

§14. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DEL 99: DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL

María Amparo Grau

Profesora de la Universidad Católica Andrés Bello y
Universidad Central de Venezuela

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la organización de los Poderes Públicos de acuerdo al esquema contenido en la Constitución de 1999, así como el desarrollo de estas regulaciones constitucionales y la situación actual debe analizarse teniendo como premisa básica que este tema atañe a la separación de los poderes: principio constitucional del Estado Moderno.

No se concibe un Estado de Derecho sin que en sus bases constitucionales se contemple la división del poder. La división del poder del Estado, y el establecimiento concordado de un sistema de interferencias y controles entre las distintas ramas del Poder, persiguen básicamente impedir la arbitrariedad. Esto va unido al concepto mismo de Estado como ordenamiento que es. La formación, mecanismo de regulación de las relaciones de los sujetos de derecho, debe incluir no sólo al ciudadano, sino también a los órganos que detentan el Poder Público, porque en definitiva el Estado es igualmente un sujeto de derecho.

Es por ello que el principio de separación de los poderes, unido a la legalidad, como presupuesto de la actuación estatal, y a la responsabilidad del Estado, son los pilares del Estado de Derecho. Y este Estado de Derecho, en la modernidad, se define como aquél que es responsable de manera integral, esto es, como aquél que está obligado a reparar e indemnizar los daños que sus actuaciones producen, independientemente de la noción de culpabilidad que queda confinada al campo de lo privado.

La responsabilidad del Estado, hoy llevada a su máxima expresión, implica que ésta se reconoce no sólo ante las actuaciones ilícitas -como se exige para los particulares- sino por la actividad legal, cuando ella conlleve una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

El fundamento de Montesquieu para la división de los Poderes fue la natural tendencia de quien ostenta el poder absoluto, de abusar del mismo, lo que representaba un claro riesgo para la libertad individual e hizo que se requiriese que “*por disposición de las cosas -en palabras de Montesquieu- el Poder detenga al Poder*”.

De manera que la división del poder es la base cardinal de la interdicción de la arbitrariedad y garantía necesaria de la libertad como valor fundamental del hombre y de las comunidades en que éste se organiza.

Sin embargo, la división del poder que si bien en su concepción tradicional, y en este sentido como noción elemental e insoslayable comporta la repartición de las tareas estatales a organizaciones independientes y autónomas entre sí, no se circunscribe únicamente a esta mera repartición de las funciones estatales, ni a la simple separación orgánica de quienes estén llamados a cumplirlas.

Werner Kagi, citado por García Pelayo,¹ afirma que “*La idea de la división de poderes en tanto que idea ordenadora de la comunidad libre de hombres es más amplia que la formulada por Montesquieu*”:

Cada tiempo tiene que buscar de acuerdo con sus realidades, la forma de orden que garantice óptimamente la administración responsable del poder. Por ello es necesario liberarse de la trinidad dogmática y abrir la vía para una nueva concepción global de la pluralidad de posibilidades de dividir el orden político.

La experiencia de la Constitución del 99 ratifica estos postulados, pues ella es prueba fehaciente de la posibilidad de modificar la concepción tradicional tripartita de la división del poder, y nos referimos aquí al mero aspecto funcional.

En todo caso, hemos señalado que el tema de la división de los poderes, entendido como base fundamental del Estado de Derecho, no debe reducirse al aspecto funcional. Y las modificaciones que contempla la Constitución del 99 en cuanto a este principio cardinal abarcan, en nuestra opinión, algo más que el paso de la repartición tripartita contenido en la Constitución del 61 a la división en cinco ramas del Poder prevista en la Constitución del 99.

La separación o división del Poder, como mecanismo de ordenación del poder del Estado frente a sus ciudadanos, puede verse desde diferentes perspectivas. El tratamiento del tema “La organización de los poderes públicos, su desarrollo y situación actual” amerita que se haga referencia a esta concepción amplia de la división del poder.

En este sentido, García Pelayo en su estudio sobre la separación de los poderes en Venezuela- alude a algunos de los criterios de división del Poder que, en nuestra opinión, inciden de manera importante en la organización del Estado en Venezuela. Estos criterios que nos permitimos mencionar a los efectos del presente trabajo, son:

II. EL DUALISMO PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO

Este criterio pretende diferenciar entre el Poder Constituyente que deriva directamente del pueblo y sin otro límite que el que le impone el derecho natural, del Poder del legislativo (parte fundamental del poder constituido), sujeto a condiciones y límites impuestos por éste.

Cabe recordar que la eficacia del Poder Constituyente se basa en la supremacía política que puede derivarse de la fuerza o del consenso. En Venezuela el proceso constituyente del 99 encontró legitimidad en un fallo de la Corte Suprema de Justicia, desde que no existía referencia alguna en el texto fundamental vigente.

Y aunque parece un contrasentido, la legitimidad de ese nuevo Poder Constituyente se basó en un acto del poder constituido, pues la sentencia de fecha 19 de enero de 1999, dictada por la Sala Político-Administrativa, interpretó el contenido del artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, concluyendo que el referéndum previsto en dicho artículo, era un mecanismo válido para consultar al cuerpo electoral sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

1 “La separación de los Poderes en Venezuela” en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Caldera*, t. II, Universidad Central de Venezuela, Imprenta Universitaria, Caracas, 1979.

En el referido fallo se señaló: “... *el Poder Constituyente Originario se entiende como potestad primigenia de la comunidad política para darse una organización jurídica y constitucional (...) la idea del Poder Constituyente presupone la vida nacional como unidad de existencia y de decisión...*”. Así, según lo explicó la Corte, la función del Poder Constituyente era organizar, limitar y regular normativamente la acción de los poderes constituidos. De esa forma el Poder Constituyente Originario es previo, ilimitado y superior al régimen jurídico establecido.

Por el contrario, “...*Cuando se trata del gobierno ordinario, en cualquiera de las tres ramas en que se distribuye su funcionamiento*”, estamos en presencia del “*Poder Constituido*”, el cual tiene facultades limitadas y reguladas para cambiar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto.

Sin embargo, esa necesaria distinción entre poder Constituyente y poder legislativo no quedó cabalmente estructurada en la Constitución del 99. La premura con que se realizó este proceso y la prisa por proclamar el nuevo texto sin el debate acabado de algunos temas, dio paso a una normativa constitucional transitoria en una de cuyas disposiciones se otorgaron facultades normativas propias del legislativo a la Asamblea Nacional Constituyente. Un verdadero contrasentido.

Este proceder ha dado lugar a un grave problema organizativo en el área correspondiente al Distrito Capital, pues con esta precipitada normativa, con la que hoy nadie se encuentra satisfecho, se han generado gravísimos problemas organizativos en la ciudad capital, dejando vacía de contenido la estructura territorial del Distrito Capital y desnaturalizando la figura de orden municipal que es el Distrito Metropolitano de Caracas.

Al haber sido producida por el Poder Constituyente toda esta regulación apresurada, su corrección plantea hoy un problema, pues se entiende que no se encuentra entre las posibilidades del poder legislativo la modificación de un acto emitido por el Poder Constituyente.

Por otra parte, y desde el punto de vista de la organización, este diseño de la autoridad municipal en dos niveles con municipios del Estado Miranda y del Distrito Capital, a la que se han atribuido, ante la ausencia de una organización del área capital de índole nacional, las competencias de los Estados, ha producido una colisión natural entre las competencias del Estado Miranda y las que se atribuyen al Distrito Metropolitano, en las áreas que pertenecen a ambas organizaciones territoriales.

En este caso, la inadecuada división del poder Constituyente y Constituido ha dado lugar a gravísimos problemas referidos a la división del poder en el ámbito territorial de la ciudad capital.

III. LA DIVISIÓN DEL PODER ESTATAL Y DEL PODER SOCIAL

En las Constituciones democráticas las libertades se dividen entre la esfera de actuación del Poder del Estado y la esfera de acción de los particulares. Y ello incide en la organización de los Poderes Públicos, pues en la medida en que se amplíe la posibilidad de actuación e injerencia de lo estatal en lo privado la organización administrativa experimentará un crecimiento mayor.

Esta división entre el Poder del Estado y la esfera de acción de los particulares, se erigió en la Constitución del 61 como garantía de la libertad individual, pero en la Constitución del 99 tal distinción se ha erigido en una habilitación para incrementar la inter-

vinción estatal. Este incremento de la intervención estatal se basa en la declaratoria del Estado como de bienestar, pero se concreta no sólo en la posibilidad de realizar actividad de coacción y control del actuar particular sino que el Estado asume de forma directa actividades del ámbito particular en materia prestacional y económica.

El análisis de la Constitución económica permite evidenciar, en mi opinión, como sobre una base que aparenta mantener el régimen consagrado en la Constitución del 61, se incluyeron principios, postulados y precisiones que perseguían posibilitar un vuelco total en la política económica y social del estado Venezolano y hoy son la justificación de la tendencia interventora del Estado en la actividad privada.

El fallo dictado por la Sala Constitucional en materia de créditos indexados (24 de enero de 2002) denota esta intencionalidad cuando realiza una larga exposición sobre la evolución del concepto de Estado Social y su significación en el marco de la actual Constitución.

En la referida sentencia se señala que uno de los aspectos fundamentales del Estado Social consiste en entender la ley en base a principios tendentes a alcanzar el bien común “y no como una normativa que se aplica por igual a realidades desiguales”.

Desde que la Constitución antepone el bien común al particular, las leyes deben tener por norte esta idea “y las que no lo tengan, así como las conductas que fundadas en alguna norma, atenten contra esos fines, se convierten en inconstitucionales”.

El Estado Social entonces intervendrá, en palabras de la Sala Constitucional, “no sólo en el factor trabajo y seguridad social, protegiendo a los asalariados ajenos al poder económico o político, sino que también tutela la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas”, reforzando la posición de los débiles y aminorando la de los fuertes.

En efecto, el concepto de Estado Social en la actual Constitución no es limitado a los derechos sociales y se halla vinculado a todos los demás derechos fundamentales, por ello, con base en esta noción del Estado, “el sector público puede intervenir en la actividad económica, reservarse rubros de esa actividad, permitiendo a los particulares actuar en ellas mediante concesiones, autorizaciones o permisos, manteniendo el Estado una amplia facultad de vigilancia, inspección y fiscalización de la actividad particular y sus actos”. Derechos como el de la propiedad o la libre empresa, en el marco de un Estado Social quedan absolutamente condicionados al interés social.

De lo anterior se colige, como se afirmó en el fallo al que hemos hecho referencia, que la cláusula de Estado Social contenida en el artículo 2 de la vigente Constitución, no sólo crea obligaciones y deberes al Estado, sino también a los particulares.

El Estado es ahora entonces, empresario, banquero, prestador de servicios, controlador y regulador en extremo de la actividad privada y por ende la intervención estatal a la que hemos hecho referencia, se traduce en diversas fórmulas en materia organizativa, desde la descentralización funcional (Empresas del Estado, Institutos Autónomos, asociaciones, fundaciones, etc) hasta la mera desconcentración (servicios, departamentos, etc.) y creación de comisiones legales autónomas, así como la introducción de figuras que fomentan la participación directa del ciudadano -cogestión, cooperativismo-, en todo caso un crecimiento del aparato estatal, esencialmente de su administración.

IV. DISTINCIÓN VERTICAL DEL PODER

La Constitución del 99, a diferencia del texto fundamental del 61, contiene una referencia al principio de separación de los poderes no sólo en su acepción clásica funcional, sino como manifestación de la organización federal del Estado y el reconocimiento a la repartición territorial del Poder Público en tres niveles.

La ya conocida discusión académica entre el maestro Brewer-Carías y el Profesor Tarre Briceño² acerca de la correcta interpretación del artículo 118 de la Constitución del 61 que contenía el principio de la división del Poder pero no especificaba cuáles eran las ramas en que se repartía, sosteniendo, el primero que eran las ramas nacional, estatal y municipal, y el segundo, las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, se resuelve al imponerse ambas tesis, pues el poder se reparte, en efecto, tanto vertical como horizontalmente.

Esta nueva redacción precisa entonces que ciertamente corresponde a la proclamación del principio de separación de los poderes el aspecto territorial, habida cuenta de la distribución que en sentido vertical ha de realizarse.

Así el artículo 136 de la Constitución vigente dispone:

El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional.
[...]

La organización federal del Estado venezolano da lugar a una distribución constitucional de carácter territorial del Poder Público (artículo 136), lo cual se concreta a través de una repartición de competencias constitucionales y, por ende, originarias entre los tres niveles político territoriales (Poder nacional, estatal y municipal, que se regula en los artículos 156, 164 y 178, respectivamente).

La consideración de que el Estado Venezolano, además de federal, es descentralizado da lugar, por su parte, -entre otras regulaciones- a la posibilidad de que las competencias constitucionales del nivel nacional sean transferidas a los niveles estatal y municipal (artículo 157).

Este mismo sistema de división del poder, así como la consagración de una repartición de competencias originarias entre los tres niveles territoriales existía bajo la Constitución del 61³, y la posibilidad descentralizadora de carácter territorial también estaba contemplada en dicho texto (artículo 137).⁴

Es importante destacar que esta nueva repartición de competencias plantea no pocos problemas de interpretación, porque faltó sin duda la necesaria meditación de los cambios que se producirían con las nuevas regulaciones. Además se nota una tendencia centralizadora a través de la coordinación, en materias como la tributaria y de servicios domiciliarios, entre otras.

Por otra parte, para la regulación de competencias, en muchos casos se adoptaron redacciones confusas y se omitió discusión y consideración de los términos en que ya, bajo la Constitución del 61, se habían transferido ciertas competencias a los Estados, lo

² TARRE BRICEÑO, Gustavo, "La separación de los Poderes en Venezuela", *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, t. II, Universidad Central de Venezuela, Imprenta Universitaria, Caracas, 1979, pp. 1369 a 1401.

³ Así se preveían las competencias del Poder Nacional, Estatal y Municipal en los artículos 136, 17 y 30, respectivamente.

⁴ *Artículo 137*. El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

cual dificulta la correcta interpretación de la nueva regulación constitucional de las competencias de los Estados. Por ejemplo, en materia de minería puede observarse que esa competencia había sido transferida a los Estados con mención expresa de la potestad tributaria mediante Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público,⁵ referencia que quedó eliminada en la Constitución del 99, cuando reguló la repartición territorial de las competencias.

En otro orden de ideas la intervención del Poder Nacional en la determinación de la organización estatal conlleva a una disminución de la autonomía del poder regional, lo cual se verifica, entre otras, en la regulación de la organización legislativa estatal y la regulación de su hacienda.

En lo que atañe a la organización administrativa, la referencia constitucional de las normas relativas a la Administración Pública en el Título IV, “Del Poder Público”, y de la función pública y la previsión de su posible regulación por Ley, en general, ha servido de justificación a las leyes nacionales que norman los principios básicos de la organización administrativa no sólo en el nivel nacional, sino también con aplicación a los ámbitos estatal, municipal y distrital (Ley Orgánica de la Administración Pública). Lo mismo con el Estatuto de la Función Pública que regula todos los ámbitos territoriales.

La Constitución del 99 añade además organizaciones constitucionales autónomas a nivel de Estados y Municipios, así consideramos que pueden calificarse el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en los Estados⁶ y el Consejo Local de Planificación Pública⁷ en el ámbito municipal, como mecanismos de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Se incluye la referencia expresa a las Contralorías Estadales y locales, cuyas competencias sujeta a la ley nacional y a la regulación que en definitiva se hace mediante el sistema nacional de control fiscal.

En conclusión si bien el principio de separación territorial se encuentra mejor formulado en este texto constitucional, sin duda obra del profesor Brewer-Carías en rol de constituyente⁸, las normas procuran una centralización del poder a través de la regulación de las competencias constitucionales y la interferencia del Poder Nacional en las facultades organizativas de los niveles Estatal y Municipal, restándoles autonomía.

V. DIVISIÓN HORIZONTAL O FUNCIONAL DEL PODER

Este criterio atañe a la noción clásica del principio de la separación de los poderes que se esboza sobre la base de la identificación de las funciones del Estado y que organizativamente puede propugnar tanto organizaciones como poderes se establezcan o por el contrario la concentración en una organización de las funciones mencionadas.

Asimismo la organización no sólo atiende a la división funcional del poder sino que luego se modifica por la consideración de la suficiencia de la interacción de estos órganos del poder para el necesario control, y contrafreno del poder arbitrario y de la seguridad jurídica y garantía del respeto de los derechos fundamentales.

5 Publicada en *Gaceta Oficial* n° 4.153, Extraordinario, de fecha 28 de diciembre de 1989.

6 Artículo 166 de la Constitución.

7 Artículo 182 de la Constitución.

8 BREWER-CARIAS, Allan R., *Debate Constituyente*, t. II, Quinta Parte, Sobre el Poder Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 159 a 223.

Es así como surgen los órganos constitucionales autónomos con funciones de control o como se plantea si, por el contrario, se requiere la existencia de un poder adicional que agrupe los mecanismos reguladores del sistema político estatal, como el poder neutral de Constant (Benjamín), destinado a restablecer el orden cuando “*esos tres resortes que son el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se desarreglen y se entrecrucen, se entrechocuen y entraben*”.⁹

De manera que la trilogía de Montesquieu no es en absoluto una fórmula inamovible, y así como los poderes pueden ser más de tres, también podrían ser menos de ese número mágico, tal como lo recoge García Pelayo al referir la tendencia reduce la trinidad a una dualidad, como dice ocurre en la realidad del régimen parlamentario dado que los miembros del Gobierno y de la mayoría parlamentaria pertenecen necesariamente a un mismo partido o coalición de partidos, en cuyas instancias superiores se asienta, quizá, la decisión última sobre estas líneas políticas a seguir.

Ambos son entonces poderes políticos frente a los que se contraponen el poder judicial muy especialmente en su función de garantizar la constitucionalidad de las leyes y la legalidad de los actos del gobierno. Esta postura según García Pelayo es más politológica que jurídica.

Lo que sí sería inaceptable es la ausencia de todo control, que se plantearía cuando todos los poderes atienden a un mismo interés político.

Analicemos pues la división del poder desde este punto de vista funcional, en la Constitución del 99 y su incidencia en lo organizativo.

El artículo 136 contempla cinco ramas del Poder: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Ciudadana y Electoral y mantiene la previsión de órganos autónomos, esto es independientes de las 5 ramas del Poder.

1. Poder Ejecutivo

Uno de los cambios más importantes de la rama Ejecutiva en la Constitución del 99 es la potestad de fijar el número, organización y competencia de los Ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional atribuida al Presidente de la República.

Esta atribución ha producido en el ámbito de la organización administrativa una grave afectación al principio de permanencia. Ciertamente, si recopilamos todos los Decretos sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central que en ejecución de esa competencia ha dictado el Presidente, encontramos:

1. Decreto N° 3.570 publicado en *G.O.* de fecha 8 de abril de 2005.
2. Decreto N° 3.464 publicado en *G.O.* de fecha 10 de febrero de 2005.
3. Decreto N° 3.416 publicado en *G.O.* de fecha 21 de enero de 2005 (se reimprime por error material de ente emisor).
4. Decreto N° 3.416 publicado en *G.O.* de fecha 20 de enero de 2005 (se reimprime por error material del ente emisor).

9 Citado también por GARCÍA PELAYO, Manuel, “La separación de los Poderes en Venezuela” en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Caldera*, t. II, Universidad Central de Venezuela, Imprenta Universitaria, Caracas, 1979.

5. Decreto N° 3.416 publicado en *G.O.* de fecha 18 de enero de 2005 (este decreto se reimprimió en dos oportunidades).
6. Decreto N° 3.336 publicado en *G.O.* de fecha 14 de diciembre de 2004.
7. Decreto N° 3.125 publicado en *G.O.* de fecha 21 de septiembre de 2004 (se reimprime por error material del ente emisor).
8. Decreto N° 3.125 publicado en *G.O.* de fecha 16 de septiembre de 2004 (este Decreto se reimprimió por error material).
9. Decreto N° 2.937 publicado en *G.O.* de fecha 25 de mayo de 2004.
10. Decreto N° 2.360 publicado en *G.O.* de fecha 15 de abril de 2003.
11. Decreto N° 2.141 publicado en *G.O.* de fecha 22 de noviembre de 2002.
12. Decreto N° 2.083 publicado en *G.O.* de fecha 4 de noviembre de 2002.
13. Decreto N° 1.928 publicado en *G.O.* de fecha 20 de agosto de 2002.
14. Decreto N° 1.634 publicado en *G.O.* de fecha 11 de enero de 2002 (se reimprime por error material del ente emisor).
15. Decreto N° 1.634 publicado en *G.O.* de fecha 8 de enero de 2002 (se reimprimió por error material en fecha 11-01-02).
16. Decreto N° 1.475 publicado en *G.O.* de fecha 17 de octubre de 2001.

En cuanto al número de Ministerios:

Decreto N° 1.475 publicado en G.O. del 17 de octubre de 2001

1. Ministerio del Interior y Justicia
2. Ministerio de Relaciones Exteriores
3. Ministerio de Finanzas
4. Ministerio de la Defensa
5. Ministerio de la Producción y el Comercio
6. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
7. Ministerio de Salud y Desarrollo Social
8. Ministerio del Trabajo
9. Ministerio de Infraestructura
10. Ministerio de Energía y Minas
11. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
12. Ministerio de Planificación y Desarrollo
13. Ministerio de Ciencia y Tecnología
14. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia

Decreto N° 1.634 publicado en G.O. del 8 de enero de 2002 crea dos Ministerios nuevos: Ministerio Agricultura y Tierras, Ministerio de Educación Superior (reimpreso el 11 de enero de 2002, total 16 ministerios).

Decreto N° 1.928 publicado en G.O. del 20 de agosto de 2002, se crea el Ministerio de Comunicación e Información (total 17 ministerios).

Decreto N° 2.083 publicado en G.O. del 4 de noviembre de 2002. Se elimina el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia (total 16 Ministerios).

Decreto N° 2.141 publicada en *G.O.* de fecha 22 de noviembre de 2002 (se mantienen iguales los ministerios).

Decreto N° 2.360 publicado en *G.O.* de fecha 15 de abril de 2003 (se mantienen iguales los ministerios, cambian algunas competencias).

Decreto N° 2.937 publicado en *G.O.* de fecha 25 de mayo de 2004. Ahora es *Ministerio de Educación y Deportes* (en lugar de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) (total 16 ministerios).

Decreto N° 3.125 publicado en *G.O.* de fecha 16 de septiembre de 2004. Se crean dos ministerios, *Ministerio de Economía Popular* y *Ministerio de Alimentación* (total 18 ministerios). Este Decreto se reimprimió por error material el 21 de septiembre de 2005, pero los ministerios permanecieron iguales.

Decreto N° 3.336 publicado en *G.O.* de fecha 14 de diciembre de 2004 (no modifica los ministerios).

Decreto N° 3.416 publicado por primera vez en *G.O.* de fecha 18 de enero de 2005. Se crea el *Ministerio de Turismo*, el *Ministerio de Industrias Básicas y Minería*, *Ministerio de Energía y Petróleo* y el *Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio* (total 20 ministerios) (este decreto se reimprimió por error en tres oportunidades, sin embargo, los ministerios permanecieron iguales).

Decreto N° 3.464 publicado en *G.O.* de fecha 10 de febrero de 2005. Se creó el Ministerio de la Cultura (total 21 ministerios).

Decreto N° 3.570 publicado en *G.O.* de fecha 8 de abril de 2005. Se crea el *Ministerio para la Vivienda y Hábitad* (total 22 ministerios).

1. Ministerio del Interior y Justicia
2. Ministerio de Relaciones Exteriores
3. Ministerio de Finanzas
4. Ministerio de la Defensa
5. Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio
6. Ministerio de Industrias Básicas y Minería
7. Ministerio del Turismo
8. Ministerio de Agricultura y Tierras
9. Ministerio de Educación Superior
10. Ministerio de Educación y Deportes
11. Ministerio de Salud y Desarrollo Social
12. Ministerio del Trabajo
13. Ministerio de Infraestructura
14. Ministerio de Energía y Petróleo
15. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales
16. Ministerio de Planificación y Desarrollo
17. Ministerio de Ciencia y Tecnología
18. Ministerio de Comunicación e Información
19. Ministerio para la Economía Popular

20. Ministerio de Alimentación
21. Ministerio de la Cultura
22. Ministerio para la Vivienda y Hábitat

Bajo la Constitución del 61 esta determinación correspondía a ley orgánica, lo cual si bien garantizaba la permanencia, impedía la realización de modificaciones en muchas ocasiones necesarias para adaptar la estructura administrativa a las realidades que estaba llamada a atender, o al menos para atenderlas con la eficiencia y eficacia deseadas. Bajo este esquema legal, la lista de Ministerios, con anterioridad a la Constitución del 99 era la siguiente¹⁰:

1. de Relaciones Interiores
2. de Relaciones Exteriores
3. de Hacienda
4. de la Defensa
5. de Industria y Comercio
6. de Educación
7. de Sanidad y Asistencia Social
8. de Agricultura y Cría
9. del Trabajo
10. de Transporte y Comunicaciones
11. de Justicia
12. de Energía y Minas
13. del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
14. de Desarrollo Urbano
15. de la Familia
16. y de la Secretaría de la Presidencia

Posteriormente, mediante Decreto Ley esta Ley se modificó, quedando la lista de Ministerios así¹¹:

1. de Interior y Justicia
2. de Relaciones Exteriores
3. de Finanzas
4. de la Defensa
5. de la Producción y el Comercio
6. de Educación, Cultura y Deporte
7. de Salud y Desarrollo Social
8. del Trabajo
9. de Infraestructura
10. de Energía y Minas

10 Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Central de fecha 20 de diciembre de 1995.

11 Artículo 24 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, Publicado en *G.O.* del 30 de agosto de 1999.

11. del Ambiente y de los Recursos Naturales
12. de Planificación y Desarrollo
13. de Ciencia y Tecnología
14. de Secretaría de la Presidencia de la República.

Este listado permaneció igual cuando se modificó esta normativa al dictarse un nuevo Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central de fecha 14 de octubre de 1999.

Finalmente, este Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central fue reimpresso por error material en fecha 14 de diciembre de 1999, permaneciendo los Ministerios sin modificación respecto del listado contenido en el Decreto anterior del 14 de octubre de 1999.

Con estos precedentes de constantes variaciones de forma y de fondo con más de quince modificaciones en un período de tres años, es difícil sostener que la modificación sustancial de la Constitución del 99 de transferir al Ejecutivo, dentro de las facultades del Presidente, estas competencias organizativas, haya sido positiva, pues su ejecutoria demuestra cuando menos una severa afectación de la seguridad jurídica.

En la misma forma, y en ejercicio de la facultad de fijar el número, organización y competencia de los Ministerios, el Ejecutivo ha dictado más de diez Decretos en los que se han modificado sus nombres, estructura y competencias hasta llegar al momento actual en que existen 22 ministerios distintos.

Para el ciudadano es difícil sin duda “mantenerse al día” sobre cada uno de los Ministerios encargados de las diversas materias, lo que representa a la postre un conflicto al momento de dirigirse a alguno de estos organismos en busca de soluciones o información, en el marco de sus respectivas competencias.

Por otra parte, ya a nivel legal, la creación de la figura del Viceministro que se convierte más bien en Viceministerios, ha producido un crecimiento interno desbordado de la organización ministerial que se desvirtúa con la creación de una figura novedosa denominada “Gabinete Ministerial” al que la ley atribuye las decisiones del Ministerio por el voto de los viceministros y el Ministro y pone por ende a éstos sobre aquél, desdibujando la jerarquía como principio jurídico de la organización administrativa.

La Constitución incorporó también la figura del *Vicepresidente Ejecutivo* como colaborador inmediato y más cercano al Presidente, encargado de coordinar la Administración pública nacional de acuerdo a las instrucciones del presidente, coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la Asamblea Nacional, y suplir faltas temporales del Presidente, entre otras. El Vicepresidente es también absolutamente responsable de sus actos por disposición expresa de la Constitución.

Se incluye además el *Consejo de Estado* (artículos 251 y 252) que es calificado como el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional, debiendo recomendar políticas de interés nacional en asuntos de especial trascendencia.

El Consejo de Estado, en los términos en que se encuentra previsto en la vigente Constitución, y que realmente ha tenido bien poca relevancia práctica, nada tiene que ver con el Consejo de Estado creado por Bolívar el 30 de octubre de 1817 y que constaba de 3 secciones: la primera, de Estado (Relaciones Exteriores) y Hacienda; la segunda, de Marina y Guerra; la tercera, de Interior y Justicia y que se trataba de un órgano político administrativo, que sustituyó, en alguna medida, la representación ciudadana en los cuerpos de elección popular y contribuyó a la toma de decisiones administrativas, legislativas y de gobierno propias del Estado.

Por lo que se refiere a la situación actual de la organización administrativa, cabe comentar la desnaturalización de la figura de la descentralización, pues aun cuando en el texto Constitucional se mantiene su consagración, como mecanismo de organización administrativa, en la práctica se ha visto desvirtuada al mermarse la autonomía propia de esta noción. En efecto, la merma de la autonomía se ha operado cuando se impone la subordinación, en lugar de la coordinación, entre los entes descentralizados y sus órganos de adscripción. Una clara afrenta a esta figura se materializa cuando el Ministro de adscripción ejerce simultáneamente la función de Presidente del ente descentralizado.

Finalmente, debe comentarse la exacerbación de la figura del Ministro de Estado que, a pesar de mantener la regulación constitucional del 61, ha sido absolutamente desnaturalizada en su desarrollo legislativo. En ese sentido, encontramos el claro ejemplo del Ministro de Estado para la Vivienda y Hábitat quien, en nombre de un órgano que actúa en el ámbito en las materias en las que éste debe asesorar o coordinar, como lo es el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP), se tomó la atribución de emitir Resoluciones cuyo contenido incidió de manera directa en las instituciones financieras, y ha desarrollado, en ejercicio de atribuciones otorgadas por el Ejecutivo, prácticas que sobrepasan ampliamente sus límites como Ministro de Estado.

2. Poder Legislativo

El elemento resaltante de las reformas instauradas respecto de esta rama del Poder, además del ya olvidado cambio de nombre del órgano parlamentario -Asamblea por Congreso- que encuentra sus raíces probablemente en la Revolución Francesa, es el unicameralismo, es decir, la sustitución de las figuras de Diputados y Senadores, como dos cuerpos distintos, por los Asambleístas. La eliminación de la cámara del senado atañe además a la representatividad de los Estados en la labor legislativa, la cual se ha sustituido por una mera posibilidad de consulta cuando la ley afecte aspectos relativos a los Estados (artículo 206).

Sin entrar en divagaciones sobre los desencajes doctrinarios derivados de la declaratoria constitucional de Venezuela como un Estado Federal, Descentralizado y a la vez con un Poder Legislativo Unicameral, nos permitimos resaltar que, si bien se produjo una clara simplificación del procedimiento de creación de leyes, que hoy es más corto y sencillo, esta modificación redujo a la mitad los controles que se ejercen sobre las leyes que se producen, teniendo como consecuencia que la calidad del resultado se haya visto sacrificado por la celeridad del proceso, en definitiva, lo material sobre el fondo.

Entre las funciones de la Asamblea encontramos, además de sus funciones naturales como la creación y modificación de leyes, el ejercicio de funciones de control sobre el Gobierno y sobre la Administración Pública Nacional en los términos consagrados en la Constitución y la ley. A diferencia de lo previsto en la Constitución del 61 que el límite era constitucional, para el caso de la administración central, ahora se permite ampliar los controles por vía de la Ley.

Asimismo, observamos que la Asamblea Nacional ha desarrollado una serie de actividades que no parecen compaginables con su naturaleza, convirtiéndose en un cuerpo de investigaciones y de determinación de responsabilidades. A estos efectos, el 2 de agosto de 2001 fue dictada la "Ley Sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones" y que establece en su artículo 2 que "*La comparecencia de funcionarios y funcio-*

narias públicos y los o las particulares tiene como objeto conocer la actuación, y la recopilación de los documentos requeridos por la Asamblea Nacional o alguna de sus Comisiones, para el mejor desempeño de las investigaciones en las materias de su competencia”, entendemos por estas últimas, cualquier materia que los integrantes de la Asamblea consideren pertinente sea investigada, quedando a su total discrecionalidad la determinación de las mismas.

La Asamblea Nacional tiene ahora también la facultad de destituir a los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, luego de que el Consejo Moral Republicano haya calificado como grave la falta cometida por el mismo y le haya remitido un informe pormenorizado de la investigación y la situación. Tal competencia pone en duda el carácter apolítico del máximo órgano del Poder Judicial y afecta el principio de separación de poderes así como el control de la legalidad y de la Responsabilidad del Estado, que a éste corresponde establecer y para lo cual la autonomía e independencia es requisito indispensable.

3. Poder Judicial

El Poder Judicial presenta también algunas modificaciones, entre estas, la asunción de su administración, a través de la supresión del Consejo de la Judicatura y la creación de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, lo cual ha constituido al Tribunal Supremo de Justicia, por mandato del artículo 267 de la Constitución, en verdadero rector de la organización de ese Poder. Para esto, la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia debió crear y organizar la Dirección Ejecutiva de la Magistratura como órgano dependiente de la misma desde el punto de vista funcional y jerárquico y cuyo máximo representante, será de libre nombramiento y remoción por la Sala.

Se crearon también, como órganos dependientes jerárquica, organizativa, y funcionalmente de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia, la Escuela Nacional de la Magistratura y la Inspectoría General de Tribunales, dirigida por el Inspector General de Tribunales que será de libre nombramiento y remoción de la Sala Plena. De alguna forma el gobierno del Poder Judicial ha quedado confiado al máximo órgano jurisdiccional, lo que plantea una contradicción en la esencia misma del Poder Judicial.

Debe ser punto de reflexión si esta nueva organización del Poder Judicial afecta la autonomía del poder Judicial, al ser el superior -cuyos criterios no ha de obligar- en muchos casos el mismo quien ostenta la potestad disciplinaria y de designación.

Otra novedad de la Constitución de 1999 en lo relativo al Poder Judicial, es la creación de la Jurisdicción Constitucional a ser ejercida mediante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia cuyos fallos en materia de interpretación de la Constitución, tendrán, para los demás Tribunales y Salas del TSJ, carácter vinculante.

4. Poder Ciudadano

Se han organizado como una rama del Poder los órganos constitucionales autónomos del control, existentes ya bajo la Constitución del 61 -Ministerio Público y Contraloría General de la República- adicionando la figura del Defensor del Pueblo y del Consejo Moral Republicano.

La Ley Orgánica del poder Ciudadano, publicada en *Gaceta* el 25 de octubre de 2001 prevé su organización, función y competencias, entre las que se incluyen, entre otras: (i) prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa (consideramos que al ser una materia cuya investigación se encuentra expresamente atribuida a este órgano, escapa de las posibilidades de investigación de la Asamblea Nacional), (ii) velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, (iii) velar por el cumplimiento de los principios constitucionales del debido proceso y de la legalidad en la actividad administrativa del Estado, (iv) promover la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo y (v) calificar las faltas graves que hubieren cometido los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

La utilidad práctica del Consejo Moral Republicano hasta la fecha ha sido bastante escasa desde que sus intervenciones no han sido de mucha relevancia y la mayor parte de sus funciones, tales como la “promoción de la educación como proceso creador de la ciudadanía y las actividades pedagógicas dirigidas al conocimiento de la Constitución, el amor a la patria, las virtudes cívicas y democráticas”, o “la promoción de la solidaridad social, de la libertad de la responsabilidad social”. ¿Se enseña el amor a la patria? Se enseña el amor?

5. Poder Electoral

Mediante sentencia de fecha 10 de febrero del 2000 (Caso *Cira Urdaneta vs. Consejo Supremo Electoral*), la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia dejó establecido los criterios fundamentales que regirán el marco de sus competencias. En dicha decisión la Sala, como punto previo, analizó el rol protagónico del Poder Electoral dentro de la organización del Poder Público Nacional, así como los principios que lo rigen. Igualmente, hizo referencia a la necesaria creación de una jurisdicción especial (i.e. jurisdicción contencioso electoral) dirigida a controlar la actividad de esa nueva rama del Poder Público.

La Sala Electoral estableció que “*los dispositivos constitucionales evidencian la intención de la Carta Magna de erigir en una nueva rama del Poder Público, al Poder Electoral, pues así se desprende inequívocamente de su conformación orgánica*”.

Así, -sostiene la sentencia- a la clásica trilogía de las ramas del Poder Público Nacional, esto es, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se adicionó el Poder Ciudadano y el Poder Electoral (artículo 136). Esta modificación no ha obedecido a meras razones de técnica legislativa o de racionalidad en la distribución orgánica del Poder, sino que refleja -se insiste- una nueva concepción del Estado, y ello explica que se hayan consagrado sendos capítulos del Título referido a la organización del Poder Público Nacional destinados a regular esos dos nuevos Poderes, regulación constitucional que en el caso del Poder Electoral, expresa coherente y sistemáticamente la nueva concepción, pues supera claramente la tesis de la Constitución del 61, que aludía genéricamente a unos órganos electorales, que debían ser contemplados en la Ley, con la finalidad exclusiva de permitir el ejercicio periódico (cada tres o cinco años) del derecho al sufragio activo y pasivo.

A este respecto, nos permitimos observar únicamente que, en el marco de la idea de pesos y contrapesos sobre la que se erige el sistema de separación de los poderes, no encuentra explicación la existencia de un poder Electoral, puesto que no existe otro órgano al que éste deba sopesar, en efecto, consideramos que si la finalidad era dotar de mayor importancia a los procesos electorales, bastaba con consagrar de forma expresa al

órgano electoral a nivel constitucional, lo cual no hacía la Constitución del 61, ya que si la única actividad es organizar elecciones y precisar, en ocasiones, las posibles controversias que pudiesen plantearse en el marco de un proceso electoral, no era necesaria su configuración como Poder.

A la postre, el llamado Poder Electoral, encuentra justificación en su concepción como un medio más de intervención del Estado en las actividades desarrolladas por los particulares mediante en la intervención electoral de organizaciones que de algún modo se vinculen con la gestión de intereses de los distintos grupos políticos de la sociedad.

6. Órganos Constitucionales Autónomos

La Constitución de 1999 crea el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185) como un órgano que integra la estructura de las Altas autoridades del Estado. Es además de un órgano de coordinación y planificación, un órgano de administración de un fondo - patrimonio autónomo- de compensación territorial, y al cual, podría la Ley conceder atribuciones de ejecución, encaminadas a la real coordinación de las “acciones” que deban llevarse a cabo para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.

El Consejo Federal de Gobierno debe abarcar todas las áreas relacionadas con el proceso de descentralización previsto en la Constitución, en cuanto tenga su origen en facultades del Poder Nacional. La causa legitimadora de tal coordinación será la de asegurar la coherencia de la actuación de los entes político-territoriales en el respeto al ejercicio de las competencias transferidas y las que le sean propias, el suministro de información a los mismos y la cooperación y asistencia activa que estos pudieran necesitar.

Si bien el dispositivo constitucional tan sólo se refiere al Consejo Federal de Gobierno como un órgano de coordinación y planificación de la política de descentralización, somos de la opinión que lo mismo no es óbice al ejercicio por parte de este órgano de una actividad consultiva y de asesoría al Gobierno en el marco de las políticas a ser adoptadas en pro de la efectividad y mejoramiento del proceso de descentralización.

En su actividad consultiva el Consejo Federal de Gobierno emitirá apreciaciones técnicas e ilustrará con sus dictámenes, opiniones y consejos el criterio de los órganos del Gobierno que lo consulten obligatoria o facultativamente según lo disponga la ley.

Hasta la fecha, las actividades desplegadas por este órgano han sido poco relevantes, lo que no ha permitido apreciar sus posibles virtudes como elemento externo organizador del proceso de transferencia de competencias.

La consagración del Banco Central de Venezuela como un ente constitucional autónomo es y también una novedad importante. Se concretó así la ansiedad autonomía formal de dicho ente, que la ley ya había tratado de imponer. Pero lo más novedoso, en cuanto al tema organizativo, es la consagración por vez primera de un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica propia.

V. CONCLUSIÓN

Como reflexión final queremos enfatizar que la idea base que debe ser preservada sin importar la forma en que se separen los Poderes o en que se distribuyan las potestades de cada uno de estos, es el mantenimiento de la Seguridad Jurídica y la verdadera naturaleza de los llamados pesos y contrapesos en que se fundamenta la separación de Poderes.

Así en un sistema en que el Poder Legislativo tenga predominio sobre los otros y acarree lo que González Pérez llama un “mundo de leyes desbocadas”, o en el que el Parlamento concentre funciones ajenas a la legislación desatendiéndola, o en un sistema en que se instaure un rama Ejecutiva dominante sobre los otros poderes y se minimice la autonomía del Poder Judicial; o finalmente, en un sistema en el que el Poder judicial pretenda supremacía, sustituyéndose en la labor legislativa y de la administración o que se constituya sin garantía de la necesaria autonomía e independencia, serán en definitiva sistemas de división del Poder que de modo alguno cumplirán los objetivos que lo presupuestan la consagración de un Estado de Derecho en el que sea posible la interdicción de la arbitrariedad y la garantía de la seguridad jurídica y el respeto de los derechos fundamentales.