías en que la Nación o los institutos autónomos posean la mitad o más del capital social, a los fines de lograr economías en los gastos públicos y una mayor eficiencia en los servicios. (...) 2.- Reorganizar aquellos servicios públicos nacionales no comprendidos en el ordinal anterior que lo requieran, a fin de lograr economías en los gastos y una mayor coordinación y eficiencia en sus funciones, quedando a salvo la organización y competencia de los despachos ministeriales conforme al Estatuto Orgánico de Ministerios.*” Observamos que esta tendencia se acrecentó con el devenir del tiempo, y el texto de la última Ley habilitante dictada bajo el imperio de la Constitución de 1961, nos referimos a Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público, publicada en Gaceta Oficial N° 36.687 del 26 de abril de 1999, previó: “*Artículo 1.- Se autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, de conformidad con el ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución de la República, decrete, dentro del lapso de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de esta Ley, las siguientes medidas: 1.- En el Ámbito de la Organización de la Administración Pública Nacional: a) Reformar la Ley Orgánica de la Administración Central para redefinir el número y competencias de los ministerios y demás organismos de la Administración Central y su organización interna, a los fines de lograr economías en los gastos y una mejor eficiencia en sus respectivas funciones. b) Suprimir, fusionar, modificar, liquidar o reformar Entes Descentralizados, entre ellos las Corporaciones de Desarrollo regional, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Asociaciones y Fundaciones, y en definitiva cualquier estructura pública descentralizada funcionalmente que se encuentre adscrita, asignada o integra-*

fundamental, de reserva a la Ley en sentido formal, sobre todas las materias enunciadas en el numeral 32 del artículo 156 constitucional, sino claramente de una reserva a *normas con rango de Ley*²⁹. Así, el ámbito competencial del Ejecutivo Nacional ha sido claramente dilatado, no existiendo restricción, desde el punto de vista material, al alcance del Presidente de la República y sus nuevas potestades normativas.

3. *Normas con rango de Ley dictadas por el Poder Ejecutivo en el Ordenamiento Jurídico Venezolano: Los Decreto-Leyes*

El monopolio teórico de la formulación legislativa por parte de los Parlamentos, ha sido entendido por Santamaría Pastor como una de las innovaciones radicales del constitucionalismo introducido a raíz de la Revolución Liberal³⁰. No obstante, el Poder Ejecutivo no tardó en recuperar sus potestades normativas, en un primer momento por la vía del reglamento, siempre subordinado a la Ley, y más tarde, por las diversas figuras en las cuales se manifiestan, desde comienzos del siglo XX y con ocasión a la época de entre guerras, las normas con rango de Ley.

La técnica de habilitación previa al Poder Ejecutivo para dictar actos normativos con rango de Ley, surgió de forma casi simultánea en diversos países continentales europeos, como consecuencia de las dificultades económicas y financieras de la primera postguerra³¹.

da al Poder Ejecutivo Nacional, con el objeto de lograr la reducción de los gastos, establecer un mejor sistema de control de gestión y coordinación de dichos entes, así como adecuar su asignación o integración a los Ministerios que se determinen según su afinidad sectorial. c) Establecer las normas que regulen los Servicios Autónomos sin personalidad jurídica de la Administración Central, así como reformar las normas existentes sobre la materia, con el objeto de suprimirlos, fusionarlos o modificarlos, excluyendo al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), a los fines de lograr la reducción de los gastos, permitir un mejor control y coordinación sobre su gestión, y adecuar su asignación o integración a los Ministerios que se determinen según su afinidad sectorial. d) Dictar normas relativas a la función pública que reformen la Ley de Carrera Administrativa, la Ley del Estatuto del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, y cualquier otra que tenga relación con el empleo público, dejando a salvo los regímenes especiales, a fin de racionalizar los gastos funcionales de la Administración Pública, y lograr así una mayor eficiencia en la actividad administrativa. e) Dictar normas para la simplificación de las tramitaciones administrativas con el objeto de lograr mayor celeridad y funcionalidad en las mismas, a fin de reducir los gastos operativos de la Administración, obtener ahorros presupuestarios y cubrir insuficiencias de carácter fiscal.”

²⁹ Las crisis de la concepción formalista de la Ley han llevado a una separación clara de la concepción esbozada por ROUSSEAU, según la cual la Ley era la manifestación de la voluntad general, no sólo en cuanto a su objeto sino en cuanto a su origen. Así, la evolución constitucional nos ha llevado a un punto en el cual la acepción clásica de la Ley se ha quedado corta, debiendo entenderse como leyes todos aquellos actos definidos como tales por la Constitución. Esta es, por demás, la intención misma del constituyente de 1999, quien al establecer el catálogo de competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, trascendió expresamente del ámbito de la ley formal para abarcar las normas con rango de Ley dictadas tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo. Sobre el particular, ver los numerales 1 y 3 del artículo 336 constitucional. En tal sentido, nos apartamos del término Ley, al más apropiado de normas con rango de Ley, el cual emplearemos en lo sucesivo en el presente estudio. Sobre el particular, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 532.

³⁰ *Idem.* Página 625.

³¹ ANDUEZA, José Guillermo. El Congreso. Op. cit. Páginas 43 y siguientes. En igual sentido, MOLES CAUBET, Antonio. Dogmática de los Decretos-Leyes. Estudios de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1997. Página 369. FERNÁNDEZ, Gerardo. Los Decretos-Leyes. Op. cit. Página 35. Dada su diversidad de orígenes, la terminología empleada en los diferentes ordenamientos constitucionales para referirse a los Decretos-Leyes dictados previa habilitación legislativa, como los entendemos en el derecho venezolano de conformidad con la constitución de 1961, varía sustancialmente. Así, a modo referencial y para evitar posibles confusiones terminológicas en partes posteriores del presente estudio,

Entre nosotros, la génesis de las potestades para dictar normas con rango de Ley la ubicamos, siguiendo a Andueza³², en la reforma constitucional de 1945, de conformidad con la cual, era de la competencia del Poder Legislativo:

“Artículo 73:

(...)

23º Autorizar temporalmente al Presidente de la República para ejercer determinadas y precisas facultades extraordinarias destinadas a proteger la vida económica de la Nación cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran.”³³

La figura en comentario se mantuvo inalterada en el texto constitucional de 1947, pasando luego a ser recogida, en la Constitución de 1961, en los siguientes términos:

“ Artículo 190. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

(...)

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

Ahora bien, ha sido pacífica práctica entre nosotros denominar a las normas dictadas en ejecución de estas competencias como Decretos-Leyes. Tal denominación es descriptiva, como lo afirma Rondón de Sansó, de su naturaleza, rango y fuerza. Así, la citada autora sostiene:

“En efecto, la palabra decreto alude al hecho de que el acto emana del Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros (...). Por su contenido y eficacia se equiparan a las leyes, aún más, son leyes en sentido material.”³⁴

A pesar de ello, no faltaron las críticas al constituyente de 1961 por omitir mención expresa sobre el particular. Así, Moles Caubet, calificaba a estas normas como innominadas por cuanto carecían de “*nomen iuris*”, afirmando, sin embargo, su carácter de verdaderos actos legislativos³⁵. La Constitución de 1999 soluciona las omisiones del constituyente de

baste en este momento indicar que la figura bajo estudio recibe, en España, la denominación de Decretos Legislativos. Sobre el particular *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Páginas 628 y siguientes.

³² ANDUEZA, José Guillermo. El Congreso. Op. cit. Páginas 43. Igualmente, ver MOLES CAUBET, Antonio. Op. cit. Página 377; PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 2. Páginas 239 y siguientes.

³³ Esta mención se complementaba con el ordinal 29 del artículo 104 del mencionado texto constitucional el cual preveía entre las atribuciones del Presidente de la República: “Ejercer en los términos que fije el Congreso la facultad de dictar medidas extraordinarias destinadas a proteger la vida económica y financiera de la Nación cuando la necesidad o la conveniencia pública lo requieran.”

³⁴ RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. Op. cit. Página 90. LARES MARTÍNEZ, Eloy. Manual de Derecho Administrativo. Op. cit. Página 89. Cierta parte de la doctrina ha sostenido sin embargo, que esta concepción dominante en el derecho venezolano no es la más feliz desde el punto de vista terminológico, por cuanto se presta a confusión con los decretos dictados por gobiernos de facto; entendiéndose a la figura de los Decretos Legislativos como la técnicamente correcta para reflejar la naturaleza jurídica de los actos normativos bajo estudio. En este sentido, ANDUEZA, José Guillermo. Las Potestades Normativas del Presidente de la República. Op. cit. Página 2025. FERNÁNDEZ, Gerardo. Los Decreto-Leyes. Op. cit. Páginas 32 y 33. PEÑA SOLÍS, por su parte, afirma que la figura prevista en el ordenamiento constitucional venezolano de 1961 conforma, mas bien, una “*mixtura*” entre los Decretos-Leyes y los Decretos Legislativos por contener elementos característicos de ambos. No obstante, el citado autor se inclina hacia su identificación con los denominados Decretos-Leyes del derecho comparado. PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 2. Op. cit. Página 254 y siguientes.

³⁵ MOLES CAUBET, Antonio. Op. cit. Páginas 378 y 379.

1961 en este aspecto y al efecto consagra, de forma expresa, la naturaleza legislativa de los actos dictados por el Ejecutivo Nacional previa delegación del Asamblea Nacional³⁶.

A los fines del presente estudio, es suficiente en este momento dejar sentado que, entre nosotros, las normas con rango de Ley dictadas por el Ejecutivo Nacional han recibido y reciben aún hoy, la denominación pacífica de Decretos-Leyes en sus diferentes modalidades; terminología que como hemos visto ha alcanzado ya, expreso reconocimiento constitucional.

4. *Acercamiento a las competencias concurrentes en el derecho constitucional venezolano*

La determinación de alcance de la noción de competencias concurrentes en el marco de nuestro ordenamiento constitucional es de suma relevancia para los objetivos que nos hemos propuesto. A tales fines, debemos partir por diferenciar entre aquellas competencias que comportan potestades legislativas y aquellas que comportan potestades ejecutivas o de gestión, resultando de nuestro interés las primeras de las aludidas³⁷.

Por otro lado, las competencias que podrán recaer sobre una determinada materia podrán estar atribuidas a dos órganos o entes distintos en atención a las potestades que deberán ejercer en torno a la misma; bien sean legislativas, reglamentarias o ejecutivas. Tal es el caso, por nombrar uno, de las tierras baldías. En esta materia, la creación de la legislación que la regule corresponde al Poder Nacional³⁸, más las potestades de gestión y administración son propias del Poder Estatal³⁹. Asimismo, encontramos materias en las cuales convergen las potestades legislativas de diversos niveles de poder político territoriales⁴⁰ y, como veremos *infra*, de diversas ramas de un mismo nivel político territorial. Entre éstas, encontramos la legislación que deberá dictarse para regular la organización de los municipios, regulación que

³⁶ Así, como veremos con detalle *infra*, los artículos 202 y 236, numeral 8 de la Constitución expresamente califican a los Decretos dictados previa delegación legislativa como Decretos-Leyes, es decir como actos con rango y valor de Ley.

³⁷ Sobre el particular, BLASCO ESTEVE, luego de exponer los criterios esgrimidos por la doctrina española en torno al tema de las competencias excluyentes, afirma: "*Sin querer alargarnos más en la exposición de las doctrinas sobre el concepto de competencia exclusiva, hay que poner ya de manifiesto que los distintos autores están pensando en competencias de tipo administrativo (normación reglamentaria y ejecución o gestión), como es lógico por lo demás. Pero este esquema deja por ello de ser válido cuando operamos con competencias entre las que están las de tipo legislativo o de producción de normas con rango de Ley: en estos casos el esquema antes propuesto por unos y otros autores deviene estrecho e insuficiente, y hay que acomodarlo a las nuevas circunstancias. El problema consiste, en efecto, en que la distribución de competencias que efectúa la Constitución y los Estatutos de Autonomía se mueve fundamentalmente a través de categorías y funciones tales como la legislación, la legislación básica o de principio, la legislación de desarrollo, la reglamentación, la gestión.*" BLASCO ESTEVE, Avelino. Sobre el Concepto de Competencias Excluyentes, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 029, abril-junio 1981. Editorial Civitas, Madrid. Página 2. Las afirmaciones de este autor son, como veremos, plenamente aplicables al ordenamiento constitucional venezolano y ya han sido aceptadas entre nosotros. Sobre el particular *vid.* LINARES BENZO, Gustavo José. Leyes Nacionales y Leyes de los Estados en la Federación Venezolana. La Repartición del Poder Legislativo en la Constitución de la República. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995. Página 31 y siguientes.

³⁸ "Artículo 156. Es de la competencia del Poder Nacional: (...) 16. 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." (Destacado nuestro).

³⁹ "Artículo 164. Es de la competencia de los Estados: (...) El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley." (Destacado nuestro).

⁴⁰ Sobre las competencias legislativas concurrentes, ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Civitas. 8ª Edición. Madrid, 1997. Páginas 288 y siguientes.

ha de estar compuesta por leyes de bases dictadas por el Poder Público Nacional y leyes de desarrollo dictadas por el Poder Público Estatal⁴¹.

Así, para determinar la exclusividad de una competencia atribuida a un ente político territorial determinado y en consecuencia el carácter no concurrente de la misma, Muñoz Machado ha sostenido que pueden utilizarse básicamente dos criterios, a saber: (i) la competencia es exclusiva cuando el ente que la ostenta puede disponer totalmente sobre la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella todo tipo de potestades legislativas, reglamentarias o ejecutivas y (ii) una competencia puede igualmente considerarse exclusiva cuando el ente al que le ha sido atribuida puede utilizar sobre ella todas las potestades de una determinada calidad, la legislación exclusiva o la ejecución exclusiva⁴².

Fuera de los dos casos expuestos, continua el citado autor, “cuando dos entes ostentan una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia, las competencias han de calificarse de compartidas o concurrentes. Tal concurrencia puede ordenarse de manera que el tratamiento normativo de una materia se reparta indiscriminadamente entre dos entes, pero estableciéndose que uno de ellos sólo puede legislar cuando no lo haga el otro (ejemplo: artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn), o de manera que la materia se reparta distinguiendo entre las bases o principios fundamentales de su ordenación y el desarrollo legislativo de la misma. Lo que, sin embargo, no es común, según este autor, es que ambas competencias resultantes, la legislativa principal y la de desarrollo, se califiquen de exclusivas.”⁴³

De esta forma, lo preponderante para la determinación de la concurrencia o exclusividad de una competencia específica no es la materia sobre la cual verse, sino más bien el tipo de potestad que se ejerza en torno a la materia en cuestión⁴⁴. En los casos en que dos a más entes detentan potestades idénticas sobre una misma materia, bien sea legislativas o ejecutivas, entonces estaremos de cara a competencias concurrentes de ambos entes y en el caso que nos ocupa, es decir las potestades legislativas, las relaciones entre ambas regulaciones deberá regirse por el principio de leyes de bases-leyes de desarrollo previsto en el artículo 165 de la Constitución que comentaremos con mayor detalle de seguidas.

5. *Las Leyes de Base y las Leyes de Desarrollo en el derecho venezolano. Especial referencia a la Constitución de 1999*

Establecido lo anterior, resulta necesario presentar algunas consideraciones breves en torno a las *leyes de bases*⁴⁵ y a las *leyes de desarrollo* en el seno de nuestro ordenamiento constitucional. Es clara la intención del constituyente de 1999 sobre la materia y al efecto prevé:

⁴¹ “Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados.”

⁴² MUÑOZ MACHADO citado por BLASCO ESTEVE, Avelino. Sobre el Concepto de Competencias Exclusivas. Op. cit. Página 2.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ Sobre el particular BLASCO ESTEVE sostiene: “(...) lo importante es constatar que en estos casos lo que está compartido es la materia, y por consiguiente, no se presupone que la competencia esté también compartida: no existe correlación necesaria entre compartición de la materia y compartición de la competencia.” *Ibidem*. Página 5.

⁴⁵ Cabe observar, que a los fines de mantener la terminología empleada por nuestra Constitución, en lo sucesivo nos referiremos a estas normas, en nuestro ámbito, como *leyes de bases*, las cuales como veremos tienen la misma naturaleza que las *leyes básicas* en el derecho constitucional español. No obstante, hacemos la presente advertencia a los fines de evitar posibles confusiones con la terminología empleada por el constituyente español en torno a las *leyes bases* dentro de ese ordenamiento, las cuales, como analizaremos *infra*, equivalen a nuestra *leyes habilitantes*.

“Artículo 165. Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.(...)” (Destacado nuestro).

Observamos así, claramente, la consagración constitucional de la figura bajo estudio, en el marco específico, al igual que en el derecho español, de las competencias concurrentes entre el Poder Público Nacional y el Poder Público Estatal. Ahora bien, la existencia de *leyes de bases* y de *leyes de desarrollo* no es innovación de la Constitución vigente. Al efecto, como lo sostiene Linares Benzo, en el texto de la Constitución de 1961 existían ciertas materias cuya regulación era encomendada a la dicotomía bases-desarrollo⁴⁶.

No obstante, la Constitución de 1999 aclara la situación y llena las lagunas que existían sobre la relación de la regulación legislativa de las materias concurrentes entre la República y los estados, estableciendo la regla general a ser aplicada a los fines de resolver cualquier tipo de conflictos de competencia que pudieran suscitarse en cuanto a competencias legislativas concurrentes entre los dos niveles político territoriales en cuestión, regla que deberá ser aplicada e interpretada por la jurisdicción constitucional, atendiendo a las especificidades de la materia objeto del conflicto.

IV. LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO NACIONAL

Hechas las anteriores consideraciones previas resulta imprescindible, en este punto de la relación, abordar primero el estudio de la regulación constitucional sobre la organización y funcionamiento de los órganos del *Poder Público Nacional*, para luego descender sobre el mismo tema pero en torno a la *Administración Pública Nacional*. En este sentido, partiremos por hacer ciertas consideraciones sobre el rango de los actos por medio de los cuales podrá ser regulada la materia con relación las diversas ramas integrantes del Poder Público Nacional, para luego hacer especial énfasis en la regulación de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, entendida en sentido orgánico, conformada por los órganos y entes de la Administración Pública central y descentralizada funcionalmente. Al efecto, nos detendremos en particular sobre las nuevas competencias del Poder Ejecutivo y la relación que en el ejercicio de las mismas deberá guardar con el Poder Legislativo.

1. La reserva legal sobre la organización y funcionamiento del Poder Público Nacional y la titularidad de la competencia para regular la materia

La Constitución de 1999 introdujo a la regulación de la organización y funcionamiento de los órganos Poder Público Nacional, expresamente dentro del catálogo de competencias del Poder Público Nacional sujetas a la reserva legal⁴⁷. Al efecto, el numeral 32 del artículo 156 constitucional establece:

⁴⁶ En este sentido, afirmó que las disposiciones del artículo 136, ordinal 16° del texto constitucional de 1961 contemplaban un claro ejemplo de una materia de competencia legislativa concurrente de la República y de los Estados, la cual debía ser regulada por medio de leyes de base y leyes de desarrollo. Así, la norma en cuestión establecía: *“Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional: (...) 16° Las directivas y bases de la educación nacional.”* Por otro lado, el citado autor argumentó que los ordinales 14° y 17°, ambos del artículo 136 constitucional, igualmente prevenían, de forma no tan evidente, la existencia de materias de la competencia legislativa concurrente entre la República y los municipios –en el primero de los casos- y la Repúblicas y los estados –en el segundo supuesto-, las cuales debían ser reguladas por leyes de bases y leyes de desarrollo. Al respecto, *vid.* LINARES BENZO, Gustavo José. Op. cit. Páginas 41 y siguientes.

⁴⁷ Sobre la reserva legal en Venezuela, ver el análisis hecho por PEÑA SOLÍS con relación a la Constitución de 1961, el cual, en nuestro criterio, es igualmente aplicable al ordenamiento vigente.

“Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(omissis)

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notaría y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.” (Destacado nuestro).

De la norma transcrita se desprenden dos elementos relevantes para el objeto de nuestro estudio, cuales son: (i) la reserva legal expresa que se establece sobre la regulación de la materia de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y (ii) la determinación del Poder Público, entendido en sentido horizontal, competente para regular la materia de la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional.

En este sentido, cabe observar, en primer lugar, que la reserva legal recae sobre la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional, el cual se encuentra, como ya hemos comentado, dividido a su vez de forma horizontal en cinco Poderes o ramas⁴⁸, a saber: (i) Legislativo, (ii) Judicial, (iii) Ciudadano, (iv) Electoral y (v) Ejecutivo. En consecuencia, la regulación de la organización y funcionamiento de todos ellos se encuentra cobijada por la reserva legal, siendo de plano inconstitucional, pretender penetrar tal núcleo por medio de actos con rango distinto a la Ley. Así, debemos pasar a determinar cuál de los mencionados Poderes es el competente, a la luz del marco constitucional vigente, para normar sobre la organización y funcionamiento de los demás.

El reconocimiento expreso de la organización y funcionamiento del Poder Público Nacional como materias de reserva legal, nos auxilia en la determinación de lo anterior por cuanto arroja precisas consecuencias tanto con relación a la rama del mismo que podrá regular dichas materias como con relación a los actos por medio de los cuales deberá perfeccionarse dicha regulación. Así, sabemos que la función de legislar recae, de ordinario, en cabeza de la Poder Legislativo. Al efecto, el numeral 1 del artículo 187 de la Constitución prevé:

“Artículo 187. Corresponde a la Asamblea Nacional:

1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.” (Destacado nuestro).

En este orden de ideas, la mencionada norma, en concordancia con el precitado artículo 156, numeral 32 constitucional, develan la regla general en cuanto a la competencia para legislar sobre la organización y funcionamiento de los Poderes Públicos Nacionales⁴⁹. No obstante, esta regla general debe ser confrontada con el articulado específico que contempla la regulación de los diversos Poderes a los fines de proceder a hacer las precisiones requeri-

PEÑA SOLÍS, José. Régimen Jurídico de la Potestad Reglamentaria en Venezuela. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1996. Páginas 132 y siguientes.

⁴⁸ En este sentido, aun cuando la referencia a los “*órganos del Poder Público Nacional*” basta para identificar la reserva en torno a la organización y funcionamiento de las ramas o Poderes en los cuales éste se divide, estimamos que hubiera sido más apropiado haber hecho uso de tal terminología -ramas o Poderes-.

⁴⁹ Nótese como en este caso el constituyente hace expresa referencia a las ramas del Poder Público Nacional, aclarando en consecuencia las posibles confusiones en que pudiera incurrirse con la referencia previa a los “*órganos del Poder Público Nacional*”.

das. Así, haciendo una breve exégesis de la Constitución, descubrimos con claridad la extensión de las competencias del Poder Legislativo en relación con la determinación de su propia organización y funcionamiento, así como la organización y funcionamiento de los demás Poderes Públicos Nacionales.

(i) En cuanto a la organización y funcionamiento del propio Poder Legislativo, encontramos que las normas que regularán dicha materia se encuentran previstas en los artículos 193, 194, 195 y 196 del texto constitucional, normas que serán complementadas por el Reglamento de la Asamblea Nacional; el cual, por demás, le corresponde dictar a esta última⁵⁰. En este sentido, el Poder Legislativo deberá dictar la regulación que vaya a regir su propia organización y funcionamiento.

(ii) Con relación a la organización y funcionamiento del Poder Judicial, la Constitución expresamente remite al legislador y en consecuencia, de ordinario, al Poder Legislativo, la competencia para regular la materia. Al efecto, el artículo 268 constitucional establece:

“Artículo 268. La ley establecerá la autonomía y organización, funcionamiento, disciplina e idoneidad del servicio de defensa pública, con el objeto de asegurar la eficacia del servicio y de garantizar los beneficios de la carrera del defensor o defensora.” (Destacado nuestro).

De esta forma, la norma confirma la reserva legal establecida de forma genérica por medio del artículo 156, numeral 32 constitucional reafirmando, por ende, las competencias ordinarias del Poder Legislativo para abordar dicha regulación.

(iii) En lo que atañe a la organización y funcionamiento del Poder Ciudadano, el artículo 273 constitucional, somete su organización y funcionamiento a un régimen similar al previsto para el Poder Judicial. En este sentido, dicho artículo prevé:

“Artículo 273. Los órganos del Poder Ciudadano son: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente por períodos de un año, pudiendo ser reelecto.

⁵⁰ Al respecto ver, artículos 193 y 194, en concordancia con el artículo 187, numeral 19, todos de la Constitución. Congruentes con nuestra exposición, el Reglamento a que hacen referencia los artículos antes citados, acto idéntico al previsto en el artículo 138 de la derogada Constitución de 1961, ha de ser entendido como un acto normativo con rango de Ley. Tal es concepción propia del constituyente de 1999, la cual se devela de las previsiones del artículo 336, numeral 1 del texto fundamental. Esta ha sido igualmente la opinión de ANDUEZA, quien afirmó que: *“Desde el punto de vista de jerarquía de las normas, el Reglamento parlamentario ocupa la misma jerarquía que la ley formal, ya que ambos actos son emanación directa de la Constitución.”* ANDUEZA, José Guillermo. *El Congreso*. Op. cit. Página 85. En igual sentido, se ha pronunciado MOLES CAUBET, quien sostenía que los Reglamentos Internos y de Debates conformaban, entre los actos parlamentarios sin forma de Ley, los únicos que gozaban de carácter normativo. MOLES CAUBET, citado por BRICEÑO LEÓN, Humberto. *Régimen Derogatorio entre los Acuerdos del Congreso, los Decretos Leyes y las Leyes Orgánicas, en Las Formas de la Actividad Administrativa*. II Jornadas Internacionales de Derechos Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”. Fundación Estudio de Derecho Administrativo. Caracas, 1996. Páginas 571-572. Tal opinión es igualmente mantenida por BRICEÑO LEÓN, quien sostiene que los actos parlamentarios sin forma de ley *“tienen un rango semejante al de la ley debido a su naturaleza constitucional.”* Éste ha sido, por demás, el criterio jurisprudencial de nuestros tribunales contencioso administrativos. Sobre el particular, la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 14 de septiembre de 1993, se pronunció, específicamente con relación a los Acuerdos del Congreso, estableciendo que debido a que los mismos se emitían *“en ejecución directa e inmediata de disposiciones constitucionales,”* tenían, *“sin serlo, rango equiparable a la ley.”* Tal criterio fue reiterado en sentencia de la Sala Plena, en fecha 25 de enero de 1994. Referencia jurisprudencial extraída de BRICEÑO LEÓN, Humberto. Op. cit. Páginas 572-573. Sobre el desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia nos pronunciaremos más adelante.

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

(omissis)

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.” (Destacado nuestro).

Así, la norma es precisa y califica de orgánica la Ley que deberá regular la organización y funcionamiento del Poder Ciudadano⁵¹, Ley esta que deberá ser dictada, nuevamente de ordinario, por el Poder Legislativo.

(iv) Con respecto a la organización y funcionamiento del Poder Electoral, el texto constitucional presenta idéntica solución en cuanto a la determinación de la titularidad competencial que en el caso del Poder Ciudadano. Sobre el particular, el artículo 292 de la Constitución, estipula:

“Artículo 292. 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 establezca la ley orgánica respectiva.” (Destacado nuestro).

De esta forma, la labor de organización del Poder Electoral es encomendada a una ley orgánica, la cual, como hemos dicho con reiteración, ha de ser dictada, ordinariamente, por el Poder Legislativo.

(v) En lo relativo al funcionamiento y organización del Poder Ejecutivo encontramos que la regulación constitucional varía considerablemente. Al efecto, las previsiones del artículo 236, numeral 20 constitucional crean un régimen inédito entre nosotros, el cual será objeto de análisis más detallado *infra*. Baste por los momentos adelantar, que la competencia para regular la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, *ergo* la Administración Pública Nacional en sentido orgánico, constituye una *competencia concurrente* entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sometida a la reserva legal, todo de conformidad las previsiones constitucionales analizadas.

En este orden de ideas, y a modo de síntesis, encontramos que la reserva legal en materia de organización y funcionamiento recae sobre todas las ramas del Poder Públicos Nacional y sobre todos los órganos que las conforman. No obstante, las competencias para dictar *normas con rango de Ley* destinadas a regular dichas materias sólo será en ciertos casos, de ejercicio ordinario de la Asamblea Nacional⁵²; existiendo supuestos en los cuales las mismas constituyen verdaderas *competencias concurrentes*⁵³ entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y otros en los cuales conforman *competencias exclusivas* del Poder Legislativo⁵⁴. A pesar de ello, y este es un punto esencial a los fines de las conclusiones que nos planteamos,

⁵¹ Cabe observar que es igualmente competencia de la Ley establecer la organización y funcionamiento de los diversos órganos del Poder Ciudadano. En tal sentido, ver los artículos 283, 286 y 290 de la Constitución, con relación a la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República respectivamente. La organización y funcionamiento de la Contraloría General de las Fuerzas Armadas es igualmente encomendada a la Ley de conformidad con las previsiones del artículo 291 constitucional.

⁵² Recordemos que la Constitución elimina cualquier restricción material del Ejecutivo Nacional en torno a la emanación de normas con rango de Ley, razón por la cual es teóricamente viable la delegación legislativa en materia de organización y funcionamiento en el caso de los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral, sin menoscabo de lo establecido en el numeral 5 de la cuarta disposición transitoria de la Constitución.

⁵³ Este es el caso específico del Poder Ejecutivo.

⁵⁴ Las destinadas a complementar la regulación constitucional en relación a la organización y funcionamiento del propio Poder Legislativo.

la reserva legal impone que todos aquellos actos dictados a los fines de regular la materia de organización y funcionamiento del Poder Público Nacional, han de tener, por mandato constitucional, rango de Ley, careciendo de relevancia si su origen es Parlamentario o Ejecutivo.

2. *La reserva legal en materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional y el contenido de las competencias concurrentes para regularla*

La reserva legal sobre la materia bajo estudio había sido plenamente reconocida entre nosotros bajo el imperio de la derogada Constitución de 1961. Al efecto, aun cuando las previsiones del ordinal 24 del artículo 136 de la mencionada Constitución, norma espejo del actual artículo 156, numeral 32 constitucional, no preveían de forma expresa la reserva legal en la materia bajo estudio⁵⁵, la doctrina nacional había fijado las posturas interpretativas sobre el tema⁵⁶.

Ahora bien, en el presente, tal determinación es expresa e irrefutable, por cuanto, al imponerse la reserva legal sobre la organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional, género que evidentemente abarca los órganos de las diversas ramas en que se exterioriza constitucionalmente dicho Poder; la Administración Pública Nacional, como manifestación en sentido orgánico del Poder Ejecutivo, debe entenderse irrefragablemente imbuida dentro de esta reserva⁵⁷.

Sentado como ha quedado lo anterior, y como ya se ha expuesto, el texto constitucional atribuye competencias para regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo. Ahora bien, a los fines del cabal desarrollo del tema, debemos detenernos en la naturaleza y alcance de las competencias de ambas ramas del Poder Público Nacional sobre la materia específica de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional; al igual que sobre la necesaria coordinación que deberá existir entre éstas para el correcto ejercicio de las competencias que le han sido constitucionalmente conferidas.

3. *La competencia constitucional para legislar en materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional*

El artículo 236, numeral 20 constitucional traza una clara línea divisoria entre las atribuciones de ambas ramas competentes para legislar sobre la materia. De esta forma, la regulación de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional constitu-

⁵⁵ “Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional: (omissis) 24° La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimiento; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;”

⁵⁶ Sobre el particular, BREWER-CARÍAS, sostenía que “(...) planteado el problema en el ámbito nacional, se observa que hay una reserva legal en materia de organización administrativa prevista en el artículo 181 de la Constitución, en los siguientes términos: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes.” BREWER-CARÍAS, Allan R. Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana. Editorial Jurídica Venezolana. Segunda Edición. Caracas, 1994. Páginas 27. Por su parte, PEÑA SOLÍS sostuvo la rigidez de la reserva legal en materia de organización administrativa sobre la base, en nuestra opinión mucho más diáfana, del artículo 193 de la Constitución de 1961. En este sentido, afirmó: “La rigidez de la norma constitucional es casi absoluta, en virtud de que extiende la reserva legal a la creación, supresión, refundición y reestructuración de los Ministerios, a su estructura organizativa y a sus respectivas competencias (...).” PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 1. Op. cit. Páginas 280 y 281.

⁵⁷ Sobre el particular volveremos con más detalle *infra*.

ye, en nuestro criterio, una *competencia concurrente* entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la cual podrá ser ejercida, como veremos, con diferentes grados de intensidad. En tal sentido, la incidencia de cada uno de los Poderes competentes sobre la materia se encuentra determinada en el propio texto constitucional.

A. Alcance de las competencias del Poder Legislativo

La reserva legal dentro de la cual se encuentra imbuida la materia bajo estudio devela las evidentes competencias del Poder Legislativo para regularla. Al efecto, la interpretación concatenada de los artículos 156, numeral 32 y 187, numeral 1 ambos del texto constitucional revela la competencia de la Asamblea Nacional en cuanto a la regulación de la organización y funcionamiento del Poder Público Nacional y en función de ello, de la Administración Pública Nacional. Así, observamos en su oportunidad, que el Poder Legislativo ha sido investido con amplias facultades para regular la organización de los cinco poderes en los cuales se divide el Poder Público Nacional. No obstante, en el ámbito propio de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, las amplias facultades regulatorias de la Asamblea Nacional se ven claramente delimitadas, a favor del Poder Ejecutivo.

Las competencias del Poder Legislativo quedan así circunscritas por la norma bajo análisis al establecimiento, mediante ley orgánica, de “*los principios y lineamientos*” dentro de los cuales podrá actuar el Ejecutivo Nacional. Así, corresponde a la Asamblea Nacional, por una suerte de doble remisión constitucional⁵⁸, dictar una ley orgánica que establezca los principios y lineamientos de la organización de la Administración Pública Nacional a ser desarrollados por el Ejecutivo Nacional a los fines de “*fixar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros.*”

En nuestro criterio, tales leyes orgánicas han de ser entendidas como *leyes de bases*, destinadas a ser desarrolladas por el Poder Ejecutivo, en los términos ya tratados; situación semejante a la prevista en el régimen constitucional español, pero con las particularidades propias contempladas en nuestro texto fundamental. Al efecto, al auxilio de nuestro análisis presentaremos ciertas consideraciones en torno al sistema constitucional español, el cual es sin duda tributario, en buena medida, de nuestro nuevo marco fundamental.

- a. *Las Leyes de Bases previstas en el artículo 82 de la Constitución Española, las Leyes Habilitantes definidas en el artículo 203 de la Constitución y las Leyes Orgánicas a que hace referencia el artículo 236, numeral 20 constitucional*

La delegación legislativa ha sido una materia profusamente estudiada por la doctrina jurídica española, aún con anterioridad a la Constitución de 1978⁵⁹. En efecto, la potestad para

⁵⁸ Nos referimos a una doble remisión constitucional por cuanto de conformidad con las disposiciones del artículo 203 constitucional, entre las leyes que tendrán carácter orgánico figuran tanto las que así lo determine el propio texto constitucional, como aquellas que se dicten para organizar los poderes público. En el caso bajo estudio, la ley que deberá dictar la Asamblea Nacional tiene carácter orgánico por expresa disposición del artículo 236, numeral 20; al igual que goza de carácter orgánico por establecer los principios y lineamientos que regulan la organización de la Administración Pública Nacional.

⁵⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial*. Editorial Tecnos. Segunda Edición. Madrid, 1981. Páginas 134 y siguientes. Igualmente *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Op. cit. Páginas 250 y siguientes. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 652 y siguientes. GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*. Volumen I. Editorial Tecnos. Duodécima Edición. Madrid, 1994. Páginas 233 y siguientes.

dictar Decretos Legislativos, equiparables como hemos dicho a los Decreto-Leyes en el derecho venezolano, se encuentra prevista en el artículo 82 de la Constitución española en los siguientes términos:

“Artículo 82.

1. *Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.*
2. *La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una Ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una Ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.*
3. *La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga al Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.*
4. *Las Leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.*
5. *La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.*
6. *Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.”*

Una ley de delegación es, en criterio de Santamaría Pastor, “un texto en el que una materia determinada se regula sólo a nivel de grandes principios y directrices: la regulación concreta de dicha materia, con el grado de detalle necesario para hacer operativas estas grandes líneas, se encomienda al Gobierno mediante la aprobación de un texto articulado, cuyo contenido, obviamente debe respetar de modo estricto tales principios y directrices.”⁶⁰

No obstante, las leyes de bases que han de ser dictadas como presupuesto esencial para que opere la delegación legislativa a favor del Gobierno en el derecho español, a los fines de dictar Decretos Legislativos contentivos de textos articulados, las entendemos mas bien asimilables a la técnica de Leyes habilitantes prevista en el artículo 203 de la Constitución de 1999, el cual establece:

“Artículo 203.

(omissis)

Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, *a fin de establecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley.* Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.” (Destacado nuestro).

En efecto, las leyes de bases para la formación de textos articulados previstas en el ordenamiento español tienen como finalidad primordial la de delegar en la rama Ejecutiva la potestad de dictar normas con rango de Ley, siempre circunscritas dentro de los principios y criterios fijados en el propio texto de la ley de bases.

⁶⁰ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 656. En similar sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ comentan: “la expresión Ley de “bases” y, más concretamente, la designación como bases del contenido de la legislación apunta a un criterio obvio: la Ley ha de contener las directrices “básicas” de la norma a elaborar, los principios de la nueva ordenación de los cuales ésta debe ser mero desarrollo.” GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Página 251.

En nuestro medio, las Leyes habilitantes cumplen, con cierta similitud, el papel de las leyes de delegación españolas que hemos comentado. En tal sentido, la interpretación concatenada del artículo 203 constitucional antes citado con el artículo 236, numeral 8 *ejusdem* arroja que el Poder Legislativo podrá delegar en el Presidente de la República las materias que estime convenientes, por tiempo determinado, para que este último las regule por medio de normas con rango de Ley, a saber Decretos-Leyes⁶¹. Encontramos así, que la figura com-

⁶¹ Observamos así, como ya hemos comentado *supra*, una dilatación absoluta en cuanto a las materias que podrán ser delegadas en el Presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional. Por otro lado, cabe observar, aunque no sea del núcleo del objeto del presente estudio, que la remisión entre los artículos 203 y 236, numeral 8 de la Constitución parece solventar, de forma distinta a la aceptada por la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia, las disquisiciones surgidas en torno a la naturaleza de las competencias ejercidas por el Presidente de la República de conformidad con las previsiones del artículo 190 ordinal 8 de la Constitución de 1961. En efecto, la doctrina nacional se dividió entre dos tesis, esgrimidas a los fines de la determinación de la naturaleza de las Leyes habilitantes dictadas por el Congreso de la República. En tal sentido, ANDUEZA, en su primera aproximación al tema, realizada en el año 1970, sostuvo la tesis de que las habilitaciones legislativas constituían propiamente un técnica autorizatoria ejercida por el Poder Legislativo por mandato expreso constitucional. Así, expresaba: “*Se entiende por delegación legislativa aquel acto por el cual el Congreso confiere al Poder Ejecutivo, dentro de ciertos límites de tiempo y materia, el ejercicio de la función legislativa. Toda delegación supone un acto de delegación, que se conoce con el nombre de ley de delegación o ley habilitante, y un decreto del Presidente de la República mediante el cual haga uso de las facultades que le confiere la ley habilitante. (...) De allí que la ley de habilitación confiera al Poder Ejecutivo una competencia *ratione materiae* y una competencia *ratione temporis*. En cambio se entiende por facultad propia del Presidente de la República aquellas materias que la Constitución le confiere directamente, aun cuando su ejercicio lo someta a algún requisito de autorización por parte del Congreso. En este caso la facultad que ejerce el Presidente de la República no es delegada sino que le es propia. El requisito constitucional de una ley que lo autorice no es más que uno de los supuestos legales del acto. Además, la ley que autorice al Presidente de la República a dictar decretos-leyes en materia económica o financiera no tiene por qué someter el ejercicio de la facultad al requisito *ratione temporis*.*” (Destacado del autor). ANDUEZA, José Guillermo. Decreto Leyes. Dictamen Especial, 1970, en 20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República. 1962-1982. Tomo V. Caracas, 1984. Páginas 41-42. En posterior oportunidad, el citado autor reiteró su criterio inicial, sistematizando su razonamiento en los siguientes términos: “*(...) a) el ordinal 8º del artículo 190 no somete la autorización a una limitación en el tiempo. Esta situación permite pensar que no se trata de una delegación para la cual la temporalidad es una cuestión esencial; b) la facultad de dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera aparece entre las atribuciones del Presidente de la República, lo que hace suponer que es una facultad propia sometida al requerimiento de la autorización previa concedida por las Cámaras Legislativas en forma de ley; c) las Cámaras Legislativas no pueden delegar funciones sino en los límites establecidos en la Constitución. El artículo 226 del texto constitucional dispone que “La ley que establezca o modifique un impuesto o una contribución deberá fijar un término previo a su aplicación. Si no lo hiciera, no podrá aplicarse sino sesenta días después de haber quedado promulgada”. Este mandato dirigido al legislador no rige para el Poder Ejecutivo cuando hace uso de las facultades extraordinarias que le acuerda el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución. Así lo dispone el aparte único del mismo artículo 226 de la Constitución.*” ANDUEZA, José Guillermo. El Congreso. Op. cit. Página 46. Esta opinión fue nuevamente ratificada por el mencionado autor. Sobre el particular, *vid.* ANDUEZA, José Guillermo. Las Potestades Normativas del Presidente de la República. Op. cit. Página 2032 y siguientes. En similares términos, MOLES CAUBET, afirmó: “*El texto constitucional lo expresa claramente: Es atribución propia del Presidente de la República “dictar medidas extraordinaria ..., habiendo sido autorizado por ley.” En suma se trata de una autorización. Los poderes del Presidente de la República no derivan en este caso de ningún acto legal constitutivo, como la atribución o la delegación. Aquí por el contrario el poder deriva directamente de la Constitución aun cuando se exija para su ejercicio una autorización. (...) Entonces la autorización presta el consentimiento para ejercer el poder, pero en manera alguna lo crea ni lo transmite.*” (Destacado del autor). MOLES CAUBET, Antonio. Dogmática de los Decretos-Leyes. Op. cit. Página 380. Siguiendo esta postura, figuran BREWER-CARÍAS, Allan R., quien modificara su posición original plasmada en Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana a través del Prólogo de la obra de FERNÁNDEZ, Gerardo. Los Decretos-Leyes. Op. cit. Página 12. Igualmente, en respaldo de esta tesis *vid.* FERNÁNDEZ, Gerardo.

parada se asemeja, mas bien, a las Leyes habilitantes⁶² que a la técnica de leyes orgánicas prevista en el artículo 236, numeral 20 constitucional por varias razones, a saber:

(i) La delegación hecha a favor del Presidente de la República por parte de la Asamblea Nacional⁶³ contenida en la Ley habilitante por disposición expresa constitucional, estimamos

Los Decreto-Leyes. (...) Op. cit., Página 48; PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 2. Páginas 244 y siguientes; y HENRÍQUEZ LARRAZÁBAL, Ricardo. Hacia una Ampliación de las Potestades Normativas del Poder Ejecutivo, en Revista de Derecho Administrativo N° 3, mayo-agosto 1998. Editorial Sherwood. Página 338. Frente a esta postura encontramos la tesis de la delegación legislativa respaldada por PÉREZ LUCIANI y LARES MARTÍNEZ. En este sentido, PÉREZ LUCIANI encontraba en la delegación legislativa el origen de las potestades en comento. En tal sentido, y en referencia a las leyes habilitantes derivadas de la Constitución de 1961, afirmó: "Así, concebida la delegación, es un acto dispositivo, esto es, un acto por el cual el órgano delegante dispone de la propia competencia a proveer sobre un determinado objeto. No es un acto declarativo, como se ha sostenido, ni tampoco una autorización que remueve el impedimento a una preexistente competencia del sujeto u órgano delegado sobre el mismo objeto." PÉREZ LUCIANI, citado por FERNÁNDEZ, Gerardo. Op. cit. Página 43. Por su parte, LARES MARTÍNEZ sostuvo: "Entre nosotros es atribución del Presidente de la República "dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial" (atribución 8ª del artículo 190 de la Constitución). Esto significa que previa autorización que le haya impartido el Congreso por ley especial, el Presidente de la República tiene la facultad extraordinaria de adoptaren materia económica y financiera decisiones que envuelvan la derogación o reforma de leyes preexistentes. Con excepción del caso expuesto, no puede en Venezuela, el Congreso, efectuar delegaciones en el ejecutivo, pues la función que a aquél corresponde no es delegable." (Destacado nuestro). LARES MARTÍNEZ, Eloy. Manuel de Derecho Administrativo Op. cit. Páginas 79-80. Ahora bien, y evidentemente al margen de la polémica doctrinal antes comentada, el artículo 203 de la Constitución de 1999, expresamente tipifica a la técnica de las Leyes habilitantes, como una delegación legislativa en cabeza del Presidente de la República. BREWER-CARIÁS ha calificado la consagración de la delegación legislativa como una "novedad constitucional en el país". Vid. BREWER-CARIÁS, Allan R. La Constitución de 1999. Op. cit. Página 114. Por otro lado, y pareciera que para complicar las cosas, el artículo 236, numeral 8, otorga a las leyes habilitantes un contenido autorizatorio, en cuanto al ejercicio de la potestad de dictar Decretos-Leyes. Así, podría decirse que la Constitución verdaderamente confunde las figuras jurídicas de delegación y autorización en los términos antes comentados. Al auxilio del constituyente, cabe traer a colación ciertas consideraciones expuestas pacíficamente por la doctrina española sobre la materia que nos ocupa, guardando siempre las diferencias propias entre ambos ordenamientos constitucionales. En efecto, en el derecho español la discusión que se ha centrado, no en torno a la naturaleza de las competencias del Ejecutivo, sino mas bien en el alcance de las potestades legislativas derivadas del mismo. En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, sin dar la importancia que se le ha dado entre nosotros, afirma que la delegación legislativa constituye una verdadera autorización al Poder Ejecutivo para que desarrolle una competencia legislativa determinada. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 645. La explicación del fenómeno de la delegación legislativa es atribuida por GARCÍA DE ENTERRÍA al denominado *reenvío recepticio*, figura propia del Derecho Internacional, según la cual el órgano reenviante hace suyo el contenido del acto normativo en el cual se reenvía como contenido de la propia norma, perdiendo así la norma reenviada su autonomía y convirtiéndose en parte de la norma reenviante. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Legislación Delegada, Potestad Reglamentaria y Control Judicial. Op. cit. Páginas 124 y siguientes. En apoyo a esta tesis, vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Páginas 654 y siguientes.

⁶² Este criterio es igualmente sostenido por RONDÓN DE SANSÓ con relación al régimen previsto en la Constitución de 1961, quien haciendo una comparación entre la técnica de los Decretos-Leyes y las medidas de excepción afirmó: "Los actos normativos ejecutan en forma inmediata a la ley habilitante (ley de base o ley cuadro) que faculta al ejecutivo para dictarlos (...)" (Destacado nuestro). RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard. Op. cit. Página 91.

⁶³ Tal posibilidad fue severamente criticada por la Procuraduría General de la República, con relación al régimen imperante bajo la Constitución de 1961. Al efecto, el mencionado organismo ha expuesto: "Es menester destacar que el sostener que el ejercicio de las facultades del Presidente de la República, cuando está autorizado por una ley habilitante especial para dictar las medidas económicas y financieras que requiere el interés general, es una delegación legislativa limitada, sería un retroceso incalificable en la estructura lógica de nuestro derecho público, por que se es-

no será requerida en el supuesto de las potestades normativas para regular la materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional previstas en el texto del artículo 236, numeral 20 constitucional, las cuales, como veremos de seguidas, han de estar guiadas por los principios y lineamientos contenidos en la respectiva ley orgánica, más no dependerán inexorablemente de las mismas.

(ii) La limitación temporal del ejercicio de las competencias legislativas delegadas. En este sentido, al igual que en el régimen constitucional español -artículo 82.3 de la Constitución Española- las Leyes habilitantes en nuestro medio no podrán delegar la elaboración de normas con rango de Ley a favor del Presidente de la República por tiempo indeterminado, debiendo fijar el plazo para el ejercicio de las mencionadas potestades⁶⁴. Frente a ello, somos del criterio que la Ley orgánica que nos ocupan no se caracteriza por tal vigencia efímera, ni mucho menos por agotarse con su propio cumplimiento. Así, deberá ser entendida como preceptos generales y abstractos con vocación de permanencia en el tiempo, cuyo desarrollo, por parte del Presidente de la República podrá ser reiterado, pero siempre dentro de los límites tendidos por los principios y lineamientos consagrados en la misma.

(iii) La determinación precisa del objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio se compagina con mayor facilidad, en nuestro criterio, con el objeto de las Leyes habilitantes, a saber, el establecimiento de las *directrices, propósitos y marco* de las materias delegadas; que con el ámbito de las Leyes orgánicas en cuestión, las cuales deberán regular materias sustantivas como lo son los principios generales de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional. En estos casos, el Presidente de la República goza de mayor libertad, estando únicamente limitado, como ya hemos dicho, por los principios y lineamientos de la organización administrativa plasmados en la Ley orgánica respectiva.

(iv) La aplicabilidad directa y el valor normativo de la Ley orgánica en cuestión la diferencian claramente de la delegación legislativa materializada a través de la Ley habilitante. En este orden de ideas, las primeras serán de directa aplicación a la Administración Pública Nacional no requiriendo ser desarrolladas para alcanzar por sí mismas valor normativo; cuando las delegaciones legislativas únicamente tendrán por destinatario al Ejecutivo Nacional careciendo de valor normativo *per se*, dependiendo, al efecto, de las normas posteriores que éste dicte.

taría desconociendo el verdadero fundamento, alcance y sentido de las llamadas "facultades extraordinarias" por "autorización legislativa" del Jefe de Estado." (Destacado de la obra). Dictamen de fecha 26 de marzo de 1986, Dirección de lo Contencioso Administrativo de la Procuraduría General de la República, en Doctrina de la Procuraduría General de la República 1986. Fundación de la Procuraduría General de la República. Caracas, 1986. Página 68.

⁶⁴ Sobre el particular, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ afirman: "*El desarrollo de la delegación recepticia agota o consume definitivamente a ésta. La Administración no podrá volver a invocar la delegación para efectuar cualquier modificación del texto normativo aprobado (...).*" GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Página 253. En igual sentido, COSCULLUELA MONTANER contundentemente expresa: "*Pasado el plazo la delegación debe entenderse caducada. La delegación se agota con la publicación del Decreto legislativo correspondiente por el Gobierno, sin que pueda utilizarse de nuevo en el futuro la misma delegación ya agotado.*" COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Civitas. Novena Edición. Madrid, 1998. Página 105. ENTRENA CUESTA incluso afirma que "*(...) dada la naturaleza de la delegación, ésta se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente, aunque ésta tenga lugar antes del vencimiento del plazo establecido.*" ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/1, Concepto, Fuentes, Relación Jurídico-Administrativa y Justicia Administrativa. Editorial Tecnos. 11ª Edición. Madrid, 1995. Página 103. Igualmente ver SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 661.

b. *Las Leyes Básicas previstas en el artículo 149.1 de la Constitución Española y las Leyes Orgánicas establecidas en el artículo 236, numeral 20 constitucional*

A los fines de ahondar en la determinación de la naturaleza de las Leyes orgánicas que nos ocupan, resulta pertinente acudir, dentro del esquema comparativo que nos hemos planteado, a las disposiciones el artículo 149.1 de la Constitución española⁶⁵. En este sentido, la mencionada norma prevé un catálogo de competencias exclusivas⁶⁶ del Estado⁶⁷, entendido como ente político territorial mayor, equiparable en jerarquía, a la República dentro de nuestro marco constitucional. Así, la norma en cuestión es equivalente a nuestro artículo 156 constitucional, al que hemos hecho repetida referencia. En tal sentido, los numerales 8, 11, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 25, 27 y 30, prevén que determinadas materias de la competencia del Estado sean reguladas por una categoría legislativa que la doctrina española ha unificado con el término de leyes básicas⁶⁸ o normación básica⁶⁹. Al efecto, dichas normas establecen:

“Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.

(...)

8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de Leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respecto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

(...)

11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.

(...)

13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

(...)

16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17. Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

⁶⁵ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Primacía Normativa del Título VIII de la Constitución. Introducción al Estudio del Artículo 149 de la Constitución, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 033, abril-junio de 1982. Editorial Civitas, Madrid.

⁶⁶ Con relación a las competencias exclusivas en el derecho constitucional español ver la clara exposición de BLASCO ESTEVE, Avelino. Sobre el Concepto de Competencias Exclusivas. Op. cit.

⁶⁷ Sobre la organización de las Administraciones públicas españolas vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Capítulos Noveno, Décimo y Decimoprimeros. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Capítulo VII. ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/2, Organización Administrativa. Editorial Tecnos. 11ª Edición. Madrid, 1995. Páginas 133 y siguientes. COSCULLUELA MONTANER, Luis. Op. cit. Lecciones 8, 9 y 10. PARADA, Ramón. Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público. Décima Edición. Marcial Pons. Madrid, 1996. Título Segundo.

⁶⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 592.

⁶⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Página 288. GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. Página 280.

18. *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizaran a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*

(...)

21. *Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.*

(...)

23. *Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.*

(...)

25. *Bases del régimen minero y energético.*

(...)

27. *Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.*

(...)

30. *Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.”*

Sobre el tema, García de Enterría y Fernández han sostenido que mediante la técnica empleada por el constituyente español “se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas en tal regulación mediante las normas que en el mismo artículo 149.1 se llaman en algún caso normas de “desarrollo”, término que ha pasado luego a la generalidad de los Estatutos.”⁷⁰ Importante es destacar, que desde las primeras interpretaciones hechas por el Tribunal Constitucional Español, éste diferenció categóricamente entre las *leyes de bases* previstas en el artículo 82 de la Constitución española supra comentado y las *leyes básicas* que nos ocupan⁷¹.

De esta forma, lo característico del sistema en cuestión radica en el concurso de dos niveles político territoriales que convergen en diferentes medidas para ejercer una misma potes-

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ Así, las sentencias del 28 de julio de 1981 y 28 de enero, 8 de febrero y 27 de julio de 1982, 26 de julio de 1984, citadas por SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 596-597. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Página 289. Sobre un análisis de la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional español sobre la materia, consultar igualmente: BLASCO ESTEVE, Avelino. Normas Básicas Estatales y Leyes de Desarrollo de las Comunidades Autónomas: Jurisprudencia Constitucional, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 037, abril-junio 1982. Editorial Civitas, Madrid. FONT i LLOVET, Tomás. Sobre el Ejercicio de la Potestad Legislativa Compartida, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 037, abril-junio 1983. Editorial Civitas, Madrid. Páginas 4 y siguientes. BAYONA i ROCAMORA, Antoni. La Evolución del Concepto de Competencia Básica en la Doctrina y la Jurisprudencia Constitucional, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 045, enero-marzo 1985. Editorial Civitas, Madrid.

tad, la legislativa, sobre una misma materia. Así, la regulación global estará compuesta, en el caso español, por una actuación concurrente de dos entes político territoriales, el Estado y las Comunidades Autónomas, el primero aportando “*lo básico*” y el segundo “*el desarrollo de tal regulación básica*”⁷².

Ahora bien, resulta de interés determinar el alcance de lo que debemos entender por “*lo básico*” y lo que debemos entender por “*el desarrollo*”. Sobre el particular Santamaría Pastor comienza su relación con la poco alentadora afirmación de que “*el concepto de lo básico ofrece problemas casi insuperables de definición.*” En efecto, afirma el citado autor que “*lo básico*” no es estático, es decir, su concepción varía en cuanto a la materia específica de que se trate y atención el momento histórico en que se pretenda hacer la determinación⁷³.

A pesar de ello, el tema ha sido abordado con detalle por la doctrina jurídica española, situación que servirá de apoyo a los fines de la interpretación que nos proponemos. Así, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional español, partiendo del alcance de la legislación básica, ha planteado dos criterios para la definición del tema⁷⁴, a saber: (i) la delimitación positiva, es decir que la legislación básica *debe* contener todas las normas necesarias para que una materia ostente una regulación uniforme, en sus aspectos esenciales, en todo el espacio geográfico nacional y (ii) la delimitación negativa, según la cual debe entenderse que la legislación básica no podrá ser completa ni podrá agotar la materia objeto de regulación; debiendo dejar, en consecuencia, espacio a los entes menores para que puedan ejercer sus competencias legislativas respectivas⁷⁵.

⁷² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Página 289. Entre nosotros LINARES BENZO se ha pronunciado sobre el particular sosteniendo: “(...) *la subsunción puede resolverse también en que ambos niveles, el Poder Nacional y los Estados, tengan competencia sobre el sector a regular: es el caso de la concurrencia de competencias. Como ya se dijo, la concurrencia se produce cuando sobre la misma materia inciden competencias de más de un sector del Poder Público. (...) La otra solución es la técnica de las leyes de base y desarrollo (...): la regulación de los aspectos esenciales, tocantes al interés general, básicos, en una palabra, del sector corresponden a la Federación; y los estados desarrollan esas bases de acuerdo con políticas propias.*” LINARES BENZO, Gustavo José. Op. cit. Página 36.

⁷³ En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR sostiene: “*Decir que lo básico es lo capital, lo esencial, lo fundamental, las determinaciones vertebrales de una materia no supone avanzar mucho. Ir más allá en términos abstractos es, sin embargo, imposible, porque nos hayamos ante una noción eminentemente relativa e inestable: los preceptos o normas básicas son los que, en cada momento histórico, el legislador estatal considere como tales y lo sean realmente (...); cuestiones, pues, que un momento determinado se consideran básicas pueden no serlo en otro, porque han cambiado las circunstancias, los planteamientos técnicos o, simplemente, el partido en el poder.*” SANTAMARÍA PASTOR. Juan Alfonso. Op. cit. Página 594.

⁷⁴ Sobre el particular *vid.* SANTAMARÍA PASTOR. Juan Alfonso. Op. cit. Páginas 594 y 595. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Páginas 289-290 y 299. Es de destacar, que en la relación entre bases y desarrollo, la doctrina española ha sostenido, que el criterio determinativo de la prelación entre las mismas no es la jerarquía, sino más bien la competencia. Sobre este punto, *vid.* ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/1. Op. cit. Páginas 94 y 95; ESPÍN, Eduardo y otros. Derecho Constitucional. El Ordenamiento Constitucional Derechos de los Ciudadanos. Volumen I. 3ª Edición. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1997. Página 82. Frente a esta postura, GARRIDO FALLA, sostiene una posición intermedia afirmando que los límites al ejercicio de la potestad legislativa autonómica ha de realizarse “*atendiendo al doble principio de la jerarquía y de la competencia; debiéndose resolver el tema del papel que cada uno de tales principios juega, en el sentido de que la competencia es el supuesto de la jerarquía.*” (Destacado del autor) GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. Página 286.

⁷⁵ En este sentido resulta ilustrativa la sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril, la cual establece: “Dicho lo cual, es preciso recordar también que según reiterada jurisprudencia de este Tribunal el concepto de bases o, más en concreto de legislación básica, es un concepto material que pretende garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del

Desde el punto de vista de la legislación de desarrollo, parece ser más sencilla la determinación de los conceptos anteriores, entendiéndose circunscrito el *desarrollo* de forma cuantitativa, es decir, los entes menores podrán dictar todas aquellas normas que estimen necesarias para que una materia quede completamente regulada, ocupando así, todo lo que no hubiera sido normado por el Poder Nacional. Ahora bien, como es lógico, el afán normativo Estatal encontrará una barrera infranqueable en las determinaciones básicas estatales⁷⁶.

Por su parte García de Enterría y Fernández⁷⁷, han articulado una tesis sistematizadora en cuanto al contenido material de la legislación básica en el ámbito español. Al efecto, los citados autores han afirmado que a los fines de alcanzar una normación “*global*” de la materia objeto de competencias legislativas concurrentes, las bases que se dicten sobre la misma deberán atender a un sistema de círculos concéntricos, delimitados por la intensidad y alcance de la legislación estatal que podrá abarcar cada uno de ellos.

(i) El primero de los círculos, el *círculo interior*, contendrá, en criterio de los prenombrados catedráticos, la regulación del “*núcleo material de interés general*”. Esta es la porción propia del legislador nacional, excluyente por tanto de cualquier intervención de los legisladores menores. Así, el interés general, elemento central de *lo básico* es, como ya hemos dicho, variable, correspondiendo al legislador nacional precisarlo en cada caso concreto. Ahora bien, esta determinación encomendada al legislador nacional no está exenta de limitaciones, debiendo, en primer lugar, respetar los principios y calificaciones positivas de la Constitución; y, en segundo lugar, respetar el principio de la delimitación negativa antes expuesto.

(ii) El segundo círculo, el denominado *círculo de encuadramiento*, es aquel mediante el cual el legislador nacional pareciera tender un puente a la acción del legislador estatal para lograr una efectiva uniformidad en el desarrollo de las materias reguladas en el *círculo interior*. Al efecto, García de Enterría y Fernández sostienen:

“*Lo propio del círculo de encuadramiento es delinear, en efecto, el espacio propio de la normación autonómica, pero también articular esa normación en la “estrategia global” que la legislación básica implica de suyo (...). No se trata aquí, por tanto, de una simple partición del campo y de que cada uno de los partícipes, una vez fijada la línea divisoria, se desentienda por completo de lo que el otro pueda hacer en su espacio propio.*”⁷⁸

En este caso no sólo deberá establecerse el límite negativo de la competencia estatal, sino que deberán estatuirse principios materiales, “*lineamientos de ejecución*” que deberán ser adoptados por los estados para alcanzar la articulación de sus respectivas normas con las bases sentadas, en aras de alcanzar el interés general y uniformador que tutelan estas últimas.

(iii) En tercer lugar, y como consecuencia directa de los dos anteriores, se presenta el *círculo de suplencia*. En este sentido, y como hemos visto, de la interacción de los dos primeros círculos resulta un espacio vacío, el cual es, en esencia, el ámbito de actuación de los estados -comunidades-. Ahora bien, sostienen los citados autores que en muchos casos los entes menores no se han atribuido, por falta de previsiones en sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias legislativas sobre materias constitucionalmente concurrentes o

cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propias intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto (...)” Sentencia citada por GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit. Página 281.

⁷⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. Página 595.

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Páginas 293 y siguientes. Entre nosotros, y siguiendo los lineamientos de los autores españoles citados, *vid.* LINARES BENZO, Gustavo José. Op. cit. Página 45.

⁷⁸ *Ibidem*. Página 297.

simplemente no hacen uso de sus ellas, en caso de detentarlas⁷⁹. Por ello, de ordinario –en el caso español– las leyes básicas regulan, de forma supletoria, el desarrollo de las bases que ellas mismas sientan, siendo tales normas posteriormente desplazadas por las comunidades autónomas, con el simple ejercicio de sus respectivas competencias normativas⁸⁰.

c. Naturaleza de las Leyes Orgánicas a que hace referencia el artículo 236, numeral 20 de la Constitución de 1999

Como ha quedado expuesto, las leyes de bases y de desarrollo tienen, en nuestro sistema de derecho raigambre constitucional; habiendo obtenido, a través de la vigente Constitución, reconocimiento pleno y el carácter de regla general para la solución de conflictos de competencias legislativas concurrentes. En este sentido, los comentarios presentados nos llevan al punto deseado de reflexión a los fines de formular nuestra opinión en torno a la naturaleza de las leyes orgánicas que deben dictarse para establecer los principios y lineamientos que guiarán la actuación del Presidente de la República en uso de las competencias que le confiere el artículo 236, numeral 20 de la Constitución.

De la lectura de la norma bajo estudio se desprende, sin hacer mayor esfuerzo interpretativo, una notable particularidad de la figura en cuestión. En este caso, el Poder Legislativo es competente para dictar un Ley orgánica que sienta los principios y lineamientos a ser desarrollados por el Presidente de la República sobre una materia expresamente calificada como de reserva legal. Tal situación aflora la particularidad de la norma que nos ocupa. Así, se revela una diferencia trascendental con el régimen de bases-desarrollo expuesto hasta el momento, cual es la inexistencia de dos niveles político territoriales, titulares concurrentes de competencias legislativas sobre una materia determinada. La novedad de la figura es evidente y se debe, en nuestro criterio, a lo inédito de las potestades organizativas del Presidente de la República en el marco de nuestro ordenamiento constitucional.

Hemos visto que la técnica bases-desarrollo implica, tanto en España como entre nosotros, la existencia de competencias concurrentes entre dos niveles político territoriales distintos. No obstante, la Constitución de 1999 prevé, a nuestro modo de ver, leyes de bases que regularán las competencias normativas sobre materias de la competencia concurrente entre dos Poderes dentro de la organización del Poder Público Nacional. En tal sentido, las leyes orgánicas bajo estudio en nuestra opinión encuadran, con claridad, dentro de la figura de leyes bases que hemos comentado en líneas precedentes⁸¹. Además de las razones expuestas *supra* con relación a la identidad de las Leyes habilitantes a las leyes previstas en el artículo 82 de la CE y en consecuencia su diferenciación con las Leyes orgánicas bajo estudio, el carácter de Ley de bases con que han sido investidas estas últimas podemos sistematizarlo en los siguientes términos:

⁷⁹ Sobre el problema de la inactividad legislativa autonómica en materia de desarrollo la legislación básica estatal y una amplia justificación para el ejercicio de la competencia legislativa supletoria por parte del Legislador Estatal, *vid.* GÓMEZ PUENTE, Marcos. Supletoriedad del Derecho Estatal e Inactividad del Legislador Autonómico, en Revista Española de Derecho Administrativo N° 098, abril-junio 1998. Editorial Civitas, Madrid.

⁸⁰ Es importante resaltar las observaciones que hace SANTAMARÍA PASTOR sobre el desplazamiento de normas: “*de desplazamiento puede hablarse cuando una norma ve reducido su ámbito territorial de vigencia al ser “desplazada” de él por otra (así, la norma estatal en materia de competencia de la Comunidad Autónoma, cuando ésta hace uso de su potestad normativa); la norma es desplazada de un determinado ámbito de vigencia, pero lo conserva en otros distintos (o en el mismo, pero a título de derecho supletorio).*” SANTAMARÍA PASTOR. Juan Alfonso. Op. cit. Página 598.

⁸¹ En atención a ello, estimamos acertado denominarlas *leyes orgánicas de bases*, para futura referencia en el presente estudio.

(i) El Poder Legislativo se encuentra compelido a detenerse, con relación a la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, en la regulación de los principios y lineamientos a ser desarrollados por el Presidente de la República, respetando en consecuencia la delimitación negativa antes expuesta como característica tipificadora de las Leyes de bases.

(ii) La competencia para normar la materia se encuentra atribuida, de forma originaria, en cabeza de dos órganos distintos, con igual potestad legislativa –en el sentido de dictar normas con rango de Ley- no operando, en consecuencia, delegación legislativa alguna, ni requiriéndose, como veremos *infra*, de la actuación previa del Poder Legislativo para que el Poder Ejecutivo dicte las normas de desarrollo⁸².

(iii) Las normas dictadas por el Poder Legislativo están previstas para ser desarrolladas por otro órgano investido de potestad legislativa, en este caso, por el Presidente de la República. No obstante, su contenido normativo prevalece, creando verdaderos mandamientos generales y abstractos, con vocación de permanencia en el tiempo, siendo en consecuencia exigibles aun cuando el Poder Ejecutivo no los desarrolle.

(iv) Los principios y lineamientos sentados por el Poder Legislativo podrán ser desarrollados por el Poder Ejecutivo sin limitación temporal alguna, no agotándose la Ley orgánica de bases con el desarrollo que de ella haga el Presidente de la República.

En atención a lo expuesto, podemos aseverar que en el caso bajo estudio existen, efectivamente, *competencias legislativas concurrentes* entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, las cuales deberán ejercerse en diferentes grados, identificados, precisamente, por la relación de bases-desarrollo a que hemos hecho referencia, pero siempre con la finalidad de garantizar, como afirma BAYONA y ROCAMORA, “*un producto normativo final coherente en su conjunto.*”⁸³

d. *Sobre los principios y lineamientos contenidos en las Leyes Orgánicas de Bases*

Cabe en este punto hacer breve referencia al alcance de los principios y lineamientos que deberán prever las Leyes orgánicas de bases; al igual que determinar, en última instancia, la necesidad de su existencia previa como presupuesto del ejercicio de las potestades conferidas al Presidente de la República sobre la materia.

En este orden de ideas, encontramos que tales principios y lineamientos han de ser entendidos como los principios y lineamientos generales de la organización administrativa y de su funcionamiento. Al efecto, el propio texto constitucional arroja luces sobre el particular cuando establece:

“Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.” (Destacado nuestro).

Así, la propia Constitución enumera los principios que han de regir la actuación de la Administración Pública Nacional en Venezuela, los cuales, sin duda, deberán ser objeto de la Ley orgánica de bases y desarrollados, en detalle, por el Ejecutivo Nacional. No obstante, estimamos que la mencionada Ley deberá igualmente regular los principios generales de la

⁸² En atención a lo expuesto, estimamos que en el caso bajo estudio no se produce la *coparticipación* a que alude PEÑA SOLÍS con relación a las normas dictadas por delegación o autorización legislativa previa. PEÑA SOLÍS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 2. Op. cit. Página 257.

⁸³ BAYONA i ROCAMORA, Antoni. Op. cit. Página 1.

organización administrativa, es decir, el principio de jerarquía⁸⁴; el principio de coordinación⁸⁵ y el principio de competencia⁸⁶. Por otro lado, la Ley orgánica de bases deberá igualmente prever la regulación de los principios de delegación y desconcentración de competencias, entre otros.

Es importante destacar, punto que será tratado con más detenimiento *infra*, que parecieran existir –siempre teniendo en cuenta el comentado *círculo de suplencia*–, determinados aspectos de la organización administrativa vedados al Poder Legislativo. Nos referimos específicamente a la fijación del número, la organización y la determinación de la competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también, la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros; materias estas que como sabemos eran reguladas entre nosotros, de ordinario, por el Poder Legislativo bajo la vigencia de la Constitución de 1961.

Un aspecto relevante para la concreción práctica de las nuevas competencias normativas del Poder Ejecutivo radica en determinar si el ejercicio de las mismas deberá estar precedido por la sanción, por parte del Poder Legislativo, de la respectiva Ley orgánica de bases. Sobre el particular, la experiencia jurisprudencial española resulta del todo ilustrativa. En efecto, el desarrollo realizado a través de los Estatutos de Autonomía en materias legislativas concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en muchos casos precedió a las Leyes básicas dictadas sobre la materia específica. En este sentido, la doctrina y la jurisprudencia española son contestes en sostener la posibilidad de desarrollar las materias concurrentes, sin la existencia previa de las bases dictadas por el Estado. En estos casos, ha sido aceptado que la autonomías desarrollen la materia en cuestión atendiendo, como límite, a los principios que se deriven directamente de la Constitución⁸⁷.

⁸⁴ El principio de jerarquía se encuentra previsto en el artículo 226 constitucional el cual prevé: “Artículo 226. El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno.”

⁸⁵ El principio de coordinación se encuentra previsto en el artículo 136 constitucional el cual prevé: “Artículo 136. (...) Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.”

⁸⁶ El principio de competencia se encuentra previsto en el artículo 137 constitucional el cual prevé: “Artículo 137. Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.”

⁸⁷ Sobre el particular el Tribunal Constitucional, en sentencia del 8 de febrero de 1982 estableció: “(...) la inexistencia de normas estatales sólo puede ser entendida como condición de la posibilidad para que las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias legislativas sobre la función pública las ejerzan sin más límite que el respeto a los principios que se deriven directamente de la Constitución, que en el presente caso han sido respetados, y no como prohibición implícita de que estas Comunidades Autónomas intenten regular una materia que no ha sido aún objeto de regulación estatal.” Sobre la base de esta decisión, FONT i LLOVET ha sostenido: “Las Comunidades Autónomas son, pues, competentes para deducir directamente de la Constitución los principios sobre la materia en ella contenidos y pasar a legislar dentro de tales límites. El Tribunal niega una vez más que el ejercicio de las competencias atribuidas por el Estatuto esté condicionado a la previa existencia de una norma estatal habilitante; la norma básica estatal, entendida en sentido material, es sólo un límite, y si éste no existe, no hay otro límite que la propia Constitución.” FONT i LLOVET, Tomás. Op. cit. Página 7. La limitación material al ejercicio de las potestades legislativas autonómicas inicialmente propugnada por la jurisprudencia española evolucionó a una concepción material de las bases a ser desarrolladas. En este sentido, la jurisprudencia constitucional del mencionado país ha dejado sentado, en aras de la seguridad jurídica, la necesidad que las leyes de bases que sean dictadas sobre materias de competencias compartidas especifiquen, expresamente, aquellos aspectos estimados por el legislador estatal como básicos. Sobre el particular *vid.* ENTRENA CUESTA, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/1. Op. cit. Páginas 95 y 96.

No obstante, surgen casos, de sumo interés para nuestros fines, en los cuales existe legislación estatal preconstitucional que se encuentra vigente, la cual puede contener principios básicos sobre una materia objeto de competencias legislativas concurrentes⁸⁸. Frente a estos supuestos, la solución dada en España ha sido la interpretar los principios plasmados en las leyes en cuestión a la luz de las disposiciones constitucionales⁸⁹. En consecuencia, siguiendo a Font i Llovet, el legislador de desarrollo deberá: (i) deducir racionalmente los principios y bases que se derivan de la vigente legislación preconstitucional y (ii) interpretar estos principios de acuerdo a la Constitución⁹⁰.

B. Alcance de las competencias del Poder Ejecutivo

Las competencias organizativas que recaen en cabeza del Ejecutivo Nacional lo separan, en este ámbito competencial, del resto de los Poderes que integran al Poder Público Nacional. Afirmamos desde el principio de esta exposición, la tendencia constitucional a dar preeminencia al Poder Ejecutivo por sobre el resto de los poderes, confiriéndole mayor cúmulo de potestades que a los demás Poderes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Tal es el caso, como ha quedado evidenciado, de la materia de organización y funcionamiento de los Poderes Públicos, en la cual las potestades de auto organización, se encuentran vedadas al resto de los Poderes, salvo el Poder Legislativo.

Ahora bien, hemos adelantado ya, ciertos elementos capitales para el desarrollo de la presente sección de nuestra investigación. En este sentido, identificamos el rango de los actos a través de los cuales deberá regularse la materia, afirmando que la misma se encuentra sujeta a la reserva legal de conformidad con la Constitución. No obstante, estimamos pertinente ahondar un poco más sobre el tema.

a. *Las normas dictadas por el Presidente de la República en materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional: los Decretos-Leyes de desarrollo*

La relación bases-desarrollo comentada en líneas precedentes presupone, a todo evento, una relación entre normas con rango de Ley cuyo origen se ubica en dos órganos distintos, en el caso que nos ocupa, dos ramas del Poder Público Nacional.

En este sentido, ha quedado establecido el carácter de materia reservada a la Ley, de las competencias que ejercerá el Presidente de la República en Consejo de Ministros a los fines de regular la organización y funcionamiento de la Administración pública Nacional. Así, estimamos que no podrá entenderse que la consagración de las potestades bajo estudio conforma una exclusión del principio general de reserva legal en materia de organización y funcionamiento en cuanto al ámbito reservado al Poder Ejecutivo. La posibilidad de asimilar las

⁸⁸ Tal sería el caso, en materia específica de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, del Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Administración Central publicado en Gaceta Oficial N° 36.850 del 14 de diciembre de 1999.

⁸⁹ En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español en la sentencia de 28 de julio de 1981: "Los principios o bases que de esas leyes se derivan pueden ser interpretados en la generalidad de los casos de conformidad con la Constitución y pueden ser aceptados en consecuencia como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas."

⁹⁰ FONT I LLOVET, Tomás. Op. cit. Página 7. Frente a ambas situaciones, el autor destaca un vacío claro en el criterio jurisprudencial español, el cual recae sobre aquellas materias reguladas por leyes preconstitucionales que por ser contrarias a la Constitución vigente, han queda automáticamente derogadas. Con relación a este punto, el mencionado autor propone, criterio que nos parece completamente acertado, que en tales casos el legislador de desarrollo podrá aplicar el primer criterio comentado, es decir interpretar racionalmente los principios derivados de la propia Constitución. *Ibidem*. Página 8.

potestades conferidas por medio del artículo 236, numeral 20 constitucional a la potestad reglamentaria del Presidente de la República carecería de lógica, por cuanto estando ésta última prevista de forma expresa en el catálogo enunciado por el citado artículo, resultaría del todo innecesaria su reiteración en materia de organización y funcionamiento⁹¹. Por otro lado, cabe destacar que estos actos constituyen ejecución directa e inmediata de la constitución, criterio sostenido por Kelsen⁹² y aceptado por la doctrina y jurisprudencia nacional, como ya hemos visto⁹³, como definidor del rango de una norma en concreto. En estos casos, el desarrollo deberá circunscribirse a los principios y lineamientos establecidos en la Ley orgánica de bases. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional es libre para completar a cabalidad la regulación de la materia no estando limitado por el *espíritu, propósito y razón de la norma*, en el sentido del alcance del reglamentista, ya que podrá -mas bien deberá- innovar basándose en los principios y lineamientos sentados por el Poder Legislativo.

En respaldo de los comentarios presentados, cabe destacar lo establecido sobre el particular en la Exposición de Motivos de la Constitución:

“La Sección Segunda detalla las competencias del Presidente de la República. En este sentido hay aspectos a resaltar que significan una mayor flexibilidad en el manejo de los asuntos públicos y una conducción más operativa de la Administración Pública por parte del Presidente de la República. Así, y siguiendo la tendencia del derecho comparado, se le permite fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y demás organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica. Con esto se permite agilizar los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, convirtiéndose el Presidente en el verdadero rector de la Administración Pública Nacional.”

Se observa con claridad la intención del constituyente en el sentido de hacer más laxos los trámites relativos a la determinación de la organización de la Administración Pública Nacional, eliminándose el tradicional bagaje de la intervención Legislativa. Enfrentado a tal situación, estimamos que el constituyente de 1999 optó, no por degradar el rango de la materia, manteniendo como hemos visto la reserva legal prevista en la Constitución de 1961; sino por aumentar las potestades para dictar normas con rango de Ley por parte del Poder Ejecutivo, *“como verdadero rector de la Administración Pública Nacional”*.

Más aún, afirmar el carácter reglamentario de las potestades bajo estudio ejercidas por el Ejecutivo Nacional conllevaría a una ruptura radical con la concepción del principio de la legalidad en nuestro régimen constitucional. En este sentido, la Constitución vigente reitera, en su artículo 136, la concepción del principio de legalidad en la actuación administrativa previsto en el artículo 117 de la Constitución de 1961:

“Artículo 137. La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.” (Destacado nuestro).

⁹¹ La potestad reglamentaria es, entre nosotros, general. El Poder Ejecutivo se encuentra facultado para reglamentar todas las leyes dictadas por el Poder Legislativo. En atención a ello, la mención expresa de poder reglamentar una materia determinada es innecesaria.

⁹² KELSEN, citado por SAYAGUÉS LASO sostenía que el criterio para diferenciar las distintas funciones del estado, radicaba en la distancia de las mismas con las normas primarias, es decir la Constitución. En tal sentido, sostenía el criterio de que la legislación era todo acto dictado en ejecución inmediata de la Constitución, es decir en primer grado. SAYAGUÉS LASO, Enrique. Op. cit. Páginas 37 y 38.

⁹³ Ver nota N° 49. Igualmente ver los comentarios que haremos *infra* sobre el particular.

Se devela así claramente que sólo la Constitución y la Ley –o las normas con rango de Ley- y en general cualquier acto normativo inmerso dentro del bloque de la legalidad⁹⁴ pueden regular o fijar las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, los cuales como ya vimos, engloban a la Administración Pública Nacional. Así, de estimarse que la Constitución venezolana degrada el rango de los actos por medio de los cuales podrá determinarse la competencia de los órganos de la Administración Pública Nacional a actos de rango sublegal, deberíamos entender, salvo los casos de las normas supletorias contenidas en las Leyes orgánicas de bases a que hemos hecho referencia, que la Ley formal estaría vedada para abordar la materia, al menos en el ámbito Nacional. Tales afirmaciones resultarían, en nuestro criterio, del todo incongruentes, no pudiéndose entender a las normas con rango de Ley eliminadas, aunque sea parcialmente, de tal enumeración.

Sobre la base de lo anterior, estimamos que ha quedado claro nuestro criterio sobre el particular, siendo éstos argumentos contundentes para apoyar los lineamientos que hemos trazado a lo largo del presente estudio. En consecuencia, no cabe duda que los actos dictados en ejecución de las competencias previstas en el numeral 20 del artículo 236 constitucional serán verdaderas normas con rango de Ley dictadas en ejecución directa e inmediata de la Constitución, sin mediar, en ningún caso, delegación o habilitación legislativa previa, siendo así normas de desarrollo de las Leyes orgánicas de bases dictadas por el Poder Legislativo, como ya hemos afirmado. Sólo nos resta decir, que al ser normas con rango de Ley dictadas por el Poder Ejecutivo deberán entenderse, en nuestro medio y a los fines de mantener la denominación constitucional prevista en casos de delegación legislativa, como Decretos-Leyes de desarrollo.

b. *Extensión de la regulación contenida en los Decretos-Leyes de desarrollo*

Una de las características esenciales de la dicotomía bases-desarrollo se encuentra conformada por el carácter originario de las competencias legislativas concurrentes de los dos órganos titulares de las mismas. Es precisamente de esta consagración originaria que se desprenden las limitaciones al ejercicio de las competencias que le son propias a cada uno de los órganos competentes. Así, hemos comentado los distintos criterios sostenidos en el derecho español para solventar los conflictos de competencias que pueden surgir en el marco del ejercicio efectivo de las competencias otorgadas sobre una materia específica.

En este orden de ideas, las limitaciones al Poder Ejecutivo han de entenderse circunscritas a las bases sentadas por el Poder Legislativo en la respectiva Ley orgánica de bases. Estos se derivarán, principalmente, (i) de los principios sobre organización y funcionamiento administrativa que ésta establezca, los cuales en nuestro criterio han de ocupar el primero de los círculos antes comentados, es decir el *círculo interior*; y (ii) de los lineamientos generales de ejecución de los principios antes mencionados, los cuales conformarán, el *círculo de encuadramiento*. Ahora bien, más allá de ello, toda la regulación que dicte el Poder Legislativo será desplazada por el Poder Ejecutivo, es decir, conformará, el tercer círculo, el *círculo de suplencia*.

Dentro de estos parámetro, y siempre respetando los mismos, el Poder Ejecutivo es libre de desarrollar la materia. En este sentido, somos de la opinión de que las materias enumeradas en el texto del artículo 236, numeral 20 constitucional son meramente enunciativas, pudiendo el Presidente de la República en consecuencia, establecer toda la regulación que estime necesaria para desarrollar la materia de forma global e íntegra.

⁹⁴ PEÑA SOLÍS, José. El Principio de la Legalidad y la Discrecionalidad Administrativa en Venezuela. Fondo Editorial de la Contraloría General de la República. Caracas, 1998. Página 40.

La anterior afirmación se respalda sobre la naturaleza de los actos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de las competencias en cuestión. Así, las estas competencias requieren un cambio en el paradigma de la concepción del derecho público venezolano, en el sentido de entender y aceptar la titularidad de competencias legislativas plenas, originarias y ordinarias, en cabeza de un órgano administrativo. En este sentido, hemos afirmado con reiteración que estos actos constituirán verdaderas normas con rango de Ley, nunca pudiendo ser equiparadas a los reglamentos, al no limitarse a desarrollar el espíritu, propósito y razón de la ley orgánica de bases; sino mas bien a innovar sobre la materia creando derecho por mandato constitucional. Tales normas tendrán una contenido claramente generador de derecho, no estando limitadas más que por los principios y lineamientos sentados por las Leyes orgánicas de bases. Esta situación, es decir, el otorgamiento de competencias ordinarias para la creación de normas con rango de Ley al Presidente de la República, altera radicalmente, el carácter extraordinario de las competencias legislativas del Poder Ejecutivo existente entre nosotros hasta la Constitución de 1999.

c. La irónica situación actual del ordenamiento jurídico venezolano

Antes finalizar nuestra exposición, estimamos pertinente hacer ciertas consideraciones sobre el estado actual en que se encuentra el ordenamiento jurídico positivo venezolano con relación al punto central de nuestro estudio y específicamente con relación a la posibilidad efectiva del ejercicio inmediato, por parte del Presidente de la República, de las competencias que hemos analizado.

Con esto en mente, encontramos que actualmente se encuentra vigente el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central al que ya hemos hecho referencia. En efecto, lo primero que debemos observar es que el mismo no es una Ley formal, dictada por el Poder Legislativo, sino mas bien un Decreto-Ley dictado en base a una habilitación legislativa⁹⁵. No obstante, constituye, como ya ha sido hartamente dicho, una norma con rango de Ley equiparable a la Ley formal.

Del articulado del mencionado cuerpo normativo se desprende la regulación de muchos de los elementos que podrán ser entendidos como integrantes de una Ley orgánica de bases de conformidad con la Constitución. En este sentido, y sin el propósito de entrar a analizar con detalle el Decreto-Ley en cuestión, encontramos que, al definir el objeto del mismo, su artículo 1º establece:

“Artículo 1º: Este Decreto Ley establece la estructura y rige el funcionamiento de la Administración Central, de sus órganos y sistemas, determina el número y denominación de los Ministerios, sus competencias y las bases de su organización. (...)” (Destacado nuestro).

Puede observarse con claridad como el mencionado Decreto-Ley regla ciertas materias que, constitucionalmente, se encuentran atribuidas al Presidente de la República; al igual que otras que efectivamente conforman las “bases” de la organización administrativa, sus principios rectores. Encontramos así, que estamos de cara a una norma con rango de Ley preconstitucional que penetra en los tres círculos a que hemos hecho referencia. Como consecuencia de lo anterior, aunque resulte irónico, el Ejecutivo Nacional podría, en nuestro criterio, dictar en la actualidad un Decreto-Ley de desarrollo a los fines de regular una materia cuyas bases – aún preconstitucionales- él mismo sentó previa delegación legislativa.

En este orden de ideas, y siendo consecuentes con nuestra exposición, el Ejecutivo Nacional podría, interpretando los principios plasmados en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central de cara a la Constitución de 1999, desarrollar las

⁹⁵ Específicamente la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera Requeridas por el Interés Público.

bases preconstitucionales existentes en nuestro ordenamiento jurídico, desplazando o mas bien derogando⁹⁶, las normas supletorias contenidas en la Ley orgánica de bases.

V. COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA CONTROLAR LOS DECRETOS-LEYES DE DESARROLLO. JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Corresponde en esta sección abordar, brevemente, el desarrollo jurisprudencial adelantado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la competencia jurisdiccional para conocer de los posibles vicios que pudieran adolecer los Decretos-Leyes de desarrollo que hemos estudiado. De entrada, debemos mencionar que en el presente, el Presidente de la República aún no ha ejercido las competencias que hemos analizado razón por la cual no han recaído aún decisiones específicas sobre el punto en particular. No obstante, la Sala Constitucional se ha pronunciado, en reiteradas oportunidades, sobre la competencia para conocer de acciones intentadas contra actos de la misma jerarquía que los que hemos comentado, es decir normas con rango de Ley, emanados del Ejecutivo Nacional. Tales pronunciamientos sirven de base para la presente sección de nuestro estudio.

En este sentido, una de las innovaciones más importantes de la Constitución de 1999, en el ámbito judicial, es la creación de la Jurisdicción Constitucional, la cual de conformidad con el artículo 334 del texto fundamental tiene atribuida las siguientes funciones:

“Artículo 334. (omissis)

Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, 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.” (Destacado nuestro).

Encontramos así, que la declaratoria de nulidad de (i) las leyes; (ii) los actos dictados en ejecución directa de la Constitución y (iii) los actos con rango de Ley es de la competencia exclusiva de la Jurisdicción Constitucional, la cual es ejercida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia⁹⁷. En este sentido, la determinación de la competencia deviene del rango del acto que se pretenda controlar, no del tipo de vicios que se le imputan o del órgano del cual emana⁹⁸. Este ha sido el criterio reiterado de nuestra incipiente jurisprudencia constitucional, plasmado en la sentencia líder sobre la materia, recaída en el caso Milagros Gómez y otros *vs.* Decreto contentivo del Régimen de Transición de los Poderes Públicos, dictado por la Asamblea Nacional Constituyente:

“De lo anterior emerge, de forma indubitable, que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo. Así las cosas, la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala

⁹⁶ Recordemos al efecto las afirmaciones antes citadas de SANTAMARÍA PASTOR. En criterio de este autor, el desplazamiento sólo opera desde el punto de vista territorial. En el caso bajo estudio, ambos Poderes tienen el mismo ámbito de actuación, es decir, todo el espacio geográfico nacional. Por ello, mal podríamos hablar de desplazamiento de la norma emanada del Poder Legislativo, en este caso específico Ley material como ya hemos dicho.

⁹⁷ Sobre el particular *vid.* BREWER-CARÍAS, Allan R. La Justicia Constitucional en la Nueva Constitución, en Revista de Derecho Constitucional N°1, septiembre-diciembre de 1999. Editorial Sherwood, Caracas. Páginas 35 y siguientes.

⁹⁸ En este sentido, *vid.* CASTILLO MARCANO, José Luis y CASTRO CORTIÑAS, Ignacio. El Amparo Constitucional y la Tutela Cautelar en la Justicia Administrativa. Ediciones FUNEDA. Caracas, 2000. Página 227.

Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público.” (Destacado de la Sala).⁹⁹

En este sentido, el criterio de la Sala Constitucional devela con claridad su competencia para conocer de las acciones intentadas en contra de los actos objeto de nuestro estudio, presuponiendo en consecuencia la exclusión del control de los mismos por ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Dejando sentado lo anterior, sólo nos resta precisar la norma específica atributiva de la competencia. Vemos así, que el artículo 334 constitucional antes transcrito diferencia entre tres tipos de actos los cuales gozan del mismo rango, es decir rango de Ley. En este sentido, el primero de ellos, la Ley, ha de ser entendida como la Ley en sentido formal que ya hemos desarrollado. Este caso no requiere de mayor comentario. Será entre los otros dos supuestos restantes que debemos ubicar a los Decreto-Leyes de desarrollo, es decir entre (i) los actos dictados en ejecución directa de la Constitución y (ii) los actos con rango de Ley. Al respecto, encontramos que el artículo 336 de la Constitución prevé:

“Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

- 1. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos con rango de ley de los cuerpos legislativos nacionales que colidan con esta Constitución.*
- 2. Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colidan con ésta.*
- 3. Declarar la nulidad total o parcial de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional que colidan con esta Constitución.*
- 4. Declarar la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dictados por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público.” (Destacado nuestro).*

La determinación de los actos dictados por el Ejecutivo Nacional que caerán bajo el control de la Sala Constitucional se desprende claramente de la interpretación concatenada de los numerales 3 y 4 del artículo transcrito. En efecto, la Constitución parece corregir mediante esta norma, la omisión de la calificación expresa del rango de los actos dictados en ejecución de las potestades otorgadas por el 236, numeral 20 constitucional. En este sentido, y como ya fuera expuesto, las tradicionales competencias normativas del Poder Ejecutivo ejercidas previa delegación del Poder Legislativo han obtenido entre nosotros expresa calificación de normas con rango de Ley¹⁰⁰. No obstante, en el caso que nos ocupa, el constituyente silenció tal mención expresa.

Ahora bien, consideramos que la norma bajo estudio soluciona cualquier problema interpretativo que pudiera presentarse. En este sentido, encontramos que el artículo 336 constitucional prevé el control de los actos con rango de Ley dictados por el Ejecutivo Nacional, al igual que el control de los actos dictados en ejecución directa de la Constitución por parte de los *otros órganos estatales* que ejerzan el Poder Público. La lectura conjunta de estas normas nos conduce a afirmar que existe reconocimiento expreso de que todos los actos dictados *por el Presidente de la República en Consejo de Ministros*, en ejecución directa de la Constitución, han de ser entendidos como actos con rango de Ley y en consecuencia serán controlables por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

⁹⁹ SC/TSJ Sentencia N° 6 del 27 de enero de 2000, página 5. Este criterio ha sido reiterado en las siguientes decisiones: SC/TSJ Sentencia N° 269 del 25 de abril de 2000, página 12; SC/TSJ Sentencia N° 354 del 11 de mayo de 2000, página 15; SC/TSJ Sentencia N° 2571 del 20 de junio de 2000, página 21 y SC/TSJ Sentencia N° 829 del 02 de agosto de 2000, página 4. Las sentencias citadas fueron consultadas en el portal oficial de la Tribunal Supremo de Justicia ubicado en la siguiente dirección: www.tsj.gov.ve.

¹⁰⁰ Artículos 203 y 236, numeral 8, ambos de la Constitución.

VI. CONCLUSIONES

1. El principio de división de poderes en el derecho constitucional venezolano ha sido considerablemente atemperado con relación al régimen previsto en la Constitución de 1961. En este sentido, la separación funcional de los diversos Poderes Públicos, en sentido horizontal, es guiada por el principio de colaboración, al igual que en el régimen anterior, pero con el *plus* de que actualmente el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para ejercer, ordinariamente, la función legislativa.

2. En el nuevo ordenamiento constitucional venezolano se ha reconocido, expresamente, la ampliación del concepto de Ley; pasando a manejarse el de normas con rango de Ley, término más amplio, que comprende todas las posibles manifestaciones de los actos que gozan de la jerarquía de las Leyes.

3. La Constitución de 1999 ha ampliado considerablemente las competencias normativas del Presidente de la República para dictar actos con rango de Ley, eliminando cualquier limitación en cuanto a las materias que pudieran ser desarrolladas por éste, en virtud de una delegación legislativa previa.

4. El artículo 236, numeral 20 constitucional consagra verdaderas competencias legislativas originarias en materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional a favor del Poder Ejecutivo. Tales competencias han de ser entendidas como competencias legislativas compartidas entre el Poder Legislativo, quien deberá sentar las bases de la regulación y el Poder Ejecutivo, quien estará encargado de la regulación de desarrollo.

5. Las competencias legislativas ordinarias reconocidas al Presidente de la República en materia de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, materia expresamente tipificada como de reserva legal, eliminan, en nuestro derecho, la noción de la reserva legal formal ordinaria. De esta forma, en estos casos no existirá coparticipación entre la rama Legislativa y la rama Ejecutiva, quedando excluida la figura de la delegación legislativa, debiendo entenderse las competencias del Presidente de la República como propias, originarias y ordinarias.

6. La competencia jurisdiccional para conocer de la nulidad de los actos dictados en ejecución de las competencias previstas en el artículo 239, numeral 20 corresponde, en atención al rango de los actos en cuestión, a la Jurisdicción Constitucional ejercida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.